

*Др Милан Палевић, редовни професор,
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 35:005.6

DOI: 10.46793/XXIV-12.233P

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА КВАЛИТЕТА У СИСТЕМУ МЕНАЏМЕНТА ЈАВНИХ УСЛУГА*

Резиме

Послови и рад јавне управе би требало да теже сталном побољшавању квалитета пружања својих услуга, као и побољшавању укупног квалитета јавне управе као организације. Неопходно је стално постављати нове циљеве и постепено, кроз време, се тим циљевима приближавати. На овај начин би се побољшала ефективност и ефикасност организације, односно, целокупног система. Нови концепт менаџмента у јавној управи би требало да унапреди функционисање јавног сектора, а то подразумева да органи управе послују у складу са легитимним очекивањима корисника њихових услуга. Овај рад представља осврт на тренутно стање еУправе и еУслуга које локалне самоуправе у Србији, пружају грађанима и привреди, са аспекта пружаоца услуга са једне стране и корисника услуга са друге. Аутор има намеру да укаже на области у којима постоји простор за унапређење, али и на изазове са којима се локалне самоуправе свакодневно суочавају у свом раду. Допринос рада је у теоријском приказу значаја имплементације система управљања квалитетом у системе менаџмента јавним услугама у циљу њиховог унапређења.

Кључне речи: *јавна управа, системи управљања квалитетом, услуге јавног сектора, задовољство корисника.*

1. Увод

Органи јавне управе треба да испоруче услуге на транспарентан, демократски, ефективан и ефикасан начин, да би задовољили кориснике јавних

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

потреба¹ Будући да је државна управа, већ годинама уназад, “озлоглашена” међу грађанима по питању пружања услуга, и да је ова тема често предмет јавног незадовољства, државни органи су последњих година уложили значајан напор да се то промени.

Разлози за придавање значаја овој теми се могу посматрати кроз призму популистичких потеза и директног задовољавања грађана, будући да су грађани директно и свакодневно суочени са проблемима у овој области. Генерално, јавна управа је заиста обојена традиционалним бирократским процедурама. Као резултат, активности јавне управе више ублажавају проблеме него што их решавају. Да би се повећало поверење у јавну управу, потребан је много шири концепт квалитета, који процењује квалитет интеракције читавих мрежа јавних, волонтерских и приватних организација, које пружају јавне услуге и решавају колективне проблеме.²

Успостављање система менаџмента квалитетом у јавној управи би требало да унапреди функционисање јавног сектора и тиме олакша остварење права грађана. Квалитетна јавна управа подразумева остваривање најпожељнијих резултата на најбољи могући начин.³

Квалитет је комплексан концепт који је веома битан и развијен у приватном сектору, а данас је све уочљивија потреба за увођењем квалитета и у јавни сектор.⁴ Управљање квалитетом представља скуп принципа, алата и процеса за руковођење и побољшавање јавних услуга.⁵ Међутим, сам начин имплементирања система квалитета је различит за сваку организацију, а нарочито се то односи на организације јавне управе, које, као што нам је познато, карактерише широк спектар посебности. Нагласак у раду ће бити на томе да побољшање квалитета може повећати задовољство грађана и корисника јавне управе, али не обавезно и поверење у управу и јавни сектор уопште.

Кроз теоријска разматрања, аутор рада има намеру да истакне кључне аспекте савременог система квалитета и његов утицај на промене које настају у организацијама применом система квалитета, с посебним нагласком на примену у јавним управама. Биће приказан и покушај успостављања основних концепата и дефиниција које могу помоћи у бољем разумевању квалитета пружања услуга у јавном сектору и квалитета јавних управа уопште.

¹ Viktorović, J., *Quality Management System in Public Administration*, *International Quality Conference - Festival kvaliteta*, Преузето са: <http://www.cqm.rs/2011/2/pdf/12.pdf> Крагујевац, 2011. Ближе видети: Стаматовић, М., Максимовић, С., Торњански, А., *Поређење ефикасности јавног и приватног сектора - да ли су бирократске процедуре извор неефикасности*, Ниш, стр. 111-122.

² Viktorović, J., *нав. чланак*.

³ Давинић, М., *Појам добре управе*, Правни живот, бр. 10/2010, Београд, стр. 389-405.

⁴ Viktorović, J., *нав. чланак*.

⁵ *Исто*; Филиповић, Ј., Ђирић, М., *Систем менаџмента квалитета*, Београд, 2010, стр. 31-32.

Емпиријски део рада односи се на анализу презентованих података за процену стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Србији, у извештају који спровео *Development Consulting Group (DCG d.o.o.)* у 60 изабраних ЈЛС у Републици Србији, финансиран од стране, и у сврхе, програма *SWISS PRO* - Подршка Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености. С тим у вези, неки од најзначајнијих помака у овој области су доношење Закона о електронској управи (који је ступио на снагу 14. априла 2018.)⁶ и унапређивање Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

Аутор предметној проблематици прилази са аспекта вапијуће потребе за побољшавањем рада у јавној управи у Републици Србији применом концепта менаџмента квалитетом који би био мерен нивоом квалитета пружања услуга. С тога је и његово основно истраживачко полазиште, али и проблематика, сигнификантна корелација ублажавања незадовољства грађана везаних за пружање електронских услуга и капацитета и спремности јединица локалних самоуправа за реализацију услуга. Рад, по себи, представља покушај да се допринесе побољшању рада јавне управе у Републици Србији, применом савременог концепта менаџмента квалитетом, који је фокусиран на резултат, на целовиту услугу корисницима и квалитет јавног сектора уопште. У том правцу, конкретно истраживање се гносеолошки базира на следећим хипотезама:

X1. да постоји значајна повезаност између примене принципа и концепата квалитета јавног управљања, односно јавне управе и задовољства корисника услуга е-Управе;

X2. да постоје механизми за осигурање квалитета јавних услуга.

