

KORISTI I IZAZOVI UVOĐENJA SISTEMA KVALITETA U ORGANE LOKALNE SAMOUPRAVE

BENEFITS AND CHALLENGES OF APPLICATION QUALITY SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENTS

Džeraldina Miličević, dipl.ing građ.
Općina Zavidovići
Zavidovići

REZIME

Ovaj rad obrađuje koristi i izazove uvođenja sistema kvaliteta u organe lokalne samouprave. Proces implementacije ISO 9001:2000, omogućava obezbjeđenje minimuma uslova za dostizanje pouzdanosti u svim ključnim procesima i uslugama. S druge strane, jedinstven izazov implementaciji predstavlja činjenica da se u slučaju administracija širom svijeta, pa tako i kod nas, radi o posebnom okruženju, svijetu politike isprepletenom autokratskom, pasivnom birokratijom koja pruža očajnički otpor bilo kakvoj promjeni. Stoga je možda najveći kvalitet i korist od uvođenja sistema kvaliteta promjena radne i organizacione kulture, gdje građanin i njegovo zadovoljstvo imaju ključnu ulogu, što nije slučaj sa «klasičnom» administracijom.

Ključne riječi: kvalitet, usluga, administracija

ABSTRACT

This paper is about benefits and challenges of application quality system in local governments. Implementation process of ISO 9001:2000 provides minimum conditions for achieving reliability of all key processes and services. On the other hand, unique challenge to the application represents the fact that in the case of administration worldwide, as well as here, we shall deal with special environment, world of policy with autocratic, passive bureaucracy which will desperately resist any change. Therefore, the most precious quality and benefit coming from quality system application could be change of working and organizational culture, where a citizen and his satisfaction play a key role, which is not the case with "classic" administration.

Key words: quality, service, administration

1. UVOD

Teorija javne uprave potiče od iskustava u Velikoj Britaniji, Kanadi i SAD, kao i drugih zemalja gdje se od 80-tih godina prošlog vijeka mijenjaju prioriteti javne administracije i njen odnos prema građanima. Potrebe korisnika usluge i njegova prava su glavne vrijednosti društva i cilj javne administracije postaje obezbjeđivanje kvalitetne usluge građanima. Dakle, očito je da država usmjerava svoje aktivnosti ka potrebama korisnika, baš kao što je to slučaj u privatnom sektoru.

Prvi certifikat ISO 9001 u javnoj upravi dodijeljen je 1995 u kanadskom gradu Saint-Augustine de Desmonres, sa 15.000 stanovnika. Od tog trenutka, zanimanje za primjenu sistema kvaliteta u skladu sa ISO standardima raste na svim nivoima javne administracije.

U sektoru javne administracije na sistem kvaliteta uticaj imaju razne politike, ciljevi, različiti načini rada, raspoloživi resursi, budžet, međutim ono što je bitno jeste da fokus nije na detaljnoj primjeni metoda standarda, nego na rezultatu koji će proisteći iz njegove primjene. Ove promjene se više ne posmatraju samo kao modernizacija državnih institucija, nego prije svega kao unaprjeđenje i dinamiziranje partnerstva sa civilnim i privatnim sektorom, a sve u cilju poboljšanja kvaliteta usluga, naglašavanja socijalne odgovornosti i osiguravanja široke participacije građana u procesu donošenja odluka. Ovi trendovi ukazuju na sve veću realnu potrebu za što kvalitetnijim performansama javne administracije, odnosno što efektivnijom i efikasnijom javnom upravom koja je transparentna i pouzdana.

2. ZAŠTO SISTEM KVALITETA ?

U sveobuhvatnim promjenama u zemlji, nakon rata, jedna od značajnijih je i reforma javne uprave. Ona je praćena i setom zakona, kao što su Zakon o državnoj službi, Zakon o principima lokalne samouprave, Zakon o namještenicima i sl. koji u konačnici imaju isti cilj kao i sistem kvaliteta formaliziran kroz BAS EN ISO, a to je učiniti javnu upravu svih nivoa (državnu, entitetske, kantonalne i općinske tj. lokalnu) odgovornijom, efikasnijom i osjetljivijom na potrebe stanovništva, a uz racionalizaciju, odnosno smanjenje javnih rashoda. Jedinice lokalne samouprave, kao segment koji se razmatra u ovom radu, bi time takođe trebale biti u stanju da odgovore novim, kvalitetnim rješenjima na promjene potreba i zahtjeva korisnika usluga. Podjednako važan element je jačanje komunikacije sa građanima i razvijanje participativnog pristupa u procesu donošenja odluka.

