

**POLITIČKA TRANSFORMACIJA I UVOĐENJE POTPUNOG
UPRAVLJANJA KVALITETOM (TQM) U JAVNU UPRAVU
BOSNE I HERCEGOVINE**

**THE POLITICAL TRANSFORMATION AND THE TOTAL
QUALITY MANAGEMENT (TQM) INTRODUCING INTO THE
BOSNIA AND HERZEGOVINA'S PUBLIC ADMINISTRATION
SYSTEM**

Sažetak

U ovom radu se razmatra specifična inicijativa uvođenja potpunog upravljanja kvalitetom u javnu upravu Bosne i Hercegovine kao posebno područje Novog javnog menadžmenta u sklopu programa menadžerskih reformi javne uprave koje se provode u posljednjih 30-ak godina u svijetu. Ta inicijativa je dovela do razvoja potpunog upravljanja kvalitetom u javnoj upravi kao posebnog modela koji treba poslužiti podizanju kvaliteta rada javne uprave i kvalitetnijeg pružanja usluga građanima. U radu se posebno analizira proces političke transformacije bosanskohercegovačke države kroz proces tranzicije iz jednopartijskog socijalističkog sistema u višepartijski demokratski sistem. Nadalje, u radu se iznose analize o stanju u kojem se nalazi javna uprava, o političkom kontekstu u kojem se provodi proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, a dio rada analizira evropske principe javne uprave i usklađenost uprave u Bosni i Hercegovine sa evropskim standardima. Centralni dio rada razmatra mogućnost uvođenja potpunog upravljanja kvalitetom u javnu upravu Bosne i Hercegovine, analizira prepreke i mogućnosti za uvođenje jedne takve inicijative, te posebno razmatra sam postupak implementacije TQM-a u javnu upravu kako bi Bosna i Hercegovina što kvalitetnije i brže provela reforme i ispunila uvjete za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Ključne riječi: *javna uprava, Evropski principi javne uprave, Total Quality Management, Bosna i Hercegovina, Evropska unija*

Summary

This paper deals with a specific initiative consisting of introduction of the Total Quality Management in the B&H Public Administration as a specific area of New Public Management within the program of public administration management reforms, which has been implemented for the last thirty years worldwide.

That initiative led to the development of the Total Quality Management within public administration as the special model that should increase the quality of public administration work and providing of better services for the citizens. The paper is analyzing in particular the Bosnian state's party organization transforming process from single-party socialist system to democratic multi-party one throughout the transition process. Furthermore, the paper provides analyses of public administration condition, political context as the environment in which the process of public administration reforming in B&H takes place.

The paper's fourth part is giving an analysis of the European Principles for Public Administration, and of the Bosnian administration's complying with European regulations.

The core of the paper examines the possibility of introducing the Total Quality Management into the public administration of Bosnia and Herzegovina, analyzes obstacles and possibilities of introducing of such initiative, and in particular, examines the very procedure of the TQM implementing within the public administration, in order to help Bosnia and Herzegovina implementing its reforms faster and better, thus fulfilling the conditions needed for the ascension in the European Union.

Key words: *public administration, European Principles for Public Administration, Total Quality Management, Bosnia and Herzegovina, the European Union*

1. Uvod

Bosna i Hercegovina je, kao jedna od šest republika, bila u sastavu bivše Socijalističke federativne republike Jugoslavije sve do 1992. godine. U Bosni i Hercegovini je 29. februara i 1. marta 1992. godine održan referendum građana¹. Rezultat referenduma² bio je da su građani Bosne i Hercegovine odlučili da žive u suverenoj i nezavisnoj državi Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica je 6. aprila 1992. godine priznala Bosnu i Hercegovinu, nakon čega su Srbija i Crna Gora izvršile agresiju na međunarodno priznatu suverenu i nezavisnu državu Bosnu i Hercegovinu. To je bio „jedan od najstrašnijih ratova u istoriji Bosne i Hercegovine, rat koji je bio utemeljen na genocidu“³, s ciljem obespravljanja, progona i uništenja bošnjačkog i hrvatskog stanovništva. Rat je zaustavljen potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini 1995. godine u Daytonu⁴. Dejtonski sporazum zadržava ideju suverenog i nezavisnog razvoja i međunarodno-pravnog subjektiviteta države Bosne i Hercegovine, ali i uspostavlja novi koncept ustavno-političkog uređenja. Prema tom konceptu, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Odlukom Međunarodnog arbitrarnog tribunala od 2000. godine uspostavljen je Brčko Distrikt.

Bosna i Hercegovina je 24. aprila 2002. godine postala članica Vijeća Evrope. Cilj Vijeća Evrope je postići bolju povezanost među svojim članovima sa svrhom očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji su im zajednička baština i koja olakšava njihov ekonomski i socijalni napredak⁵. BiH je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁶ sa Evropskom unijom

1 „Referendumsko pitanje glasilo je: *Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?*“ Begić, I. Kasim: *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog mirovnog sporazuma (1991.-1996.)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997, str. 73.

2 „Republička izborna komisija u Izvještaju je konstatirala da se od ukupnog broja građana sa pravom glasa (3.253.847) na referendum odazvalo 2.073.568 ili 64,31% od ukupnog broja građana sa pravom glasa. Pozitivan odgovor na referendumsko pitanje dalo je 2.061.932 građana sa pravom glasa ili 63,95% od potencijalnog broja glasača, odnosno 99,44% od broja koji su pristupili referendumskom izjašnjanju. Protiv referendumske pitanja glasalo je svega 6.037 birača ili 0,19% građana sa pravom glasa u BiH.“ Begić, I. Kasim: *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog mirovnog sporazuma (1991.-1996.)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997, str. 77. i 78.

3 Filipović, Muhamed: *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, historijske, kulturne i političke činjenice*, Sarajevo, 1997, str. 109.

4 Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini parafiran je 21. novembra 1995. godine u Daytonu, a potpisan je 14. decembra 1995. godine u Parizu.

5 Član 1. Statuta Vijeća Evrope <http://conventions.coe.int>.

6 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sastoji se od 10 poglavlja: 1) opća načela, 2) politički dijalog, 3) regionalna saradnja, 4) slobodno kretanje roba, 5) kretanje radnika, poslovni planovi, pružanje usluga, kapital, 6) usklađivanje prava, provedba prava i pravila tržišnog natjecanja, 7) pravosuđe i unutrašnji poslovi, 8) oblici saradnje, 9) finansijska saradnja, i 10) institucionalne, opće i završne odredbe.

16. juna 2008. godine. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina je stupila u prvi ugovorni odnos sa Evropskom unijom. Bosna i Hercegovina ima obavezu da provede dogovorene odredbe iz Sporazuma i da nastavi sa svojim aktivnostima u ispunjavanju kriterija za punopravno članstvo. Nakon potpisivanja Sporazuma sljedeći korak je stjecanje statusa zemlje kandidatkinje za članstvo u Evropskoj uniji.

U narednom periodu Bosna i Hercegovina mora provesti veliki broj reformi kako bi se pripremila da što bolje i brže ispuni kriterije za postizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

Jedna od najbitnijih reformi, za koju Bosna i Hercegovina ima obavezu da je provede, jeste reforma javne uprave koja ima ključnu ulogu za ispunjavanje kriterija za postizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji. Bosna i Hercegovina mora javnu upravu prilagoditi standardima koji vrijede unutar evropskog administrativnog prostora.

S ciljem povećanja efikasnosti u javnoj upravi Bosne i Hercegovine potrebne su temeljne organizacijske promjene koje će rezultirati smanjivanjem glomazne birokratije i povećanjem brzine i kvaliteta u pružanju javnih usluga.

2. Političko uređenje i podjela vlasti u Bosni i Hercegovini

Na osnovu Aneksa IV (Ustav BiH) Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina je demokratski uređena država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja temeljni dokument za izgradnju i funkcioniranje države Bosne i Hercegovine. „U sastavu države Bosne i Hercegovine su dva entiteta“⁷: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, a od 2000. godine Odlukom Međunarodnog arbitrarnog tribunala uspostaven je Distrikt Brčko koji je, također, u sastavu države Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina ima jasno izraženu podjelu vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu.⁸

7 Ibrahimagić, Omer: *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005, str. 80.

8 Sahadžić, Maja: *Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova: Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti, urednici: S. Gavrić, D. Banović i dr. Cristina Krause, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, str. 17–43.

