

# OBEZBEĐENJE KVALITETA U JAVNIM PREDUZEĆIMA NA PRIMERU JP „GRADSKO STAMBENO BEOGRAD“

## A QUALITY ASSURANCE IN PUBLIC UTILITIES, CASE STUDY: J.P. “GRADSKO STAMBENO BEOGRAD”

mr Milena Ilić<sup>1)</sup>, dr Branislav Radnović<sup>2)</sup>

**Rezime:** Javna uprava je izuzetno velika i značajna oblast koja pokriva lokalnu, pokrajinsku i republičku upravu, rad javnih ustanova i javnih preduzeća. To je područje koje zahteva velike reforme i u svetu, a naročito kod nas. U sklopu javne uprave, neophodno je sagledati značaj javnog uslužnog menadžmenta, koji između ostalih novina uvodi i fokus na potrošače, a kao važan preduslov pretpostavlja sistem quality management. Rad daje pregled teorijskih znanja o poslovanju, značaju javnih preduzeća, prednostima i nedostacima istih, te o procesu uvođenja i razvoja sistema kvaliteta u ovim preduzećima, odnosno javnoj upravi u celini, analizirajući slučaj uvođenja sistema kvaliteta u jednom javnom preduzeću iz komunalno stambene oblasti. Posmatrano preduzeće je učinilo potrebne napore da se priključi težnjama uspešnih preduzeća u stvaranju ambijenta koji bi obezbedio uspešan razvoj i impementaciju sistema kvaliteta, sposobnog da izdrži tržišnu konkurenciju koja će se zasigurno uskoro i u ovoj oblasti pojaviti.

**Gljučne reči:** javna uprava, javna preduzeća, obezbeđenje kvaliteta

**Abstract:** Public administration is extremely wide and significant area which covers local, province and republic administration, function of public institutions and public utilities. This is the area that needs huge reforms, in our country, as well as in the rest of the world. In the structure of public administration, is necessary to introspect the meaning of public management, which brings focus on costumers, among others innovations, and as important precodition it assumes quality management system. Paper shows theoretical knowledge about conducting business and meaning of public utilities, it virtues and flaws, and shows process of implementation and development of quality management system in one specific public utility, from communal-housing area. Above mentioned utility have made significant efforts to join ambition of success companies in creating ambient to provide successful development and implementation of system of quality, capable to overpass market competition which will soon arise in this domain.

**Key words:** public administration, public utilities, quality assurance

### 1. UVOD

Javni sektor je vrlo značajan za lokalnu samoupravu i preneto na viši nivo, za svaku nacionalnu ekonomiju, kako sa aspekta budžeta i uticaja na makroekonomsku stabilnost, tako i uticaja na zaposlenost, tok društvenog razvoja i kvaliteta života. Činjenica je da je javno preduzeće ono preduzeće čiji je većinski vlasnik država i da se formiraju u oblastima interesantnim za državu (elektroprivreda, telekomunikacije, železnica, komunalna oblast...).[1] Baš zato što javno preduzeće obavlja delatnost od opšteg interesa, a osniva ga država, odnosno jedinica lokalne samouprave, po sili prirode ono je monopolističko preduzeće, tako da je stoga neophodno korisnike usluga ovih preduzeća zaštititi od svih negativnih karakteristika vezanih za ovaj oblik nedostatka konkurencije. Potrošač se mora nalaziti u fokusu interesovanja, što predstavlja poslednji

stepen u definisanju kvaliteta javnih usluga. Takođe, javna preduzeća zbog svojih nedostataka moraju biti reformisana i proći kroz proces privatizacije.