Одређивање и процена квалитета јавног управљања, односно јавне управе, је веома захтевна и комплексна област, па је за почетак тог процеса првенствено потребно урадити анализу постојећег стања. У том контексту, аутор жели да укаже да интегрисање квалитета кроз различита подручја управног деловања, представља изазов и захтев да се на системски начин обавезу сви у јавној управи на примену нових вештина и знања, као и нових технологија у свим административним поступцима.

2. Дефинисање квалитета услуге јавне управе

Јавне услуге се сматрају оним услугама које су од суштинске важности за функционисање модерног друштва. Међутим, резултати услуга које пружа јавна управа тешко се могу приписати одређеном индивидуалном напору и тешко их је оценити по квалитету.

С друге стране, квалитет услуга дефинише се различито, у зависности од ког аспекта се сагледава. За даваоца услуга појам квалитета може имати заокружену дефиницију, која не мора, и врло често се не подудара са виђењем

⁶ Сл. гласник РС, бр. 27. од 6. априла 2018. год.

корисника. Ваља напоменути да не постоји само један тип корисника услуга, већ је тај број далеко већи, при чему сваки од њих има различите захтеве и очекивања од пружене услуге. Други важан елемент при дефинисању појма квалитета услуге је у сталним спознајама, искуствима и упознавањем нових услуга, што доводи и до нових очекивања од стране корисника.⁷ Како онда дефинисати услугу која је прихватљива за све? Одговор се може наћи у томе да је квалитет досегнут само ако је задовољио очекивања корисника, а оцена квалитета се преноси великим делом са онога који обезбеђује квалитет на примаоца услуге.⁸ У контексту тога, а у правцу достизања доброг квалитета услуга у јавној управи, пре свега, требало би задовољити очекивања корисника, што је једино могуће упознавањем њихових потреба, навика, социјалних средина из којих долазе, стила живота, животног стандарда и тако даље.⁹ Мада систем квалитета представља нови менаџмент систем у јавној управи, то не говори да јавна управа није била оријентисана ка квалитету и у прошлости. Напротив, квалитет је увек играо важну улогу у јавној управи, макар прећутно, али се његов значај временом променио.¹⁰ По *Beltrami*-ју можемо разликовати три фазе у развоју квалитета у јавном сектору, и то:

1. квалитет у смислу поштовања норми и процедура;
2. квалитет у смислу ефикасности и
3. квалитет у смислу задовољства клијената.¹¹

За постизање квалитета услуге најважнију улогу има менаџмент. У стварању амбијента за квалитет, он треба да поседује знања, вештине и способности. Најчешћи проблем са којим се менаџмент среће је дизајнирање првих корака у унапређењу квалитета. Активности усмерене на унапређење квалитета сврставају се у две групе:

- Тврде мере, односно група која је усмерена на дефинисање квалитета и његово документовање. Дефинисање и документовање се јавља у виду процедура, спецификација, упутстава и слично. Уколико се правила не поштују примењују се санкције.

- *Soft*, или меке мере које су усмерене на мотивационе факторе, организацију и образовање запослених.¹²

Увођење система квалитета у разне јавне агенције и установе показало је да пословно оријентисан систем квалитета најбоље функционише у јавним управама које послују под тржишним условима – као јавна предузећа.¹³

⁷ Војновић, Б., *Управљање квалитетом услуга*, Економске теме, бр. 3/2008, стр. 182.

⁸ Исто.

⁹ Војновић., Б., *нав. чланак*, стр. 183.

¹⁰ Viktorović, J., *нав. чланак*.

¹¹ Преузето из: Исто; Ближе видети: Halachmi, A., Bouckert, G., *Public productivity through quality and strategic management*, Amsterdam, 1995, p. 286.

¹² Војновић, Б., *нав. чланак*, стр. 185.

¹³ Viktorović, J., *нав. чланак*.

Међутим, министарства и други сектори јавне управе, са јаким фокусом на креирању политичке сцене у одређеној држави, јако тешко спроводе и прихватају систем квалитета и углавном не раде по принципима истог.¹⁴

Управљање системом квалитета је системски приступ управљању који има за циљ континуирано унапређење вредности за корисника/купца пројектовањем и сталним напредовањем организационих процеса и система. Систем квалитета и стратегија и планови организације су неодвојиве компоненте интегративног, целовитог, холистичког приступа организацији која је окренута ка кориснику/купцу.¹⁵

Како би се побољшао укупан квалитет јавних управа, неопходно је да се оне одликују следећим карактеристикама:

- раздвајањем стратешке јавне политике од оперативног управљања;
- бригом за резултат, а не за процес и процедуре;
- оријентацијом ка потребама грађана, а не интересима организације или бирократа;
- повлачењем из области директног пружања услуга у корист улоге “кормиларења” или “опуномоћавања” (учествовање грађана);
- измењеном, менаџерском (управљачком) културом.¹⁶

Дакле, савремени концепт јавног менаџмента фокусиран је на резултат, на пружање свеукупне услуге грађанима, предузетницима или другим корисницима, што захтева познавање различитих подручја управног деловања, различита знања и вештине и добро познавање различитих аспеката управног система, управних активности и поступака.