Izvršnu vlast na državnom nivou vrši⁹: Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara; zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština BiH (Zastupnički dom i Dom naroda); sudsku vlast vrši: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine.

Izvršnu vlast na nivou Federacije Bosne i Hercegovine¹⁰ vrše predsjednik i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine; zakonodavnu vlast vrše: Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (Zastupnički dom i Dom naroda); sudsku vlast vrši: Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Izvršnu vlast na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine vrše: premijer kantona i vlada kantona; zakonodavnu vlast vrši skupština kantona; i sudsku vlast vrše: kantonalni i općinski sudovi, tužilaštva i pravobranilaštva.

Izvršnu vlast u Republici Srpskoj¹¹ vrše: predsjednik i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlada Republike Srpske; zakonodavnu vlast vrše: Skupština Republike Srpske i Vijeće naroda Republike Srpske; sudsku vlast vrši: Ustavni sud Republike Srpske, Vrhovni sud Republike Srpske, okružni sudovi i osnovni sudovi.

U Bosni i Hercegovini postoji i organizacija vlasti u jedinicama lokalne samouprave. U Bosni i Hercegovini postoji 141 općina: u Federaciji BiH 78 i u Republici Srpskoj 63. Općine su organizirane tako da se općinski načelnik bira direktno na izborima, kao i općinsko vijeće i organi općinske uprave.

3. Organizacija i funkcioniranje javne uprave u Bosni i Hercegovini

Trenutno stanje javne uprave u BiH obilježava glomaznost i nefunkcionalnost. U Federaciji BiH je karakteristična naglašena decentralizacija koja je nedosljedno izvedena, jer se temelji na dominirajućoj poziciji kantona i na nejasnom i nesigurnom ustavnom položaju gradova. U Federaciji BiH postoje četiri vertikalna nivoa obavljanja vlasti (općina, grad, kanton, Federacija BiH). S druge strane, u drugom bh. entitetu Republici Srpskoj postoje samo dva nivoa vršenja vlasti (općina i entitet), s tim što još formalno postoji i nivo grada, ali se on u praksi gotovo i ne primjećuje, a država

9 *Ustav Bosne i Hercegovine*, članovi IV, V i VI. Sarajevo, OHR (Office of the High Representative).

10 *Ustav Federacije BiH*, članovi IVA, IVB i IVC, Sarajevo www.parlamentbih.gov.ba.

11 *Ustav Republike Srpske*, članovi 70, 80, 115, 121... www.narodnaskupstinars.net

BiH ima 13 ustava, u kojoj 13 skupština donosi zakone, a podzakonske akte blizu 200 vlada i ministarstava. Na ovaj broj treba dodati organe i akte Distrikta Brčko¹². Sve ovo rezultira da država Bosna i Hercegovina ima glomaznu, netransparentnu, birokratiziranu, neefikasnu upravu. Zbog velikog broja zakona, podzakonskih akata, odluka i propisa često se i relativno jednostavni sadržaji ne mogu prepoznati kao takvi, pa ih moraju rješavati samo osobe sa dobrim poznavanjem normi i pravila. Gustina ovih pravila i regulativa sprečava fleksibilno reagiranje na okolne uvjete koji se brzo mijenjaju.

Javna uprava u Bosni i Hercegovini trenutno je glomazna i neefikasna, a i izrazito ispolitizirana. Često se funkcije dodjeljuju na osnovu političke pripadnosti, a u rijetkim slučajevima u skladu s stručnim kompetencijama i iskustvom. Prema tome, javnu upravu u Bosni i Hercegovini karakteriziraju manipulacija i favoriziranje. Općeprisutna praksa zapošljavanja političkih podobnih pristalica vodi ka zapošljavanju osoba koje nisu kvalificirane za obavljanje svojih dužnosti. Ovakva situacija ima za posljedicu dovođenje javne uprave u krizu koja sprečava ekonomski i politički razvoj i stvara socijalnu nestabilnost.

Reforma javne uprave je jedan od strateških procesa ukupnih promjena države u tranziciji kakva je i Bosna i Hercegovina koja se želi priključiti zemljama s demokratskim tradicijskim opredjeljenjem, vladavinom prava i tržišnom privredom.

Tranzicijsko opredjeljenje države Bosne i Hercegovine podrazumijeva adekvatan pravni okvir i njezinu upravu koja će imati za cilj te vrijednosti promovirati i štititi. Potrebni su organizaciono prilagođavanje i veliki zahvati u promjeni propisa, ali i trajan i složen proces reobrazovanja kadrova koji su uposleni u javnoj upravi.

Istraživanja pokazuju kako nema brzih rješenja. Ali, za postizanje dugoročnih i održivih rješenja potrebni su pažljivo razrađeni sistemi i postupci, te novi ili bitno izmijenjeni zakoni, što podrazumijeva implementaciju *Evropskih principa javne uprave*, kao i izgradnju sistema potpunog upravljanja kvalitetom (*Total Quality Management – TQM*).

12 Miličević, N. – Dunderović, R. – Šero, F.: *Edukacija kadrova u lokalnim organima uprave i samouprave – istraživanje*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2003, str. 17.

4. Evropski principi javne uprave i procjena stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini

Svaka država koja ima namjeru postati članica Evropske unije mora osigurati odgovarajuću sposobnost javne uprave da ispunjava obaveze koje proizlaze iz članstva. Evropska unija nije strogo definirala pravila i uvjete za sistem javne uprave. S obzirom na tu činjenicu, oni nisu sastavni dio zvaničnog *Acquisa*¹³. Međutim, politički kriteriji (kriteriji iz Kopenhagena¹⁴) zahtijevaju stabilnost institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i zaštitu manjina. Shodno tome, javna uprava u zemljama članicama mora biti u skladu s temeljnim principima, koji su utvrđeni u 95 kriterija iz Madrida¹⁵, odnosno svaka zemlja mora imati dovoljno administrativnih kapaciteta da prihvati i implementira *Acquis*. SIGMA, zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za pomoć u provođenju reformi, definirala je načela prema kojima se trebaju ravnati reforme javne uprave u tranzicijskim zemljama¹⁶.

U Evropskoj uniji sve zemlje članice su saglasne da javna uprava mora biti standardizirana. Shodno tome, sistemi javne uprave u svim zemljama članicama EU postaju sličniji kako se grade i uspostavljaju administrativni kapaciteti. „Principi koji slijede, dio su onoga što se općenito smatra zajedničkim svim zemljama – članicama EU“¹⁷:

1. *zakonitost* – javna uprava mora poštivati okvir koji se primjenjuje na zakonodavne organe vlasti. Zakonitost u radu se postiže putem kontrole rada javne uprave, kao što su interna kontrola (pravosudna

13 *Acquis communautaire* – skraćeno *acquis* (naziva se još pravno naslijeđe zajednice) skup je prava i obaveza koji sve zemlje članice obavezuje i povezuje unutar Evropske unije. On ne predstavlja samo pravo u užem smislu, jer obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora te presuda Suda Evropske zajednice, deklaracije i rezolucije koje je Unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove te međunarodne ugovore koje je Zajednica sklopila kao i ugovore između zemalja članica u području djelovanja Unije. Svaka zemlja koja želi postati članicom Evropske unije mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo sa *Acquis communautaireom*.

14 Ovi kriteriji su ustanovljeni tokom sastanka Evropskog vijeća u Kopenhagenu 1993., a koje zemlje kandidati moraju ispuniti kako bi stekli pravo za punopravno članstvo u EU. Ovi kriteriji su podijeljeni u tri grupe: *Politički kriteriji*: stabilne institucije, koje garantiraju demokratiju, vladavina prava, ljudska prava i poštivanje prava manjina,

Ekonomski kriteriji: funkcioniranje tržišne privrede,

Ostali kriteriji: prvenstveno se odnose na sposobnost države da prihvati *Acquis* zajednice.

Čak i ako država ispuni sve zahtjeve pred nju postavljene, Unija zadržava pravo da odluči hoće li i kada prihvatiti nove članove.

15 *Madridski kriteriji* predstavljaju dodatan uvjet sa sastanka [Evropskoga vijeća održanog u Madridu](#) u decembru 1995. godine i odnose se na mogućnost prilagođavanja javne uprave standardima i normama EU.