### 2. ZNAČAJ JAVNIH PREDUZEĆA

Javno preduzeće je ono čije se osnivanje i funkcionisanje može dovesti u vezu sa javnim (opštim) interesom i u kome javna vlast (država) u potpunosti ili delimično obavlja ulogu preduzetnika. Ključne karakteristike javnog preduzeća su da je ono u državnom (javnom) vlasništvu, da je cilj javnog preduzeća obezbeđenje proizvoda ili usluga od vitalnog značaja za društvenu zajednicu, te da se ona nalaze se u monopolskom ili nekom drugom privilegovanom položaju na tržištu i predmet su javnog regulisanja. [2]

1) mr Milena Ilić, J.P. „Gradsko stambeno“, Beograd, mail: [milena.ilic@stambeno.com](mailto:milena.ilic@stambeno.com)

2) dr Branislav Radnović, „Univerzitet Educons, Fakultet Poslovne Ekonomije“, Sremska Kamenica, mail: [radnovic@neobee.net](mailto:radnovic@neobee.net)

Postoji izuzetan značaj i neophodnost osnivanja i postojanja javnih preduzeća pogotovo kada su u pitanju oblasti u kojima se ispoljavaju nedostaci tržišnog mehanizma, kao što su javna dobra, prirodni monopoli i delatnosti sa eksternim efektima. [3] Osnovni ciljevi osnivanja i postojanja ovih preduzeća ogleda se u visokom profitu, maksimiziranju blagostanja, te i u ispunjavanju političkih ciljeva.

Baš zato što je javno preduzeće, preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave, po sili prirode ono je monopolističko preduzeće, tako da je stoga neophodno korisnike usluga ovih preduzeća zaštititi od svih negativnih karakteristika vezanih za ovaj oblik nesavršene konkurencije. Takođe, javna preduzeća zbog svojih nedostataka moraju biti reformisana i proći kroz proces privatizacije.

Što se tiče efikasnosti javnih preduzeća, na žalost, takva preduzeća su manje efikasna u poređenju sa privatnim preduzećima, zbog nedostataka javne svojine, asimetrične informisanosti, povezivanja menadžera sa državnim službenicima i na kraju, manjim rizikom poslovanja.

Javna preduzeća u Srbiji ostvaruju društvene ciljeve i ciljeve korisnika. Prema zvaničnim statističkim podacima iz 2000. godine je bilo oko 665 javnih preduzeća koja su zapošljavala 200.000 radnika.

Ključni nedostaci javnih preduzeća u Srbiji su što javna preduzeća posluju sa negativnim saldonom, sa otpisanom opremom, što imaju višak zaposlenih, a niske cene koje ne pokrivaju troškove poslovanja. Uzroci nedostataka javnih preduzeća dovode do sankcija, malih investicionih ulaganja i lošeg menadžmenta. Javna preduzeća karakteriše još i niska likvidnost i visoka nenaplativost potraživanja.

### **3. KVALITET U JAVNOJ UPRAVI**

Kvalitet javne uprave je posebno dobio na važnosti u poslednjih tridesetak godina, paralelno sa krizom socijalne države, kao i ekspanzijom javnih službi usled razvoja globalne ekonomije, uz pad poverenja u vlast i institucije. Došlo je do uvođenja ekonomskih načela i merila u funkcionisanje, kao i u samu strukturu javne uprave (i novi javni menadžment). U fokus interesovanja stavljen je potrošač, što predstavlja poslednji stepen u definisanju kvaliteta javnih usluga.

U prvoj fazi poimanja kvaliteta javne uprave, kvalitet se procenjivao u smislu poštovanja pravila kako bi se poslovalo zakonito, da bi u drugoj fazi merilo kvaliteta bila određena karakteristika

izvršene usluge, a u poslednjim decenijama prošlog veka, pojam kvaliteta uključuje i postizanje zadovoljstva korisnika sa ciljem povećanja uspešnosti, javnosti u radu i pružanja kvalitetnih javnih usluga. Pojedini modeli upravljanja kvalitetom iz privatnog sektora se koriste i u javnom sektoru, doduše adaptirani (EFQM, ISO, CAF, BSC, PSEM).

Danas, treća faza podizanja nivoa kvaliteta usluga u javnom sektoru obuhvata i korišćenje informaciono-komunikacione tehnologije.