2.1. Систем менаџмента квалитетом у јавној управи

Да би концепт новог јавног менаџмента био квалитетно имплементиран неопходно је да јавне управе на свим нивоима квалитетно модернизују своје пословање увођењем одређених промена у свој досадашњи начин рада. Да би се уопште могли говорити о процесу управљања укупним квалитетом у градским управама, неопходно је разумевање општег процеса управљања укупним квалитетом (*TQM- Total Quality Management*).

Општи процес управљања укупним квалитетом у градским управама састоји се од четири фазе:

Фаза 1. је *селекција процеса*.

Заправо ова фаза је извор процеса који захтева унапређење. Да би то било могуће обавити претходно је потребно дефинисати процесе и њихове кориснике. У овој фази се постављају следећа питања:

¹⁴ Исто.

¹⁵ Viktorović, J., *нав. чланак*. Ближе видети: Филиповић, Ј., Ђирић, М., *нав.дело*, стр. 34-37.

¹⁶ Исто.

- Које услуге чине резултат процеса. Свако ко ради у градској управи се мора запитати шта је заправо резултат његовог рада или процеса у коме учествује. За разлику од производних предузећа у градским управама је понекад веома тешко изразити аутпуте.

- Ко су корисници тих услуга (корисници услуга могу бити интерни или екстерни). Сваки запослени у градској управи мора бити свестан да он ради за неког корисника услуге и да је његова мисија да задовољи потребе тога корисника. Да би се изградила свест запослених, неопходно је да они знају на првом месту ко су корисници њихових услуга. Затим, свако од запослених у градској управи мора се запитати да ли својим услугама задовољава оно што је кориснику тих услуга потребно.¹⁷

- Следеће питање које се поставља је: Како мерити услугу? Прилагођавање потребама корисника услуга није практично изводљиво ако се те потребе не могу изразити кроз неке квантификоване карактеристике услуге у смислу квалитета, времена, трошкова итд.

- Који су критични процеси чијим унапређењем можемо задовољити потребе корисника процеса?

- Након што се претходно идентификују процеси (процеси подршке и примарни процеси) и њихови корисници, у овој фази *TQM*-а се врши селекција процеса који ће се унапредити. Пракса је да се селекционишу они процеси у којима има највише проблема и/или чијим се унапређењем креира највећа додатна вредност за кориснике услуга.

Фаза 2. је *евалуација процеса*.

У овој фази *TQM*-а процес се анализира и оцењује са аспекта перформанси које пружа корисницима услуга у градским управама. Црта се шема процеса која показује његов ток и саставне кораке. Након тога се истражују узроци и симптоми проблема и врше мерења перформанси. Перформансе процеса у градским управама се мере у терминима: квалитет (решених предмета који подразумева пружену услугу први пут без поновног решавања исте ствари два пута), временски циклус процеса (број дана који протекну од момента подношења захтева до остваривања одређеног права корисника услуге које проистиче достављањем одређеног поднеска, а по захтеву корисника услуге) и продуктивност.¹⁸

Фаза 3. је *стандардизација процеса*. Стандардизација се врши на тај начин што се процес трансформише у стандардну процедуру тако да се сваки следећи пут, процес у градским управама одвија на прописани начин која подразумева следеће:

- Стандардизацију процеса кроз његову трансформацију у процедуру и промоцију процедуре.

¹⁷ Ближе видети: Јанићијевић, Н., *Управљање организационим променама*. Београд, 2004, стр. 51-58.

¹⁸ Исто.

- Деловање: обука запослених у градским управама да раде по процедурама.

- Провера: мерење перформанси процеса у градским управама.

- Спровођење активности да би се смањила варијабилност процеса и елиминисало свако одступање од прописаних процедура.¹⁹

Фаза 4. је *унапређење процеса*. У овој, последњој фази, се обавља константно унапређење стандардизованих процеса. Сваки процес се понаособ прати, мере његове перформансе и врши стално решавање и отклањање проблема у њему како се они појаве. Након сваког извршеног унапређења процеса, обавља се поново његова стандардизација²⁰

Основна вредност система управљања квалитетом и *TQM*-а у пословању јавне управе је сагледавање комплетне организације као низа испреплетених радних процеса и процедура где квалитет има пресудну и најважнију улогу, а увек у циљу задовољења потреба корисника услуга, тј. грађана.²¹ У градским управама са имплементираним *TQM*-ом није битно тражити кривца за узроковане грешке, већ како, системски, у будућности, спречити да се такве грешке понове. Укупни квалитет изражава идеју да сви запослени, преко сваке функције и нивоа у организацији, теже квалитету.²²

Управљање квалитетом према *TQM* односи се на испуњавање очекивања корисника/купаца или пак на премашивање тих очекивања. *TQM* иза себе повлачи нову организациону културу, културу квалитета, а у таквом окружењу корисник услуга односно грађанин и његово задовољство имају кључну улогу коју у претходној администрацији сасвим сигурно нису имали. *Total Quality Management* доказао се много пута као ефикасан процес унапређења и самог функционисања организације. Представља својеврсну филозофију рада која као таква утиче на начин и обликовања и пословања локалне управе.