16 SIGMA, *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper 27, OECD, Paris, 2003.

17 Šimac, Neven: *Evropski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002, str. 91.

kontrola i parlamentarna kontrola, ali i ombudsman, revizijska institucija i nekoliko nezavisnih institucija);

2. *predvidljivost* – ovaj princip podrazumijeva da odluke koje donose organi javne uprave nisu proizvoljne nego zasnovane na propisima, a građani trebaju unaprijed znati kakva bi mogla biti odluka organa javne uprave u njihovom konkretnom slučaju. Ovaj princip je povezan s prvim principom, reguliran putem podzakonskih akata i propisa, s jasnim i nedvosmislenim tumačenjima;
3. *profesionalizam* – javna uprava je organ koji obavlja tehničke poslove, a profesionalizam garantira kvalitet. Zaposlenici u javnoj upravi trebaju biti profesionalni, sposobni i kvalificirani za vrstu posla koju obavljaju. Potrebno je uvesti adekvatnu praksu rukovođenja radom kadrovske službe kako bi se osiguralo poštivanje ovog principa;
4. *politička neutralnost* – iako je uobičajeno da zaposlenici u državnoj službi imaju svoje političke sklonosti i preferencije, njihovi politički stavovi ne smiju utjecati na njihov rad;
5. *odgovornost* – potrebno je definirati sankcije za neadekvatno obavljanje radnih poslova i zadataka kako bi se osigurala primjena ovog principa. Menadžer ima zadaću osigurati prave ljude na pravim mjestima i motivirati ih za rad, ali i primijeniti sankcije u slučaju nezadovoljavajućeg obavljanja poslova i zadataka;
6. *kvalitet pruženih usluga i orijentiranost na klijenta* – javna uprava postoji da pruža usluge građanima i preduzećima. Zadovoljan klijent ima ključan značaj za imidž organa vlasti. U zemljama EU orijentacija javne uprave na pružanje kvaliteta i usmjerenost na klijenta tumači se kao okrenutost organa vlasti ka klijentima. Državni službenici stalno moraju tražiti načine za poboljšanje usluga na zadovoljstvo klijenata.
7. *otvorenost i transparentnost* – na osnovu ovog principa od javne uprave se zahtijeva da svim zainteresiranim stranama omogući pristup javnim informacijama. Država ne može biti zatvorena prema javnosti, nego mora biti otvorena i transparentna. Naprimjer, poštivanje ovog principa osigurava se i putem javnih konsultacija, otvorenih rasprava i dostupnosti informacija *on-line*.

Elektronsko obavljanje poslova¹⁸ uz korištenje informacijskih tehnologija¹⁹ (*E-management*) predstavlja izuzetno koristan instrument u implementaciji navedenih principa. To podrazumijeva korištenje informatičkih i komunikacijskih tehnologija za unapređenje usluga koje pružaju organi javne uprave putem smanjenja troškova, poboljšanja efikasnosti i promoviranja otvorenosti i transparentnosti.

Kako bi proces reforme odnosno modernizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini bio uspješan, potrebno je ispuniti određene preduvjete:

- ◆ politička opredjeljenost, volja i podrška moraju se osigurati. Ako je potrebno postići poboljšanja u cijeloj vladi, reformsku inicijativu mora podržati premijer. Potrebno je iskoristiti sve raspoloživo znanje kako bi se postigli rezultati;
- ◆ proces reforme javne uprave nema kraja; to je više proces stalne modernizacije. Riječ je o stalnom procesu poboljšanja javne uprave; nikad ne treba biti zadovoljan trenutnim stanjem;
- ◆ jasno se mora definirati politička odgovornost – ministar ili visoko rangirani državni službenik mora biti odgovoran i promptno reagirati ako se reformski proces uspori ili ako se pojave problemi;
- ◆ mora postojati kontrolni mehanizam koji bi bio blizak premijeru ili blizak nekoj srodnoj vodećoj poziciji;
- ◆ potrebna je profesionalna podrška. Za reformu javne uprave potrebno je da postoji centralna tačka s decentraliziranom implementacijom. Ta pozicija treba biti bliska vodećoj izvršnoj poziciji (premijer). Vjerovatno je optimalno rješenje da to bude nadležni ministar.

U BiH je potrebno ojačati kapacitete i u parlamentima i u javnoj upravi kako bi ovaj proces bio uspješan. Uspješnost mnogih reformi u BiH ovisi direktno o javnoj upravi, a proces reforme javne uprave pun je izazova. Strategija reforme javne uprave usvojena je 2006. godine, ali njena provedba je veoma spora, usprkos konkretnim projektima čiji je cilj omogućiti njenu provedbu.

18 Detaljnije pogledati: Zbornik radova, *Modernizacija hrvatske uprave*, urednik: Ivan Koprić, Zagreb, 2003, str. 293–303.

19 „Sa informacionim tehnologijom su se znatno proširile mogućnosti da građani dobiju sve neophodne informacije o svim bitnim javnim problemima, da se efektivno uključuju u rasprave, te da se lakše stekne slika o realnim potrebama građana, raznih grupa i organizacija. Mnoge vlasti sve više koriste ovaj instrument za obezbeđivanje on-line dijaloga sa građanima, što veoma pozitivno utiče na vrednost politika.“ Đorđević, Snežana: *Analiza javnih politika*, Čigoja štampa, Beograd, 2009, str. 174.

Reforma javne uprave determinira dinamiku procesa pridruživanja EU. Proces provedbe mora se ubrzati. Dosadašnji izvještaji o implementaciji ukazuju na potrebu poboljšanja koordinacije i saradnje između institucija na svim nivoima, intenziviranje tog procesa imenovanjem koordinatora na entitetskom nivou, angažiranje timova za nadzor nad provedbom.

Osnovni izazovi koje treba riješiti kako bi se uspješno završio proces reforme javne uprave obuhvataju:

- ♦ povezivanje strateških ciljeva s ljudskim resursima, osiguravajući kompetentnu državnu službu koja je konkretno osposobljena za pristup u EU i
- ♦ osiguranje adekvatnog budžeta za podršku ovom procesu.

Potrebno je imati na umu osnovne zahtjeve evropskog partnerstva u cijelom toku implementacije procesa reforme. Kako bi se ispunili zahtjevi, tj. kako bi se javna uprava BiH mogla smatrati “jednom upravom”, bez obzira na njenu unutrašnju institucionalnu strukturu, potrebno je izgraditi kapacitete u svim ministarstvima u BiH. Također, neophodno je usvojiti pravila kako bi se osigurala veći kvalitet propisa, koristeći jasne formulacije s ciljem izbjegavanja pogrešnog tumačenja. Potrebno je uvesti i procjenu regulatornog efekta kako bi se olakšala rasprava o nacrtima pravnih akata. Uz nacrt akata treba obavezno izraditi ekonomsku, socijalnu i okolišnu procjenu implementacije zakona. U ovaj proces je, također, potrebno uključiti i interesorne i javne konsultacije. I konačno, potrebno je implementirati i odgovarajuće sisteme pripreme budžeta i druge instrumente za uspješno vođenje javnih finansija kako bi se osiguralo adekvatno korištenje sredstava EU u javnoj upravi, šira reforma i razvojni proces u BiH.

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini²⁰ navodi se određeni progres u stepenu provođenja reforme javne uprave u BiH i ističe da su Strategija i Akcioni plan implementirani sa otprilike 36% do jula 2009; da je Ured koordinatora popunjen kadrovima i da je koordinacija sa entitetskim koordinadorima kao i s međunarodnim donatorima zadovoljavajuća. Međutim, isti Izvještaj, ipak, zaključuje da reforma mora biti intenzivirana, da je kvalitet javnih usluga u BiH još uvijek veoma niska, što uz korupciju najviše umanjuje perspektive ekonomskog rasta, administrativni kapacitet u sektorima (uključujući za EU integracije veoma bitne, sektore poput okoliša ili reguliranja tržišta i konkurencije) još

²⁰ *Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2009. godini*, SEC (2009) 1338, Brisel 14.10. 2009, str. 10. i 11.

uvijek nezadovoljavajući, a i same perspektive reforme uprave su opterećene političkim faktorima, kao što su fragmentirane strukture, dupliciranja i nejasne podjele nadležnosti i još uvijek politizirane državne službe²¹.

5. Uvođenje TQM-a u javnu upravu Bosne i Hercegovine

Zahtjevi za povećanjem učinkovitosti i kvaliteta u državnim i javnim službama, posebno sredinom 80-ih godina prošlog stoljeća, potaknuli su razvoj novih doktrina javne uprave. U svima njima temeljni su zahtjevi: povećanje poduzetnosti, inovativnosti, smanjivanje hijerarhijskih prepreka, uvođenje novog načina upravljanja vođenjem a ne zapovijedanjem, razvijanje ciljeva i misije organizacije, planiranje, te promocija kvaliteta kao temeljnog načela djelovanja²².