### **4. KVALITET U JAVNOM, USLUŽNOM PREDUZEĆU IZ KOMUNALNO STAMBENE OBLASTI**

Javno preduzeće »Gradsko stambeno« Beograd, je deo komunalnog sistema Grada Beograda i bavi se održavanjem stambenih zgrada, uređaja i instalacija na području deset beogradskih gradskih opština. Radovi koje obavlja ovo preduzeće odnose se na interventno i investiciono održavanje stambenih zgrada i stanova, ali i na druge vrste radova po ponudi preduzeća. Kada je u pitanju oblik tržišne konkurencije, ne postoji čvrst monopol kao u slučajevima pojedinih javnih preduzeća (sa druge strane, ne postoji ni čvrst oligopol), već se ovo javno preduzeće može posmatrati kao »dominantna firma«. Dakle, u pitanju je preduzeće koje ima dominaciju na tržištu usluga održavanja stambenih zgrada i stanova, na teritoriji Beograda. Iako dominantna firma posluje veoma slično čistom monopolu, njena moć nad tim tržištem nije potpuna. Postoji konkurencija malih firmi. Konkretno, posmatrano javno preduzeće kao jedinog konkurenta ima jedno (srednje) preduzeće.

Osnovni principi organizovanja poslova održavanja u posmatranom javnom preduzeću su:

- obavljanje hitnih intervencija na kvarovima u stambenim zgradama, sopstvenim resursima (ljudi i materijal);
- ostali interventni i investicioni radovi su outsource-ovani [4], odnosno izvode ih izvođači koji poslove dobijaju putem tendera po postupku javnih nabavki;
- stručni deo zaposlenih (inženjeri i tehničari) obavljaju pripremu tenderske dokumentacije, nadzor nad izvođenjem radova i prate realizaciju ugovora.

Poslovanje je organizovano prema grupi poslova, a organizacione jedinice su duboke sa velikim brojem raznorodnih poslova i raznorodnih profila zaposlenih koji međusobno loše komuniciraju, a same jedinice posluju po principu silosa sa ograničenom komunikacijom između

sebe. Pored ovih jedinica, postoje i tanke jedinice, skoro osnovane i to samostalne službe za poslove javnih nabavki, marketinga i informisanja, sistema kvaliteta i informacionog sistema. Zaključak menadžmenta preduzeća bio je da će se dalje promene u organizaciji ostvariti samo automatizacijom poslova i uvođenjem savremene računarsko-komunikacione platforme, te se pre svega pristupilo izradi Projekta poslovnog modela preduzeća, kao i kupovini adekvatnog poslovnog softvera po meri preduzeća, te implementaciji istog. Da bi se eliminisale česte greške koje se javljaju pri realizaciji svih strateških projekata u preduzećima, u razvoj Projekta izrade poslovnog modela preduzeća su se aktivno uključili svi, tačnije kreirani su projektni timovi i naručioca i izvođača projekta, a Strateški menadžment preduzeća je Projektu izrade poslovnog modela dao prioritet.

Paralelno sa tim, a i u direktnoj vezi sa uvođenjem računarski podržanog informacionog sistema, pokrenut je i projekat implementacije i sertifikovanja QMS-a. Svrha implementacije QMS-a u ovom preduzeću, jeste obezbeđenje da se poslovni procesi obavljaju na kontrolisan način i da zaposleni odgovorno za te aktivnosti upoznaju i razumeju svoju ulogu, ovlašćenja i odgovornosti.

Dokumentacija QMS-a treba da omogući trenutnu indentifikaciju kako, kada, gde, a ponekad i zašto, neki posao treba obaviti ili kako treba upravljati nekom procesom. Zaposleni trebaju da znaju kakve su procedure kada stvari izmaknu kontroli, te moraju da imaju raspoložive informacije o akcijama koje bi trebalo sprovesti. U ovom uslužnom preduzeću formirana je Komisija za implementaciju QMS-a, koja je kao jedan od početnih zadataka imala prikupljanje ponuda nadležnih konsultantskih preduzeća za implementaciju QMS-a, kao i drugih sertifikacionih kuća, a sve po međunarodnom standardu ISO 9001:2000. Na osnovu kriterijumima: cena, način plaćanja, referenc lista izabran je jedan konsultant i jedna sertifikaciona kuća, te potpisan ugovor sa istima.