3. Концепт новог документ менаџмент система

Концепт нови јавни менаџмент је нова управљачка парадигма у системима јавне управе, развијена са циљем да их учини ефикасним и квалитетнијим како би се у потпуности испунили захтеви корисника.

Нови документ менаџмент систем могао би се дефинисати као скуп нових апликација обликованих тако да могу организовати и структурирати податке о пословним трансакцијама на начин који омогућава анализу корисну у подршци услуживања, одлучивању и оперативним активностима. Са техничке стране,

¹⁹ Исто.

²⁰ Исто.

²¹ Ближе видети: Župljanin, S., Borojević, K., Karandža, M., *Total Quality Management (TQM) in the city administration of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, pp. 145-156.

²² Ближе видети: Тодоровић, Ј., Ђуричин, Д., Јаношевић, С., *Стратегијски менаџмент*, Београд, 1998, стр. 491-495.

поставку новог документ менаџмент система представља информациони систем јавне управе, али у суштини потпуно другачији. Извори података таквог система су различити, долазе из јавне управе, али и из околине, те од корисника услуга, а приказ информација је потпун и једнозначан. Нови систем, такође, подразумева интелигентан систем планирања и анализе догађаја у јавној управи, сведен на језик бројева (бинарни запис). Такав систем треба да омогући јединствен поглед на целу јавну управу при чему свако може да добије управо ону услугу или информацију која му у одређеном тренутку треба.²³ Примена овог концепта омогућава организацијама у јавној управи да боље организују пословање, рационалније послују, повећају квалитет извршења услуга крајњим корисницима и наставе спровођење одређених структурних реформи.²⁴

Модел нове јавне управе јавља се средином XX века и ослања се на претходни модел, али и уводи тржишне механизме у њен рад. Суштински, он осликава потребу да се управом другачије управља у циљу њене веће ефикасности, ефективности и економичности – концепт „три Е“.²⁵ Нови тренд управљања, поред размене података и информација, подразумева и коришћење неопходних знања за ефикаснији и ефективнији начин пословања. Пре свега се то односи на садашње документ менаџмент системе у јавној управи, који треба да обезбеде довољно информација запосленима и корисницима услуге, пре тражења услуге, за време тражења услуге и након процеса пружања услуге. Предуслов за овакав начин пословања је обезбеђење потребне инфраструктуре, пре свега путем развоја информационо комуникационих технологија. Такав систем треба да у себи обухвати елементе стратегије, услужног процеса, услужне анализе и информациононих технологија. Треба да омогући прикупљање, анализу, дистрибуцију и деловање пословних информација, а у циљу бољег услуживања лакшег решавања управљачких проблема и доношења најбољих пословних одлука.²⁶

Користећи нове концепте јавна управа успешније повезује своје запослене са њиховим послом, са корисницима њихових услуга, добављачима и другим интересним партнерима. Битно је напоменути да примена нових алата омогућава запосленима, корисницима услуга и руководиоцима увид у огромну количину комплексних података. Ако се концепт примењује на прави начин, смањује се количина података и информација којима се запослени излажу уз

²³ Радивојевић, М., *Е-Управа - од визије до имплементације*, Бања Лука, 2007, стр. 7.

²⁴ Ближе видети: Mateljak, Ž., Gjurković, S., *Implementation of the concept of new public management in order to increase public administration efficacy in the Republic of Croatia*, Dubrovnik, 2016., p. 64.

²⁵ Вучинић, Д., *Електронска управа - концепт и услуге са освртом на електронску управу у Републици Србији*, Гласник права, год XI, бр. 1/2020. Преузето са: <http://www.jura.kg.ac.rs/gp26/nr/vucinic/htm>

²⁶ Тепшић, М., Радивојевић, М., *Нови документ менаџмент систем јавне управе као први корак према „модерној јавној управи“*, Сарајево, 2010, стр. 866.

истовремено повећање квалитета тих информација. Главна намера новог концепта је генерисање што квалитетнијих информација и знања потребних јавној управи за квалитетније услуге и доношење правих пословних одлука. Да би се могла обезбедити права услуга, правој особи, у право време, и на одговарајућем месту морају се користити и интерни и екстерни подаци. Нови документ менаџмент систем треба да заснива свој рад на уравнотеженим интерним и екстерним подацима. Интерни подаци у јавној управи прикупљају се по већ усвојеним правилима и спремају у одговарајуће базе података али им се морају додати и неопходни екстерни подаци. Нови концепт треба да омогући:

- анализу понашања корисника,
- одређивање ко су кључни корисници услуга,
- где су и који су извори највећих трошкова,
- ефикасније услуживање и бољу комуникацију,
- анализу ефикасности услуживања,
- обезбеђење самоуслуживања,
- понуду неких специфичних услуга одређеним корисницима и
- лакше и једноставније предвиђање будућих трендова.²⁷

Овај концепт такође омогућава праћење достигнућа управа, управних организација и јединица локалне самоуправе у реалном времену, па су информације и знања доступна у тренутку када су неопходна. На тај начин се скраћује време за доношење оперативних и стратешких одлука са седмице на дан или чак и сате (зашто не и минуто или у секунди). Очекује се да се нови документ менаџмент систем веже уз готово сва подручја рада јавне управе. Очекује се његов позитиван утицај на задовољство корисника и запослених у јавној управи, јефтиније пословање, ефикасније услуживање, обезбеђење самоуслуживања и нуђења услуга.