Model potpunog upravljanja kvalitetom je „preuzet iz privatnog sektora i velika je dilema je li moguće uspješno ga, u svim aspektima, primijeniti i u javnom sektoru. On obuhvata pregled svih faza procesa rada (performance), aktivnu participaciju zaposlenih, povratnu reakciju (feedback) klijenata i trajno poboljšanje kvaliteta rada“²³.

Potpuno upravljanje kvalitetom (TQM)²⁴ predstavlja jedan od pristupa upravljanju kvalitetom. To je oblik upravljanja organizacijom koji je usmjeren na kvalitet, a temelji se na učešću svih uposlenika u organizaciji koji zadovoljavanjem klijenata teže dugoročnom uspjehu i zadovoljavanju potreba svih interesnih grupa (*stakeholdera*) jedne organizacije odnosno javne uprave. Suština TQM modela zasniva se na 14 Demingovih²⁵ tačaka:

1. *razvoj konstantne težnje unapređenju proizvoda i usluga* – Deming smatra da menadžment mora biti istrajan u svom opredjeljenju za kvalitet i s kratkoročnog gledišta usredotočiti se na dugoročno. Kvalitet, kao cilj organizacije, postavlja se čak i iznad profita. Prema

21 Leskovic, Saša: *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009, str. 340. i 341.

22 Grdešić, Ivan: *Osnove analize javnih politika*, Zagreb, 2006, str. 137.

23 Đorđević, Snežana: *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 32.

24 *Total Quality Management (TQM) – Potpuno upravljanje kvalitetom*

25 Edvard Deming (*W. Edwards Deming*) bio je međunarodno priznati savjetnik za menadžment kvaliteta i produktivnosti. Godine 1987. američki predsjednik Ronald Regan (*Ronald Reagan*) dodijelio mu je *National Medal of Technology*. Još 30-ih godina prošlog vijeka Deming je bio jedan od prvih koji su se usredotočili na sisteme, a ne na pojedince, te je nastojao identificirati varijable sistema koje treba mjeriti i na to kako ih mjeriti. Detaljnije: Luburić, Radoica: *Umijeće uspješnog upravljanja*, HESPERIAedu, Beograd, 2008, str. 59. i 60.

mišljenju Deminga, profit je posljedica do koje neminovno dolazi ukoliko se organizacija opredijeli za kvalitet;

2. *usvajanje nove poslovne filozofije* – Deming smatra da je prilagođavanje novoj filozofiji unapređenja kvaliteta neminovno. Nije više moguće živjeti s uobičajeno prihvaćenim nivoom kašnjenja, greškama, lošim materijalom, neispravnom robom i lošim uslugama. Svođenje grešaka na minimum nije dovoljno. Potrebno ih je potpuno eliminirati. Postojeći sistem treba zamijeniti novim. Potrebno je usvojiti novu kulturu i filozofiju koju će podržati svi zaposleni. Nova kultura odražava opredjeljenje organizacije za kvalitet;
3. *smanjenje ovisnosti o inspekcijama kao putu prema kvalitetu* – praksu masovne inspekcije, tj. kontrole proizvoda, nakon izrade, potrebno je zamijeniti kontrolom kvaliteta na samom startu i u toku proizvodnog procesa. Potrebno je eliminirati svaku potrebu za inspekcijom gotove proizvodnje, prvenstveno ugradnjom kvaliteta u cjelokupni proces proizvodnje. Kvalitet se ne postiže ispitivanjem, već unapređenjem procesa proizvodnje;
4. *ukidanje prakse ocjene uspješnosti poslova samo na temelju cijene, te okretanje smanjivanju troškova poslovanja na temelju razvoja odnosa samo s jednim dobavljačem* – Deming ohrabruje organizacije u pravcu prevazilaženja problematičnih odnosa koje imaju sa dobavljačima i saradnje s njima. Cijena, prema njegovom mišljenju, nije bitna ukoliko nije povezana sa nivoom kvaliteta. Deming smatra da organizacije mogu unaprijediti odnose s dobavljačima, tako što će ući u partnerski odnos s jednim od njih, u koga imaju izuzetno povjerenje, i početi rad na dugoročnoj osnovi;
5. *konstantno unapređenje svih procesa usmjerenih planiranju, proizvodnji i uslugama* – Deming smatra da je menadžment obavezan kontinuirano raditi na iznalaženju novih načina za unapređenje kvaliteta. Unapređenje kvaliteta u toku procesa proizvodnje ili pružanja usluga je aktivnost bez kraja i dio odgovornosti menadžmenta, ali i svih zaposlenih. Deming ohrabruje zaposlene u iznošenju problema, jer samo oni koji su poznati mogu biti i riješeni, što može biti višestruko korisno;
6. *uvođenje konstantne edukacije na radnom mjestu* – obuka podrazumijeva da je svaki zaposleni adekvatno obučen i kvalificiran za posao koji mu je povjeren. Da bi se ovakve ideje praktično provele,

neke kompanije, kao što je naprimjer *Motorola*, osnovale su vlastite univerzitete;

7. *uvođenje liderstva u organizaciju* – umjesto supervizora koji svoj posao svode na to da radnicima saopće šta da rade i poslije provjere jesu li to dobro uradili, potrebno je uvesti praksu liderstva. Liderstvo, znači stvaranje sredine, atmosfere u kojoj će svaki zaposleni biti motiviran dati svoj maksimalan doprinos. Zapravo, zadatak lidera je omogućiti svakom radniku da maksimalno razvije i iskoristi svoje potencijale. Zbog toga je potrebno raditi na uvođenju institucije liderstva. Predvodnik, lider posjeduje znanje, ličnost i moć ubjeđivanja za ostvarenje transformacije svoje organizacije;
8. *iskorijenjivanje osjećanja straha, pri čemu se misli na suzdržanost radnika prema menadžmentu* – za Deminga je važno iskorijeniti osjećanje straha koje sprečava zaposlene da postavljaju pitanja, prijavljuju probleme ili iznose svoje ideje. Osnovna premisa je izgraditi takvu atmosferu u organizaciji koja će podsticati otvorenost i sigurnost u iznošenju prijedloga, radu i politici kvaliteta;
9. *ukidanje granica među organizacijskim sektorima* – Deming smatra da su prepreke između radnih jedinica (odjeljenja) kontraproduktivne. Potrebno je srušiti barijere između organizacionih dijelova, podsticati interfunkcijske i interorganizacione timove u rješavanje problema bez obzira na to u kom odjeljenju se oni jave. U mnogim organizacijama danas postoje “kružoci kvalitete” (*Quality Circle*), kao grupe (timovi) radnika koji održavaju sastanke na kojima raspravljaju o načinima da se unaprijedi kvaliteta i otklone problemi u proizvodnji. Interfunkcijski i interorganizacioni timovi doprinose unapređenju saradnje i znanja;
10. *prema postavkama TQM-a pogreške u poslovanju najčešće su rezultat propusta u organizaciji procesa, a ne rezultat ljudske nepažnje* – za uposlenike, Deming tvrdi da tzv. inspirativne slogane i napise, kao i ciljeve koji uposlenike psihološki tjeraju na povećanje produktivnosti – treba ukinuti. Organizacije koje pokušavaju na taj način motivirati uposlenike, samo ih dovode u frustrirajući položaj, budući da je najveći izvor nevolja sam sistem menadžmenta. Kampanja putem postera, inspirativnih slogana i preporuka može dovesti do izvjesnih trenutnih unapređenja kvaliteta i produktivnosti, te utjecati na uklanjanje izvjesnih, očigledno štetnih, uzroka. Vremenom se unapređenje smanjuje ili čak krene u obrnutom smjeru. Menadžment mora

naučiti lekciju da je od sada pa nadalje on odgovoran za unapređenje sistema. “Sistem je mreža međusobno povezanih i zavisnih komponenta koje rade u sprezi u nastojanju da ostvare cilj sistema. Sistem mora imati cilj. Bez cilja, bez svrhe – nema sistema.” Sistemom se mora upravljati. Ukoliko sve komponente sistema ne funkcioniraju dobro, od dobavljača do kupaca (potrošača), zaposleni neće očigledno moći ostvarivati i povećavati kvalitetu, produktivnost i druge ciljeve koji se pred njih postavljaju putem postera, parola, upozorenja i sl;