Pošto je svojevremeno u posmatranom preduzeću započet projekat implementacije QMS-a, ali ne i sproveden, izabranom konsultantu su dostavljena opšta akta preduzeća kao i dokumentacija QMS-a iz prethodnog, nezavršenog projekta, kao osnova za upoznavanje sa Javnim preduzećima i uvođenje QMS-a. Odlukom direktora jedan zaposleni je imenovan za Predstavnik rukovodstva za kvalitet (zahtev 5.5.2 standarda ISO 9001:2000), koji je između ostalog organizovao i upoznavanje najvišeg rukovodstva sa zahtevima ISO 9001:2000 (organizovano je nekoliko predavanja), sproveo konsultante u obilazak direkcija preduzeća i organizovao

sastanak sa direktorima službi i sektora radi upoznavanja sa procesima koji se odvijaju u tim organizacionim jedinicama, ali i da bi se direktori ovih organizacionih jedinica obavezali da konsultantima dostave opise poslovnih procesa i sva tipska dokumenta iz delokruga rada ovih organizacionih jedinica. Zbog mogućnosti promena u organizaciji preduzeća i promena toka već postojećih procesa konsultanti su bili u »day-to-day« kontaktu sa najvišim rukovodstvom preduzeća, zato što je neophodno da rukovodeći organ shvati da implementacija QMS-a zahteva jasno definisanu organizaciju. Obrazovan je i tim za uvođenje QMS-a, sprovedena njegova edukacija. Zaduženja tima odnose se na izradu dokumentacije QMS (politika kvaliteta, poslovnik, procedure, zapisi i dr).

Neke od osnovnih procedura u sklopu QMS-a su: Proveravanje QMS-a od strane rukovodstva (opšta), Pregled objekta usluge, Nabavka dobara i usluga, Skladištenje i distribucija, Nuđenje i ugovaranje, Zaključivanje ugovora o..., Zastupanje preduzeća... , odnosno usvojene su procedure:

- QPR.42 .01 Upravljanje dokumentacijom QMS;
- QPR.42 .02 Upravljanje zapisima;
- QPR.83 .01 Rešavanje neusaglašenosti;
- QPR.85 .01 Korektivne i preventivne mere;
- QPR.82 .01 Interna provera QMS;

Za primenu i spovođenje opštih procedura QMS-a zadužen je predstavnik rukovodstva za kvalitet, a sprovođenje ovih procedura podrazumeva primenu aktivnosti definisanih opisom procedure. Procedure su dostavljene svim nosiocima aktivnosti na koje se odnose ili koji imaju ovlašćenja i odgovornosti definisane tim procedurama. Proveru primene procedura, pak obavlja predstavnik rukovodstva najmanje jednom mesečno i ukazuje na uočene neusaglašenosti i prikuplja informacije o uočenim nedostacima kod uvedenih procedura. Dakle, neophodna je redovna kontrola kvaliteta. Rukovodioci svake organizacione jedinice u preduzeću bili su u obavezi da sve zaposlene obaveste o početku primene procedura.