Обележје новог документ менаџмент система мора бити и способност прилагођавања променама и новонасталим условима у екстерном окружењу или у јавној управи у којој систем делује, што није био случај са старим документ менаџмент системима и трансакцијским системима. Нови систем треба да спада у тзв. “системе који уче”, што у пракси значи да се, прикупљањем нових података из екстерних извора и њиховом комбинацијом са интерним и трансакцијским подацима долази до нових квалитетних информација и знања.²⁸ Ефикасност и ефективност система мора да расте са бројем интеративних процеса обраде, при чему систем акумулира знања и искуства која затим користи у будућим обрадама.

Имплементација новог документ менаџмент система у различита подручја државне и јавне управе доводи до поједностављења административних процедура нарочито у пореском систему, здравственом осигурању, социјалној

²⁷ Исто, стр. 865-869.

²⁸ Видовић, С., *Управљање знањем*, Загреб, 2003, стр. 44-47.

заштити итд., што доприноси смањењу трошкова и подизању квалитета услуга грађанима.

3.1. Примена стандарда у циљу побољшања рада јавне управе

За савременији рад јединица локалне самоуправе, пресудну улогу има увођење стандардних радних процеса и процедуре контроле квалитета услуга и самог радног процеса локалне самоуправе. Циљ добијања сертификата ИСО је унапређење рада Општинске управе, бржа и ефикаснија услуга општине као јавног сервиса грађана.

Кад говоримо о ИСО 9000 стандардима квалитета не говоримо о ничему другом него о прилагођавању постојећег система управљања квалитетом (*QMC*) или тоталног управљања квалитетом (*TQM*) међународно признатим и опште прихваћеним стандардима. ИСО стандарди су кодификован начин рада, писана упутства како треба радити и како се припремају одговарајућа акта, заправо начин на који би требало да функционише Општинска управа. Стандарди подразумевају унифициране процедуре које се спроводе у општинској управи, описивање тачног редоследа радњи у спровођењу поступка и појединачно описивање сваке од њих.²⁹ За Општинску управу то значи: боља ефикасност, тачност, љубазност, одговорност и поверење, што има за основни резултат корист и задовољство грађана, корисника услуга.

Квалитетна припрема је један од најзначајнијих корака у процесу сертификације која је поред спремности општинског руководства да се посвети процесу сертификације, кључни предуслов за испуњавање стандарда у што краћем року. Даљи кораци за имплементацију ИСО 9000 стандарда могу бити: идентификација главних процеса (*input-процес-output*); оспособљавање и обука радника; снимање и анализа постојећег стања у организацији, припрема документације, обука запослених, предсертификациони аудит, сертификација и постсертификациона фаза. С тим у вези, локална управа мора да идентификује процес који доприноси квалитету и успостави документовани систем, усаглашен са захтевима стандарда СРПС ИСО 9001:2008 и ИВА 4:2005 – Упутство за примену ИСО 9001 у локалној управи.³⁰

Систем менаџмента квалитетом у општинској управи обухвата организациону структуру, поступке, процесе и ресурсе и постављен је тако да спречи појаву неусаглашености у свим процесима, уз истовремену тежњу ка сталном побољшању – од препознавања захтева и очекивања корисника, преко свих фаза реализације услуга. Интерне провере квалитета и преиспитивања система од руководства користе се за надзор над функционисањем система,

²⁹ Kalač, E., *Quality Management in the Local Government*, Крагујевац, 2011, стр. 52-55.

³⁰ Ближе видети: Радуловачки, В., Шилобад, М., *Систем квалитета ИСО 9001:2000*, Нови Сад, 2001, стр. 125-127.

праћење ефеката, анализу стања и идентификацију могућности за побољшање. Документација система менаџмента квалитетом (словник, процедуре, упутства, записи) представља систем подршке реализацији процеса у општинској управи. Документација је према својој структури и обиму прилагођена потребама процеса који се одвијају у општинској управи и квалификацијама запослених који у свом раду користе.

Заједно са законском регулативом и нормативима, актима, документа система менаџмента квалитетом чине основу за обављање активности и процеса у општинској управи. Циљ је стварање оквира за унапређење управљачких функција и организације општинске управе као и подизање квалитета општинских услуга кроз:

- јасно дефинисање политике и циљева од стране руководства општинске управе;
- боље разумевање захтева корисника (грађана и правних лица) и усредсређеност на задовољавање тих захтева;
- побољшање интерне и екстерне комуникације;
- веће разумевање при организацији процеса;
- боље разумевање закона и прописа, као и њиховог утицаја на рад општинске управе и задовољавање захтева корисника;
- јасно дефинисање одговорности и овлашћења у општинској управи;
- побољшано искоришћавање времена и ресурса;
- смањење трошкова;
- побољшана идентификација и редослед услуга.³¹

Основни циљ којем треба тежити имплементацијом норми ИСО 9000 у локалној самоуправи је испуњавање захтева и очекивања заинтересованих страна. То су грађани (задовољавајући квалитет услуга), запослени (задовољство радом и каријером), добављачи (трајан пословни однос), друштво (одговорно деловање, заштита природе) и привреда-инвеститори (повољно пословно окружење). Добијање ИСО сертификата показују да ове локалне самоуправе брину о грађанима, корисницима својих услуга, као и о запосленима. То је и добар пример другима како се квалитетно управља, брине о јавном интересу и доприноси друштвеном развоју.