11. *eliminacija brojčanih pokazatelja obavljenog posla, kao i numeričkih ciljeva menadžmenta* – potrebno je ukinuti radne standarde (kvote). Kvota je apsolutno inkompatibilna s beskrajnim usavršavanjem. Postavljanje kvota neminovno dovodi do toga da zaposleni budu orijentirani na kvantitet, a zapostavljaju kvalitet svoga rada. U tom smislu, potrebno je ukinuti i numeričke ciljeve ljudima iz menadžmenta. Organizacije se trebaju fokusirati na pitanja kvaliteta, umjesto što slijepo jure za brojevima. Koncentracija pažnje samo na kraj procesa ne predstavlja efikasan način za unapređenje procesa ili aktivnosti. Umjesto numeričkih kvota, menadžment treba raditi na unapređenju procesa;
12. *uklanjanje prepreka koje ugrožavaju ponos i dignitet uposlenika* – Deming smatra da je odlika ljudi da žele raditi kako treba. U tome ih sprečava neadekvatan menadžment, loša komunikacija, neadekvatna oprema, nesavršeni materijali i druge prepreke koje menadžeri moraju ukloniti kako bi se kvalitet poboljšao. Sistemi koji teže ka prevazilaženju ovakvih prepreka trebaju zamijeniti sisteme gdje se uposlenici stalno stavljaju na probu, tako što se ocjenjuju, rangiraju i kategoriziraju;
13. *osnivanje jakih obrazovnih programa i drugih oblika educiranja uposlenika, s ciljem ličnog profesionalnog usavršavanja* – ono što organizaciji treba nisu samo dobri uposlenici, njoj su potrebne osobe koje se usavršavaju. Menadžeri, kao i svi uposlenici, moraju biti adekvatno obučeni. Obuka podrazumijeva upoznavanje s metodama i tehnikama kontrole kvaliteta, kao i dodatne instrukcije o timskom radu i filozofiji kulture organizacije u pogledu TQM. Deming obuku smatra primarnom za postizanje ciljeva organizacije. Znanje predstavlja osnovu za stjecanje prednosti nad konkurencijom.

14. uključivanje svih zaposlenika u proces transformacije – Deming smatra da se proces transformacije može uspješno provesti samo ako se svi zaposleni uključe u njene tokove. Transformacija predstavlja zadatak svih. Kultura kvaliteta mora postati praksa.

Potpuno upravljanje kvalitetom odnosno potpuna kvaliteta zasniva se na tri temeljna načela, a to su²⁶: a) usmjerenost na korisnika, b) neprekidno unapređivanje i učenje i c) učešće svih zaposlenih i timski rad.

a) *Usmjerenost na korisnika*

Savremena definicija kvaliteta kaže da se ona svodi na zadovoljenje i prevazilaženje zahtjeva korisnika. Organizacije moraju obratiti pažnju na sve aspekte roba i usluga koji utječu na kvalitet i zadovoljstvo korisnika. Ovdje se ne misli samo na jednostavno zadovoljenje zahtjeva korisnika, smanjenje grešaka i reduciranje broja reklamacija. Napori organizacija moraju biti usmjereni na razvoj novih proizvoda, koji istinski zadivljuju korisnika. Pri tome se adekvatno mora reagirati na sve promjene zahtjeva korisnika i tržišta. Posmatrano sa stanovišta potpunog kvaliteta, sve strateške odluke koje se donose u organizacijama moraju počivati na shvatanju korisnika.

Organizacije moraju shvatiti da su unutrašnji korisnici isto tako važni za osiguranje kvaliteta kao i eksterni, tj. oni koji kupuju proizvode. Zaposleni koji sebe posmatraju kao dio lanca isporučioaca i korisnika najbolje razumiju vlastitu vezu s kvalitetom krajnjeg proizvoda. Poslovna etika, zdravstvena zaštita i sigurnost, očuvanje životne okoline, razmjena informacija o kvalitetu unutar same organizacije, a i društvenih zajednica, također su važni aspekti koncepta usmjerenosti na kupca/korisnika.

b) *Neprekidno unapređivanje i učenje*

Neprekidno unapređivanje ima korijene u industrijskoj revoluciji. Utemeljitelj naučnog menadžmenta Frederic Taylor tvrdio je da je menadžment odgovoran za iznalaženje najboljeg načina za obavljanje poslova i odgovarajuću obuku radnika.

Neprekidno unapređivanje i učenje trebaju postati integralni dio upravljanja sistemima i procesima. Neprekidno unapređivanje (*Continuous Improvement*) odnosi se kako na inkrementalna – mala i postepena, tako i na skokovita – velika i brza poboljšanja. Unapređenja se manifestiraju na sljedeći način:

26 Lazibat, Tonći: *Upravljanje kvalitetom*, Znanstvena knjiga, Zagreb, 2009, str. 222.

- ◆ povećanjem učinka i efikasnosti korištenja resursa,
- ◆ povećanjem odziva i skraćanjem proizvodnih ciklusa,
- ◆ smanjenjem grešaka, te
- ◆ povećanjem vrijednosti isporučene korisniku kroz poboljšane proizvode i usluge.

Potreba za unapređivanjem proizvoda i usluga radi osvajanja prednosti na tržištu, smanjenja grešaka, kao i poboljšanja proizvodnosti oduvijek je bio suštinski cilj poslovanja. Učenje je pojam koji se odnosi na prilagođavanje promjenama, što rezultira postavljanjem modificiranih ciljeva i usvajanje novih pristupa. Proces učenja odvija se uspostavljanjem povratne sprege između prakse i rezultata.

Ciklus učenja se sastoji iz četiri faze:

- ◆ planiranja,
- ◆ izvršavanja planova,
- ◆ procjene napretka, te
- ◆ prilagođavanja planova na osnovu rezultata procjena.

Peter Senge²⁷ definira organizaciju koja uči kao: *organizaciju koja neprekidno proširuje mogućnosti za kreiranje svoje budućnosti. Za takvu organizaciju nije bitno jedino da opstane. Učenje radi opstanka ili kako se drugačije naziva adaptivno učenje vrlo je važno, čak neophodno. Ali, za organizacije koje uče adaptivno učenje mora biti praćeno generativnim učenjem, učenjem koje povećava naše kapacitete da stvaramo.*

c) Učešće svih zaposlenih i timski rad

Juran je smatrao da je sposobnost menadžera da mobilizira znanje i kreativnost cjelokupne organizacije osnovni razlog brzog napretka pokreta za kvalitet u Japanu. Situacije u kojima menadžeri zaposlenima na raspolaganje stavljaju neophodna sredstva i ohrabruju ih za poduzimanje određenih akcija gotovo uvijek rezultiraju boljim proizvodnim procesima i proizvodima. Dozvoljavajući zaposlenima da, pojedinačno ili u timovima,

²⁷ Peter Senge je profesor *Sloan School of Managementa na Massachusetts Institute of Technology*. Peter Senge jedan je od vodećih svjetskih teoretičara menadžmenta. Višestruki je doktor nauka te jedan od osnivača i predsjednik Društva za organizacijsko učenje (*Society for Organizational Learning - SoL*), mreže samostalnih organizacija iz više od 40 zemalja svijeta koje okupljaju praktičare, konsultante i istraživače s ciljem razvoja sposobnosti kreiranja i ostvarivanja budućnosti društva u skladu s najvišim težnjama ljudi. Senge, M. Peter: *Peta disciplina - Umeće i praksa organizacije koja uči*, Asse, Beograd, 2003.

učestvuju u donošenju odluka koje utječu na njihov posao, a i na same korisnike, menadžeri stvaraju širok manevarski prostor za unapređivanje kvaliteta. Dobre namjere, a bez konkretnih koraka, nisu dovoljne za uspjeh. Menadžeri moraju uspostaviti sistem u kome aktivno učešće zaposlenih postaje dio kulture, u kome se vrednuje timski rad, analiziraju uspjesi, ohrabruje preuzimanje odgovornosti i pruža finansijska i tehnička podrška neophodna za kreativan rad. Uklanjanje birokratskih ograničenja i davanje ovlaštenja zaposlenima za donošenje odluka koje doprinose zadovoljenju zahtjeva korisnika preduvjet je za uspostavljanje povjerenja i stvaranja produktivne klime u radnom okruženju.