Preduzeće je donelo akt o kvalitetu tzv. »Politika kvaliteta« kojom se zalaže za stalni razvoj i unapređenje procesa i pružanja usluga, sa ciljem zadovoljavaja zahteva korisnika i osnivača preduzeća, u skladu sa zakonom na efikavan i efikasan način. Najvažniji deo poslovne strategije za rukovodstvo i sve zaposlene u realizaciji poslovnih procesa je sistem menadžmenta kvalitetom zasnovan na osnovnim principima:

- Usluge koje ovo javno preduzeće pruža građanima, saglasne su implementiranom sistemu menadžmenta kvalitetom prema standardu ISO 9001:2000, uz primenu savremenih znanja i tehnologija,
- Rukovodstvo i svi zaposleni odgovorni su za kvalitet izvršavanja aktivnosti u području svoga rada, sa krajnjim ciljem da se korisnicima pruži visok nivo kvaliteta usluga,
- Na osnovu uočenih nedostataka i problema rukovodstvo aktivno učestvuje i podstiče zaposlene na stalno unapređenje nivoa pružanja usluga i poslovanja preduzeća, sa ciljem povećanja kvaliteta usluga, performansi i konkurentnosti,
- Stručno izvršavanje zadataka, u skladu sa utvrđenim ciljevima, ostvaruje se kroz intenzivnu komunikaciju između rukovodstva i zaposlenih i stalne procese obuke i usavršavanja,
- U odnosima sa osnivačima, korisnicima usluga, isporučiocima i drugim zainteresovanim stranama, svi zaposleni podstiču razvijanje partnerskih odnosa i ističu visok nivo kvaliteta, kao najvažniji faktor tih odnosa,
- Rukovodstvo podržava primenu najnovijih informatičkih tehnologija za prikupljanje, sumiranje i analizu informacija o stanju poslovnih procesa, sa ciljem donošenja odluka i podizanja nivoa poslovnih procesa i usluga.

Redovnom kontrolom kvaliteta procedura i ponašanja u skladu sa uvedenim procedurama, i održavanje usaglašenog nivoa kvaliteta, u toku vremena koje je proteklo od implementacije sistema pa do danas, uočeno je nekoliko nedostataka, te su u saglasnosti sa rukovodećim organom, predstavnikom kvaliteta u preduzeću i rukovodiocima službi, izvršene adekvatne izmene. Takođe, naišlo se na otpor pojedinih zaposlenih, kao što je to i bilo očekivano, jer je u svim preduzećima prisutan otpor zaposlenih prema promenama. Sa ovim zaposlenima je obavljen razgovor i skrenuta im je pažnja o značaju uvođenja sistema kvaliteta, što je donelo rezultate i problem neprihvatanja sistema kvaliteta svelo na lako rešiv problem barijere u komunikaciji (šum). Naime funkcija komuniciranja u organizaciji jeste postizanje koordiniranih akcija, a putem sistematskog razmenjivanja informacija. Informisanost daje zaposlenima jasne poruke o radnim zadacima, rezultatima rada i presudna je za proces donošenja odluka.

## 5. ZAKLJUČAK

Iz svega navedenog u radu može se izvesti zaključak da je kvalitet usaglašenost sa zahtevima i očekivanjima internih i eksternih kupaca, odnosno korisnika usluga u svim

područjima preduzeća, kako za proizvode tako i za usluge. Kvalitet je postao najznačajniji strateški faktor uspeha organizacije. Na osnovu celokupne analize poslovanja predstavljenog preduzeća, izvodi se zaključak da je obezbeđenost kvaliteta u svim segmentima i aktivnostima poslovanja ključ uspešnosti funkcionisanja preduzeća. Po uzoru na druge evropske zemlje, i u našoj zemlji će uskoro neminovnim otvaranjem tržišta, kvalitet postati osnovni faktor razlikovanja uspešnih i ne uspešnih organizacija, bez obzira na to koji je sektor u pitanju.

## LITERATURA

- [1] Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Službeni glasnik RS, br. 25/2000)
- [2] Jakšić, M., Osnovi makroekonomije, prvo izdanje, Ekonomski fakultet, Beograd, 2005.
- [3] Stiglitz, J. „Ekonomija javnog sektora“, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.
- [4] Radnović, B., „Jezgro kompetentnosti i outsourcing: dve tehnike – jedan cilj“, Zbornik naučnih radova, Savetovanje asocijacije za naftu i gas DZ SCG sa međunarodnim učešćem, Novi Sad, oktobar 2005.