4. Имплементација е-управе у функцији управљања квалитетом

Е-управа представља обезбеђивање сервиса јавне администрације грађанима и бизнису електронским путем у циљу подстицања учешћа грађана у демократским процесима и уклањању препрека пословању. Према дефиницији коју је дала Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД),

³¹ SRPS ISO 9000:2007, Систем менаџмента квалитетом СРПС ИСО 9000:2007 - Основе и речник. Институт за стандардизацију Србије, Београд, 2007.

која прати развој Е-управе у многим државама, она означава употребу информационо-комуникационих технологија, посебно Интернета, као оруђа за постизање бољих резултата владе.³²

Процес реформе јавне управе у Србији се одвија под слоганом “Управа по мери свих нас” и кроз нову Стратегију реформе јавне управе у фокус ставља грађане и предвиђа деполитизовану, делотворну управу која пружа квалитетне услуге. Једно од поглавља односи се директно на Е-управу, а према Стратегији, употреба информационо-комуникационих система треба да буде усмерена на ефикасност и економичност обављања послова органа јавне управе, али и на пружање јавних услуга грађанима и правним лицима.³³

Реформски процеси у овој области могу се груписати у два тока: развој е-управе, који се спроводи кроз Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020-2022. године и регулаторна реформа и поједностављење управних поступака (који се пре свега спроводи кроз Стратегију регулаторне реформе и унапређење система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године и Програм “е-Папир” као наставак и надградња Плана приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији “Стоп бирографији”). Ипак, политика пружања услуга се не спроводи кроз јединствену националну кровну политику, нити је у потпуности успостављен јединствен механизам координације за сва документа јавних политика у области услуга.³⁴

„Поступак имплементације принципа електронског пословања у јавну управу сличан је проблему комбиновања низа делића огромне слагалице у складну целину. пут од «папирне» до електронске управе дуготрајан и да подразумева небројено много корака. Већина влада почиње са пружањем електронских информација намењених различитим циљним групама. Временом притисак јавности и жеља за повећањем интерне ефикасности захтевају дистрибуцију комплекснијих услуга. Овај процес се одвија у фазама у којима различите услуге постају постепено доступне. Избор услуга које влада одлучи да понуди електронским путем зависи од два фактора: један је потражња јавности за одређеним услугама, а други је смањење интерних трошкова.“³⁵

„UNPAN (Онлајн мрежа Уједињених нација за јавну управу и финансије) је развила модел (*Web Measure Assesment*) по коме свака управа на путу до електронске пролази кроз пет стадијума онлајн присуства:

- присуство у зачетку (*emerging presence*) - ограничена количина информација;

³² OECD, OECD Open, Useful and Re-usable data(OURdata) Index:2019. Преузето са: [//www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata/index*policy-paper-2020.pdf](http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata/index*policy-paper-2020.pdf).

³³ Службени гласник РС, бр. 42/2021.

³⁴ Исто.

³⁵ Симвић, В., *Електронско пословање*, Београд, 2013, стр. 86.

- појачано присуство (*enhanced presence*) - више информација везаних за различите сфере деловања;
- интеракција - учешће циљних група у различитим информатички подржаним процесима и доступност одређених услуга;
- трансакција - двосмерна *on-line* размена информација и пружање различитих услуга на овај начин;
- трансформација - потпуна интеграција процеса и трансформација промена

У почетној фази карактеристичан формат Интернет презентација управе је слична брошури. Линкови према појединим министарствима могу, али не морају да постоје, као и линкови према другим (локалним, регионалним) нивоима власти. Вредност коју јавност има од овога је јавна доступност - процеси су објашњени, транспарентнији, затим се интеракција између владе и јавности се стимулише кроз различите апликације.

Трећа фаза је технолошки најзахтевнија, а подразумева и остваривање законских и других предуслова да би се могла имплементирати. Касније се повећава комплексност технологије: она претпоставља да се све трансакције могу обавити он-лине, без напуштања канцеларије. Долази до потпуног он-лине, информатички подржаног процеса пружања комплетних и заокружених услуга као што су пореске пријаве, добијање грађевинске дозволе, продужење дозвола, предавање различитих захтева, или електронско гласање. До пете фазе се долази када се интегришу сви информациони системи и кад јавност може добити све услуге на једном виртуелном шалтеру. У овој фази смањење трошкова, повећање ефикасности, и задовољство корисника достижу највиши ниво. Јединствено полазиште за све услуге је крајњи циљ свих иницијатива е-управе. Овај, за већину још увек недостижни идеал, сликовито се означава и изразом „јединствени шалтер – *single window*“, на коме грађанин са неколико «кликова» долази до било које информације и услуге у надлежности било код државног органа. Јединствени шалтер није могуће остварити без примене информационо - комуникационих технологија.³⁶

4.1. Анализа доприноса примене принципа и концепата квалитета јавног управљања у контексту задовољства корисника услугама е-управе

Као основа за истраживање утицаја имплементације принципа и концепата управљања квалитетом из перспективе корисника е-управе у Србији послужио је пројекат који спровео *Development Consulting Group (DCG d.o.o.)* у 60 изабраних ЈЛС у Републици Србији, а који је финасиран од стране и у сврхе програма *Swiss PRO* - Подршка Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг

³⁶ Исто, стр. 86-87.