5.1. Infrastruktura TQM-a

Navedena tri načela potpunog kvaliteta trebaju biti podržana integriranom organizacijskom infrastrukturom, skupom menadžerskih praksi i skupom tehnika i alata. Infrastruktura se odnosi na osnovne menadžerske sisteme potrebne za efikasno funkcioniranje i izvršavanje načela TQM-a²⁸. Infrastruktura koja podržava osnovne principe potpunog kvaliteta sadrži sljedeće elemente²⁹: 1) liderstvo, 2) strateško planiranje, 3) upravljanje ljudskim resursima, 4) upravljanje procesima i 5) upravljanje podacima i informacijama.

1) *Liderstvo*

Uspjeh svake organizacije zavisi od učinka radnika na najnižoj ljestvici u organizaciji. Ross Perot³⁰ je rekao da se stvarima upravlja, a da ljude treba predvoditi. Svi menadžeri moraju se ponašati kao lideri u oblasti kvaliteta. Njihov zadatak je uspostaviti sistem vrijednosti o kvaliteti i ugraditi ga u strukturu organizacije. Lično učešće top-menadžera u stalnim aktivnostima, za koje znaju svi zaposleni, služi kao primjer. Menadžment sagledava šire perspektive i definira viziju i misiju organizacije. Tu je da ohrabri zaposlene i oda im priznanje. U slučaju da posvećenost kvalitetu nije prioritet u organizaciji, bilo koja inicijativa može lako propasti. U većini organizacija posvećenih potpunom kvalitetu izvršno rukovodstvo definira politiku kvaliteta, daje smjernice za inicijative u vezi sa kvalitetom

28 Lazibat, Tonći: *Upravljanje kvalitetom*, Znanstvena knjiga, Zagreb, 2009, str. 224. i 225.

29 www.tqm.com

30 Ross Perot je američki milijarder i bivši predsjednički kandidat. Nedavno je pokrenuo internetsku stranicu kako bi naglasio ono što naziva 'ekonomskom krizom' pred kojom se našla Amerika zbog velikog deficita u budžetu. Mnogi smatraju kako je internetska stranica ustvari predstava u kojoj Perot barata brojkama i grafikonima, sličnim onima koje je koristio u svrhu političkog marketinga tokom svojih predsjedničkih kampanja 1992. i 1996. godine.

i preispituje kvalitet poslovanja. Lideri trebaju ohrabriti zaposlene da se ponašaju u skladu s moralnim principima i da budu korisni članovi društvene zajednice.

2) *Strateško planiranje*³¹

Postizanje kvalitete i liderske pozicije na tržištu zahtijeva viziju budućnosti, radi koje se organizacije moraju pozabaviti nekim fundamentalnim pitanjima:

- ◆ Ko su naši korisnici?
- ◆ Kakva je naša misija?
- ◆ Koje principe naša organizacija vrednuje?

Strateško planiranje bi trebalo biti pokretač unapređivanja kvalitete u cjelokupnoj organizaciji. One se moraju, na duge staze, posvetiti interesima svih zainteresiranih strana (*Stakeholders*) i to: korisnika, zaposlenih, podugovarača, akcionara, javnosti i društvene zajednice.

3) *Upravljanje ljudskim resursima*

Postizanje ciljeva u vezi s kvalitetom poslovanja zahtijeva potpuno posvećenu, obrazovanu, obučenu i u sve procese uključenu radnu snagu. Zaposleni, koji dolaze u neposredni kontakt s korisnicima, moraju posjedovati sposobnost za potpuno razumijevanje njihovih zahtjeva i potreba. Od radnika na proizvodnim linijama se zahtijevaju specifične tehničke sposobnosti, a od svih zaposlenih, bez izuzetka, sposobnost i trud u korištenju podataka i informacija za neprekidno unapređivanje. Ove sposobnosti mogu se steći jedino odgovarajućim obrazovanjem i obukom. Najveći izazovi u oblasti razvoja zaposlenih podrazumijevaju integriranje prakse upravljanja ljudskim resursima – izbora, odavanja priznanja, kvalitete rada, obuke i napredovanja u karijeri i njeno uklapanje u poslovne tokove.

³¹ Primjena strateškog planiranja u javnom sektoru SAD-a povezana je sa zahtjevima reformatora javnog sektora da se mora voditi poput poslovnog. Pioniri u tom pothvatu bile su savezne države Pregon i Teksas. Detaljnije: Šeparović, P. I.: *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing, Zagreb, 2006, str. 100–117.

4) *Upravljanje procesima*

Upravljanje procesima obuhvata projektiranje procesa koji rezultiraju proizvodima i uslugama, s ciljem zadovoljavajaja potrebe korisnika, svakodnevnu kontrolu ispravnosti njihovog odvijanja i njihovo kontinuirano unapređenje. Dobro projektirani procesi rezultiraju kvalitetnijim proizvodima i uslugama, manjim škartom i potrebom dorade. Upravljanje procesima podrazumijeva poduzimanje aktivnosti prevencije. Prevencija podrazumijeva ugrađivanje kvalitete, pri projektiranju, u proizvode i usluge, kao i u procese kojima se oni dobivaju. Troškovi prevencije u fazi projektiranja su neusporedivo niži od troškova koji nastaju pri korekcijama nastalih problema.

5) *Upravljanje podacima i informacijama*

Savremeno poslovanje se sve više svodi na mjerenja i analize koje se koriste pri planiranju, preispitivanju rezultata poslovanja, unapređivanju procesa i operacija, kao i poređenju s konkurentskim organizacijama. Primjena statističkih metoda s realnim podacima predstavlja moćno sredstvo za rješavanje problema i neprekidno unapređivanje.

Mjerenjima se dobijaju najvažniji podaci o ključnim procesima, proizvodima, uslugama i postignutim rezultatima. Za ocjenjivanje i unapređivanje kvaliteta koristi se više tipova podataka i informacija:

- ◆ potrebe korisnika,
- ◆ karakteristike proizvoda i usluga,
- ◆ izvođenje operacija,
- ◆ rezultati istraživanja tržišta, te
- ◆ rad zaposlenih.

Analizom podataka i informacija stvara se osnova za donošenje odluka na svim nivoima u organizaciji.

5.2. Osnovni principi TQM-a³²

Model potpunog upravljanja kvalitetom zasniva se na osam osnovnih principa: 1) usredotočenost na korisnika, 2) liderstvo, 3) uključivanje

³² www.tqm.com

svih zaposlenih, 4) procesni pristup, 5) sistemski pristup menadžmentu, 6) neprekidno unapređenje, 7) odlučivanje na osnovu činjenica i 8) uzajamno korisni odnosi sa korisnicima.

Usredotočenost na korisnika

Organizacije zavise od kupaca i zbog toga moraju spoznati njihove potrebe kako trenutne, tako i buduće. Na taj način organizacija saznaje u kom smjeru treba djelovati i usmjeravati svoje aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem potreba korisnika, njihovog prevazilaženja i dovođenja do stepena izvrsnosti.

Primjenom ovog principa organizacija dobiva na boljem razumijevanju potreba svojih korisnika, povezuju se ciljevi organizacije s potrebama korisnika, cijela organizacija se upoznaje s potrebama korisnika, dobiva se uravnotežen pristup zadovoljavanja zahtjeva korisnika i drugih interesnih grupa (zaposleni, snabdjevači, finansijeri i dr.).

Liderstvo

Lideri u organizacijama trebaju uspostaviti jedinstvo svrhe postojanja i pravaca djelovanja organizacije. Lideri moraju motivirati zaposlene da na pravi način i aktivno učestvuju u svim aktivnostima koje vode ka postizanju ciljeva organizacije.

Uključivanje svih zaposlenih

Uposlenici predstavljaju najvažniji resurs za svaku organizaciju. Njihovo uključivanje i potpuna posvećenost u poslovanje i aktivnosti organizacije predstavlja priliku da se postojeća znanja iskoriste i primjene na pravi način, a sve s ciljem dobrobiti cijele organizacije.

Primjenom ovog principa zaposleni shvataju težinu vlastitog doprinosa i uloge u organizaciji. Zaposleni postaju vlasnici nad procesima i postaju odgovorni za svoj proces. Zaposleni traže šanse za unapređenje i daljnje usavršavanje vlastitog znanja i javlja se otvorena diskusija u rješavanju problema.

Procesni pristup

Ukoliko se želi da organizacija ispunjava ciljeve na efektivan i efikasan način, to se mora učiniti putem obavljanja aktivnosti kroz procese. Lako je zaključiti da tradicionalno orijentirane organizacije, odnosno organizacije koje su funkcionalno orijentirane, moraju se u što skorije vrijeme usmjeriti prema procesima i izvršavanju svojih aktivnosti i ciljeva kroz procese.

Sistemska pristup menadžmentu

Ukoliko organizacija shvati važnost sistemskog pristupa, kojim su svi procesi povezani i usmjereni ka ispunjavanju ciljeva organizacije, tada se ispunjava uvjet za postizanje uspjeha.

Primjena ovog principa često i uspješno vodi ka shvatanju međuzavisnosti procesa unutar jednog sistema, boljem shvatanju obaveza i zaduženja, a time i neutraliziranju međufunkcionalnih barijera, definiranju načina na koji se obavljaju pojedine aktivnosti unutar sistema i svakako neprekidnom unapređivanju sistema putem mjerenja.

Neprekidno unapređivanje

Ovaj princip mora biti stalni cilj organizacija koje imaju ozbiljne namjere u poslovanju. Primjenom ovog principa organizacija dobiva konzistentan pristup neprekidnog unapređivanja performansi kroz cijelu organizaciju, omogućavanje obuke zaposlenih, postavljene ciljeve za vođenje i mjere za praćenje neprekidnog unapređivanja, uspostavljene kulture u kojoj će neprekidno unapređivanje postati cilj svakog pojedinog zaposlenog.

Odlučivanje na osnovu činjenica

Sve odluke unutar organizacije su zasnovane na analizama podataka i informacija.

Primjena ovog principa vodi ka sigurnosti da su podaci dovoljno tačni i pouzdani, dostupnosti podataka onima kojima su potrebni, odlučivanju na analizi činjenica kombiniranih s iskustvom i intuicijom.

Uzajamno korisni odnosi s korisnicima

Neophodno je da organizacije i njihovi snabdjevači imaju uzajamno korisne odnose zbog toga što su međusobno zavisni, a time povećavaju sposobnost i jednih i drugih na stvaranju vrijednosti. Da bi organizacija postigla uspjeh na tržištu i ostvarila zavidnu poziciju među konkurentima, mora integrirati elaboriranih osam principa.

U praksi je dokazano da osnovni principi menadžmenta kvalitetom optimalno funkcioniraju ukoliko je došlo do potpune integriranosti. Bitno je naglasiti i kako je neophodno posvetiti maksimalnu pažnju svakom principu jer je to preduvjet za ispunjavanje ciljeva organizacije.

Koncepcija TQM, nakon što se izvrše neznatne modifikacije, može se primijeniti i na javnu upravu. Upravljanje kvalitetom prema TQM-u se koncentrira na ispunjavanje očekivanja klijenata ili čak na premašivanje tih očekivanja. Kod primjene TQM-a u javnom sektoru potrebno je uvažavati posebne zahtjeve koje postavlja država. Naročito valja imati na umu da u javnom sektoru ne postoji ista homogenost usluga kakva postoji u privatnom sektoru.

5.3. Proces uvođenja TQM-a u javnu upravu

U ovom radu proces uvođenja potpunog upravljanja kvalitetom u javnu upravu predstaviti ćemo u tri faze³³.

Prva faza – priprema za uvođenje potpunog upravljanja kvalitetom. Potpuno upravljanje kvalitetom zahtijeva pažljivo planiranje, odnosno detaljno razmatranje svih aktivnosti koje su značajne za organizaciju. Ova faza uključuje sljedeće korake:

- 1) osiguravanje podrške i zalaganje vrhovnog menadžmenta (Vijeća ministara, Vlade Federacije BiH, Vlade RS, vlada kantona, općinskog načelnika i vijeća),
- 2) osnivanje Odbora za upravljanje potpunim kvalitetom,
- 3) gradnja tima unutar odbora za upravljanje potpunim kvalitetom,
- 4) educiranje članova odbora za upravljanje potpunim kvalitetom,
- 5) stvaranje strateške orijentacije: misije i vizije organizacije,
- 6) odbor za upravljanje potpunim kvalitetom prevodi izjavu o viziji u skup širokih ciljeva koje organizacija želi postići,

³³ Lazibat, Tonći: *Upravljanje kvalitetom*, Znanstvena knjiga, Zagreb, 2009, str. 231–235.

- 7) predsjednik i odbor za upravljanje potpunim kvalitetom trebaju redovno informirati o koracima,
- 8) identificirati snage i slabosti organizacije (SWOT analiza),
- 9) identificirati zagovornike i protivnike,
- 10) ocijeniti zadovoljstvo/stav uposlenika jednom godišnje, te
- 11) ocijeniti zadovoljstvo građana korisnika usluga.

Druga faza – planiranje potpunog upravljanja kvalitetom. Nakon što su provedene potrebne pripreme, ova faza uključuje sljedeće korake:

- 1) planiranje implementacijskog pristupa i zatim primjena PDCA kruga³⁴,
- 2) odbor za upravljanje potpunim kvalitetom odgovoran je za izbor početnih projekata potpune kvaliteta na temelju snaga i slabosti organizacije, karaktera uposlenika, vizije i ciljeva te vjerovatnoće uspjeha,
- 3) sastavljanje timova za realizaciju projekata³⁵, te
- 4) osiguravanje i usavršavanje timova prije početka realizacije projekata.

Treća faza – provođenje potpunog upravljanja kvalitetom. Ova faza izvršava ono što je planirano u prethodnoj fazi. Ova faza uključuje sljedeće korake:

- 1) pokretanje i usmjeravanje tima. Odbor za upravljanje potpunim kvalitetom usmjerava i pokreće svaki tim na ranije dodijeljenim projektima,

34 Čuveni PDCA krug razvio je Walter Shewhart, koji prvi put uvodi sistemski pristup unapređivanju radnih procesa. Metod PDCA (Plan, Do, Check, Action) čine četiri međusobno povezane faze:

- *Plan* – planiraj: uspostavi ciljeve i procese neophodne za ostvarivanje rezultata u skladu sa zahtjevima kupaca i politikom organizacije,
- *Do* – uradi: implementiraj procese,
- *Check* – provjeri: obavi monitoring i mjeri procese i proizvod prema politikama, ciljevima i zahtjevima za proizvod i izvještavaj o rezultatima, te
- *Action* – djeluj: poduzmi akcije za stalno poboljšanje performansi procesa. Detaljnije: Heleta, Milenko: *Menadžment kvalitetom*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008, str. 30.

35 Formiranje timova za obavljanje zadataka u javnoj upravi detaljno je obrađeno u: Kavran, Dragoljub: *Javna uprava – reforma, trening i efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Beograd, 2003, str. 209–234.

- 2) timovi za realizaciju projekata redovno izvještavaju o napretku i postignutim rezultatima odbor za upravljanje potpunim kvalitetom,
- 3) posebni projektni timovi dostavljaju informacije o zadovoljstvu internih i eksternih korisnika usluga,
- 4) modificiranje organizacione infrastrukture prema potrebi. Odbor za upravljanje potpunim kvalitetom vodi brigu o – promjeni procesa i procedure, organizacijskoj strukturi, programima nagrađivanja uposlenika i odavanja priznanja, itd. Ovaj korak treba provoditi neprestano.

6. Zaključak

Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da je *Total Quality Management (TQM)* postao najjače sredstvo za postizanje visokog nivoa kvaliteta javnih usluga. Mnoge organizacije širom svijeta shvatile su da je *TQM* put upravljanja budućnosti. *TQM* je sredstvo pomoću koga organizacije realiziraju osnovni cilj, a to je zadovoljenje interesa i potreba građana. *TQM* zadovoljava zahtjeve klijenata uz pomoć: ljudi koji su ovlašteni u institucijama; podrške kulture i unutrašnje nagrađivanje; procesa koji se moraju kontinuirano mjeriti – njihova efikasnost i unapređivanje; i shvatanja sistematskog poslovanja, razvijanja i unapređivanja.

TQM mora biti prisutan u institucijama javnog sektora i mora početi s vrha. Dakle, top-menadžment mora pokazati da je ozbiljan u vezi s kvalitetom i njenom implementacijom. Ukoliko ovo izostane, zaposleni kvalitet neće shvatiti ozbiljno i institucije javnog sektora su osuđene na propast i prije početka procesa unapređenja. Srednji menadžeri imaju veoma važnu ulogu, a to je da sve informacije koje se odnose na kvalitet saopće na razumljiv način zaposlenima kako bi zaposleni mogli dati sve od sebe.