управљања и социјалне укључености. У сврху ове активности, а ради прецизног прикупљања и обраде података, израђен је нови алат, који поред процене *web* презентација и е-Услуга ЈЛС, ставља снажан нагласак на институционалне, техничке и кадровске капацитете ЈЛС, као и перцепције грађана и предузећа, њихове ИТ писменост и спремност да учествују у е-Управи. Овај електронски алат служи као база података и генерише прелиминарне извештаје по општинама, као и свеобухватне статистичке извештаје, који се могу користити за квалитативне компаративне и анализе трендова.³⁷

Swiss PRO EGDI 2018 има три скупа индикатора који се односе на:

1. пружање електронских услуга,
2. капацитет и спремност ЈЛС за реализацију еУслуга, и
3. информатичку писменост, перцепцију и задовољство корисника услугама еУправе.³⁸

Највише рангирани градови су Зрењанин, Нови Пазар и Панчево, док су најниже рангирани Крушевац, Врање и Ужице. Три водећа града имају ажуриране веб-сајтове, нуде највећи број еУслуга, имају обучене ИТ администраторе и значајно су побољшали своје техничке капацитете и то у складу са Стандардима интероперабилности.³⁹ За разлику од најниже пласираних - Прешево, Ћуприја, Љубовија и Сврљиг, општине Књажевац и Врњачка Бања у складу са прописаним стандардима и правним оквиром имају најбоље резултате за већину параметара. Ово су једине две општине које имају функционалне е-Услуге на порталу е-Управа, док је Врњачка Бања једина која користи е-ЗУП за интерну размену података и докумената. Обе општине имају добру унутрашњу организацију и комуникацију, обучене људске ресурсе и упућене руководиоце администрације.⁴⁰

Како би утврдили задовољство корисника услугама е-управе, аутор овог рада поставио је следеће хипотезе:

X1. Постоји значајна повезаност између примене принципа и концепата квалитета јавног управљања, односно јавне управе и задовољства корисника услугама е-Управе

X2. Постоје механизми за осигурање квалитета јавних услуга

По спроведеном истраживању од 60 ЈЛС укључених у испитивање само 24 (40%) су поставиле било какве услуге на порталу е-Управа, док још мањи број ЈЛС заиста и нуди е-Услуге. Једине е-Услуге које се нуде на веб-сајтовима ЈЛС односе се на матичне књиге и уверења о држављанству. Електронске матичне књиге су функционалне у 90% ЈЛС, до те мере да се документи могу подићи у услужним центрима за грађане и, у мањој мери, послати на кућну адресу

³⁷ SWISS PRO, Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе . SWISS PRO ИНДЕКС РАЗВОЈА еУПРАВЕ, Београд, 2019.

³⁸ Исто.

³⁹ Исто.

⁴⁰ Исто

обичном поштом. Око две трећине ЈЛС обухваћених проценом користи географски информациони систем (ГИС), Међутим прикупљени подаци су доступни, односно могу се преузети или користити интерактивно преко веб-сајта у само 13 ЈЛС. У седам случајева, ГИС се може прегледати, али се не може користити интерактивно. Око половине ЈЛС има електронски систем за пријављивање комуналних проблема, међутим, само 13 од ових система приказује све пријављене проблеме са њиховим статусом на систематичан и транспарентан начин, док 12 има опцију да генерише статистичке податке. Војвођанске општине нуде неке од примера најбоље праксе ефикасног и делотворног извештавања о комуналним проблемима.⁴¹ Већина грађана и предузећа зна за портал е-Управе. Међутим, само мали број њих је успео да попуни онлајн образац, учита доказ о уплати и добије документ на кућну адресу. Ово указује на веома ниску функционалност е-Управе, тачније, или их нема на Порталу ЈЛС или су доступне само информације и обрасци у ПДФ формату. Издавање личних докумената су најчешће тражене услуге па су и прве понуђене, а уједно су и најбоље и најдуже промовисане међу услугама на порталу е-Управе. Издавање извода их матичних књига је друга најчешће коришћена е-Услуга. Приватни сектор је највише заинтересован за регистрацију привредних друштава, електронско подношење финансијских извештаја, ЦЕОП, документе и потврде везане за пословање, увид у стање на пореском рачуну, документе просторног планирања.⁴²

Негативна искуства обухватају системске грешке, лошу везу, програмске грешке, ограничен број понуђених услуга, компликован приступ и поступак регистрације, нејасна упутства, спору услугу, али и личне разлоге, као што је недостатак скенера код куће, недостатак токена, рачунара итд. Коментари такође указују на то да нефункционалне е-Услуге демотивишу грађане да их користе. Грађани и предузећа сугеришу да прво треба решити сва техничка питања и онда организовати кампању подизања нивоа свести о могућностима и користима које доноси коришћење е-Услуга.⁴³

Као кључни изазови у извештају се истиче да недостају адекватни механизми праћења и контроле напретка и резултата е-Управе. Годишње самопроцене веб презентација ЈЛС ће бити корисне као механизам континуираног учења. Очекује се да ће програмерске грешке и грешке у функционисању система е-Управе и структури/организацији портала е-Управе бити значајно умањене новом платформом портала е-Управе, која се тренутно развија. Као битан фактор наводи се и стандардизација е-Услуга на порталу е-Управа. Велики број пометња настало је дуплирањем понуђених услуга, јер ЈЛС нису користили називе из јединствене базе података. Очекује се да ће стандардизована листа услуга бити уређена и организована на бољи начин на

⁴¹ Исто.