Total Quality Memnagement dokazao se mnogo puta kao efikasan proces unapređenja i samog funkcioniranja organizacije, a njegova vrijednost potvrđuje se samo sveobuhvatnim i dobro osmišljenim implementacijskim procesom. Stoga je potrebno naglasiti ključne aspekte uvođenja *TQM* i utjecaj na institucije javnog sektora odnosno na organizacijske promjene koje iz toga proizlaze, s posebnim akcentom na primjenu filozofije potpunog kvaliteta u javnoj upravi.

TQM kao proces predstavlja niz promjena i treba ga shvatiti kao filozofiju rada koja kao takva utječe na način i oblikovanje poslovanja javnog

sektora. Upravljanje kvalitetom kao ključnim resursom u tržišnoj utakmici za animiranje klijenata znači kontinuiranu potragu za boljim tehničkim, tehnološkim, marketinškim i drugim poboljšanjima koja će na kraju stvoriti željeni rezultat, a to je zadovoljni građanin, odnosno porezni obveznik – građanin koji glasa na izborima.

U mnogim institucijama uvođenje TQM-a imalo je za posljedicu promjenu faktora koji su bitni za organizaciju: organizacijska struktura, stil rukovođenja, orijentiranost organizacije, konkurentsku prednost, službenike i stil rada.

Dok je ranija vertikalna hijerarhija s mnogo nivoa bila gotovo pravilo u institucijama gdje se implementirao, TQM organizacija se strukturira horizontalno, s malo hijerarhijskih nivoa.

Stil rukovođenja u instituciji koja je implementirala TQM je kooperativan, a ne autokratski, što službenicima ostavlja mogućnost da sami preuzmu odgovornost i poduzmu inicijativu. Tačka orijentacije u TQM-u je klijent. Orijentacija na klijenta i ispunjavanje interesa i potreba građana ionako pokazuje pozitivne efekte na sve oblike unutar institucije javnog sektora. Konkurentska prednost postiže se TQM-om, putem dobivanja na vremenu, a ne više nižim troškovima. Potreba za službenikom do sada je bila sigurna. U budućnosti će biti važan lični rast. Istina, to također znači imati snage i hrabrosti za donošenje odluka koje su do sada donosili pretpostavljeni. Radnoj grupi odnosno timu posvećuje se više pažnje. Važan je učinak grupe, a manje učinak pojedinca. To je u skladu sa mišljenjem da svijest o kvalitetu mora postojati kod svakog da bi se proizveo kvalitet.

Posljednih godina mnogo se radi na primjeni i uvođenju TQM-a u državnu i lokalnu upravu. Taj novi način razmišljanja uključuje metode unapređenja kvaliteta slične kao u privatnom sektoru. *Total Quality Management* može se definirati kao odnos do procesa upravljanja i seriju postupaka koji su međusobno tako koordinirani da osiguravaju i omogućavaju instituciji stalno unapređenje i usavršavanje procesa, a time i postupaka i procedura radi dostizanja, zadovoljenja i premašivanja potreba građana.

Praktična realizacija TQM-a bazira se na statističkim metodama kojima se sistematski sagledava uzrok pogreške. Do uzroka pogreške dolazi se posmatranjem i proučavanjem radnog procesa u cjelini. Jednom pronađeni uzrok pogreške ne uklanja se neposredno, već se podešava i mijenja radni proces koji je do te pogreške i doveo.

Stoga za dugoročan uspjeh u radu javne uprave presudnu ulogu ima uvođenje standardnih radnih procesa i procedura kontrole kvaliteta usluga kako bi se građanima i svim ostalim institucijama zajamčila kvalitetna, transparentna i efikasna usluga. U tome i jest osnovna vrijednost sistema upravljanja kvalitetom i TQM-a, a to je sagledavanje cjelokupne institucije kao niza isprepletenih radnih procesa i procedura, gdje kvalitet ima presudnu i najvažniju ulogu, a uvijek s ciljem zadovoljenja potreba građana. U organizacijama javne uprave koje su implementirale TQM nije bitno tražiti krivca za uzrokovanu pogrešku, već kako sistematski u budućnosti spriječiti da se takva pogreška ponovi.

Savremeni pristup kontroli kvaliteta i isticanju važnosti zadovoljstva građana omogućio je razvoj filozofije poslovanja u kojoj svi djelatnici, pa i svi interni procesi u privatnom sektoru teže jednom jedinom cilju, a to je kontinuirano vlastito profesionalno osposobljavanje. Ukorak s navedenim, potrebno je vizionarski razmatrati sve moguće probleme i indentificirati sve izvore otpora unutar javne uprave ka uvođenju i primjeni filozofije TQM-a. Stoga je veoma bitno u početku identificirati promjene u institucijama koja proizlaze iz “nove” filozofije upravljanja, identificirati promjene u samoj organizacijskoj strukturi (ako do njih dolazi) i identificirati izvore otpora među zaposlenima sa novim načinom poslovanja, te znati kako ublažiti izvore otpora kako oni ne bi zaustavili proces implementacije. Međutim, uvođenje TQM-a u državne i lokalne uprave nailazi na jedan novi problem, a to je sasvim novi svijet politike isprepleten autokratskom, pasivnom, *status quo* birokratijom koja svugdje u svijetu pruža otpore ka bilo kojoj promjeni. Jedan od razloga je i taj što se u većini zemalja u javnom sektoru zapošljavaju osobe koje imaju određene političke veze ili su politički podobni. TQM iza sebe povlači novu organizacijsku kulturu, kulturu kvaliteta, a u takvom okruženju klijent odnosno građanin i njegovo zadovoljstvo imaju ključnu ulogu koju javni sektor teško prihvata.

Iz svega navedenog vidljivo je da je o kvalitetu umnogome lakše govoriti nego zaista donijeti odluku o njenoj implementaciji i uvođenju. Nove stvari, nove probe, dovode ljude u rizik. Malo je onih koji su spremni prihvatiti rizik. Jednom kada politika i vodstvo unutar uprava donesu odluku i odaberu smjer ka uvođenju sistema upravljanja kvalitetom, osnovno je da ih ideja stalnog unapređenja kvaliteta i vrijednosti koje ona ima nikada ne napusti. Samo na taj način, uz velike napore TQM, zaživjet će kao dio organizacijske kulture, te će je s vremenom pretvoriti u kulturu kvaliteta.

Literatura

1. Begić, I. Kasim: *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog mirovnog sporazuma (1991.-1996.)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997.
2. Đorđević, Snežana: *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
3. Đorđević, Snežana: *Analiza javnih politika*, Čigoja štampa, Beograd, 2009.
4. Filipović, Muhamed: *Bosna i Hercegovina – najvažnije geografske, historijske, kulturne i političke činjenice*, Sarajevo, 1997.
5. Grdešić, Ivan: *Osnove analize javnih politika*, Zagreb, 2006.
6. Heleta, Milenko: *Menadžment kvalitetom*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
7. Ibrahimagić, Omer: *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005.
8. Kavran, Dragoljub: *Javna uprava – reforma, trening i efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije, Beograd, 2003.
9. Koprić, Ivan: *Modernizacija hrvatske uprave*, Zbornik radova Zagreb, 2003.
10. Lazibat, Tonći: *Upravljanje kvalitetom*, Znanstvena knjiga, Zagreb, 2009.
11. Leskovac, Saša: *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Fakultet političkih nauka Sarajevo, 2009.
12. Luburić, Radoica: *Umijeće uspješnog upravljanja*, HESPERIAedu, Beograd, 2008.
13. Miličević, N. – R. Dunderović – F. Šero: *Edukacija kadrova u lokalnim organima uprave i samouprave – istraživanje*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2003.
14. Šeparović, P.I.: *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing, Zagreb, 2006.
15. Gavrić, S. – D. Banović – C. Krause, urednici: *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2009.
16. Senge, Peter M.: *Peta disciplina - Umeće i praksa organizacije koja uči*, Asse, Beograd, 2003.
17. Šimac, Neven: *Evropski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002.
18. *Izveštaj Evropske komisije o napretku BiH u 2009. godini*, SEC

1338, Brisel 14.10. 2009.

19. *SIGMA, European Principles for Public Administration*, Sigma Paper 27, OECD, Paris, 2003.
20. *Statut Vijeća Evrope*, <http://conventions.coe.int>
21. *Ustav Bosne i Hercegovine*, Sarajevo. OHR, Office of the High Representative
22. *Ustav Federacije BiH*, Sarajevo www.parlamentfbih.gov.ba
23. *Ustav Republike Srpske*, www.narodnaskupstinars.net