⁴² Исто.

⁴³ Исто.

новом порталу е-Управе, укључујући падајући мени и унапређену опцију претраживања.

Такође, оно што је битно са аспекта овог рада, а наведено је и у извештају, је да управљање е-Услугама није обухваћено делокругом рада организационих јединица и појединачним описима послова. Осим тога, присутно је и неадекватно управљање подацима.

Делотворне и ефикасне услуге е-Управе у највећој мери зависе од интегритета, поузданости и тачности система података. Овим је доказано и прво истраживачко питање овог рада, обзиром да је у локалним самоуправама које имају интегрисане принципе и концепте управљања квалитетом, ефикасност е-услуга већа, тиме и задовољство корисника. Ово је разлог зашто е-Управа захтева ангажовање стручних запослених који су распоређени у више различитих организационих јединица, а који треба да буду одговорни за редовно ажурирање докумената и база података. Интерно управљање предметима/документима, оцењено је као неадекватно.⁴⁴

Резултати анализе послужили су и за дефинисање стандарда, што указује да постоје механизми за осигурање квалитета јавних услуга, тиме је доказана и друга хипотеза. Идентификовани су следећи стандарди:

1. Развој капацитета за дигиталну трансформацију
2. Формирање или унапређење апликативног окружења
3. Формирање или унапређење хардверског окружења
4. Унапређење комуникационог окружења (унапређење интернета, интранет и екстранет мрежа),
5. Информациона безбедност
6. Унапређење интерних пословних процеса и организације рада.⁴⁵

Очекује се да се примена ових стандарда веже уз готово сва подручја рада у јавне управе, као и да се тиме оствари позитиван утицај на задовољство корисника и запослених у јавној управи, јефтиније пословање, ефикасније услуживање, обезбеђење самоуслуживања и нуђења услуга.

5. Закључак

Промене у пословном окружењу траже нову концепцију управљања и пружања услуга у односу на досадашњу праксу. Постоји потреба за коришћењем таквих управљачких алата и технологија које омогућавају свеобухватно, брзо и ефикасно коришћење свих доступних података и информација, унутар и изван јавне управе, а и осталих пословних система. Примена концепта управљања квалитетом омогућила би јавној управи јасно утврђивање мерила и критерија мерења ефикасности, као и континуирано праћење и преиспитивање

⁴⁴ Исто.

⁴⁵ Вукотић, Ђ. и др., *Анализа капацитета органа јавне управе за потребе успостављања електронског пословања*. Београд, 2018. стр. 51.

ефективности и транспарентности у пословању. Стварањем услова за већу употребу информационих система и електронских докумената омогућава се ефикасније поступање јавне управе, драстично се смањује потреба за папирном документацијом, а нарочито је значајно да се олакшава приступ јавности документима и актима који се доносе у вршењу јавних овлашћења, што омогућава транспарентност рада јавне управе. Систем менаџмента квалитетом у јавној управи обухвата организациону структуру, поступке, процесе и ресурсе и постављен је тако да спречи појаву неусаглашености у свим процесима, уз истовремену тежњу ка сталном побољшању – од препознавања захтева и очекивања корисника, преко свих фаза реализације услуга, што захтева стандардизацију. Сертификација општина значи испуњење одређених стандарда, тј. одређену гаранцију да ће постојећи привредници, као и потенцијални инвеститори, добити услуге и информације на начин који олакшава послове и активности које спадају у надлежност локалних самоуправа у Србији. На основу теоријске и емпиријске анализе, руководећи се принципима доброг управљања у раду се анализирао и концепт е-управе са становишта институционалних, техничких и кадровских капацитета за унапређење е-услуга, односно дигитализације административних процеса као један од кључних приоритета Републике Србије. Намера аутора је да укаже на препоруке, засноване на доказима по основу само неких параметара рада е-управе у вези са институционалним/организационим капацитетима, капацитетима за комуникацију са корисницима, као и променама које се морају спровести у раду и организацији јавне управе, чиме би се постигла боља ефикасност и квалитетније пружање услуге крајњим корисницима, тј. грађанима.

*Milan Palević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

QUALITY IMPLEMENTATION IN THE MANAGEMENT SYSTEM PUBLIC SERVICES

Summary

The work and work of public administration should strive to continuously improve the quality of its services, as well as to improve the overall quality of public administration as an organization. It is necessary to constantly set new goals and gradually, over time, get closer to those goals. In this way, the effectiveness and efficiency of the organization, that is, the entire system, would be improved. The new

concept of management in public administration should improve the functioning of the public sector, which means that administrative bodies operate in accordance with the legitimate expectations of the users of their services. This paper presents a review of the current state of eGovernment and eServices that local governments in Serbia provide to citizens and the economy, from the aspect of service providers on the one hand and service users on the other. The author intends to point out the areas in which there is room for improvement, but also the challenges that local governments face every day in their work. The contribution of the paper is in the theoretical presentation of the importance of the implementation of quality management systems in public service management systems in order to improve them.

Key words: *public administration, quality management systems, public sector services, customer satisfaction.*