Međutim, iako se ovdje radi o sistemu koji se zasniva na uvođenju standardnih radnih procesa i procedura kontrole kvaliteta usluga kao i radnog procesa koji ju je proizveo, sistema koji je u principu jednak za sve organizacije, bilo da se radi o proizvodnim, uslužnim, velikim kompanijama ili malim preduzećima, ipak jedinice lokalne samouprave imaju specifične karakteristike koje ih čine jedinstvenim u smislu izazova sa kojima se organizacija suočava pri uvođenju sistema kvaliteta. Ovdje se radi o jednom specifičnom okruženju, svijetu politike, lobija, sukobljavanja različitih interesa, svijetu autokratske, pasivne birokratije koja pruža očajničke otpore bilo kakvim promjenama. Dodatni problem je što se kod nas, kao uostalom u većini zemalja u okruženju, godinama u državnu administraciju zapošljavalo po političkoj ili rodbinskoj liniji, te se često radilo o osobama koje nikad nisu iskusile pravu tržišnu borbu, odnosno nametanje u radnom okruženju stručnošću, profesionalizmom i kvalitetom i koje su obično nesposobne za zapošljavanje bilo gdje izvan administracije. Ovakva struktura zaposlenika je velika, ali ne i nepremostiva prepreka uvođenju sistema kvaliteta, jer on predstavlja prijetnju godinama uhodanog «lagodnog» obavljanja posla. ISO 9001:2000 nameće zahtjeve koji za sobom povlače novu organizacionu kulturu, izmijenjenu organizacionu strukturu, kulturu kvaliteta, jednom riječju stvaranje okruženja u kome korisnik usluga i njegovo zadovoljstvo imaju ključnu ulogu koju u prijašnjoj administraciji zasigurno nisu mogli ostvariti.

Kao važan zadatak na samom početku, u fazi priprema za implementaciju sistema kvaliteta važno je razjasniti:

1. Šta je to proizvod jedne jedinice lokalne samouprave?
2. Ko su korisnici usluga i proizvoda jedinice lokalne samouprave?

U skladu sa standardom ISO 9001:2000 termin «proizvod» je definiran kao «rezultat procesa»^[1], uz napomenu da postoje četiri opće kategorije proizvoda, od kojih je jedna i usluga. Generalno se može reći da se usluge mogu podijeliti u dvije grupe, u grupu nematerijalnih usluga što predstavlja određene informacije, promocije, prezentacije i sl., te grupu nematerijalnih usluga koje imaju konkretan uticaj na materijalna dobra, kao što su općinske

odluke u oblasti građenja (izgradnja cesta, mostova, vodovoda, kanalizacije i sl), urbanizma (formiranje industrijskih zona, zelene površine), komunalne higijene (čiste ulice) itd.

»Kupac« je standardom ISO 9001:2000 definiran kao «organizacija ili osoba koja prima proizvod»^[1]. Ova definicija u slučaju jedinice lokalne samouprave ima vrlo široko značenje. Naime, kupce, odnosno korisnike usluga možemo podijeliti u dvije grupe, interne i eksterne korisnike usluga. Interni korisnici usluga su različite organizacione jedinice unutar jedinice lokalne samouprave, službe, odsjeci i odjeljenja, kao i uposlenici tih organizacionih jedinica u odnosu jednih na druge. Eksterni korisnici usluga podrazumijevaju takođe druge nivoe vlasti (kantonalna, entitetska, državna) administracija, agencije, institucije, te najznačajnija grupa eksternih korisnika, a to su građani. Kada su u pitanju različite kategorije korisnika usluga, važno je napomenuti da pored prepoznavanja upravo ove različitosti, lokalna uprava mora ostvariti balansiran odgovor na sve potrebe i očekivanja ovih kategorija korisnika, zato što npr. građani koji su porezni obveznici i čije ispunjavanje poreznih obaveza služi dijelom i za finansiranje rada lokalne uprave često nisu oni koji najviše koriste njene usluge.

Ono što je karakteristično za lokalnu administraciju u procesu pružanja usluga jeste da u tom procesu kupac učestvuje direktno. S druge strane, obzirom da se radi o proizvodu koji kupac (u slučaju usluge korisnik) ne može ni dotaknuti, niti ispitati prije nabavke, kvalitet tog proizvoda zapravo ostaje apstraktna kategorija. Kako će kupac-građanin provjeriti proizvod-uslugu koju mu nudi lokalna administracija? Nikako drukčije osim procjenom mjesta pružanja usluge (kancelarija, info-pult, šalter sala), odjeću, pojavu, pristup, prijem osoblja s kojim dolazi u kontakt, brzinu pružanja usluge, nivo do kojeg usluga zadovoljava potrebe korisnika, itd. Druga karakteristika pružanja usluge u slučaju lokalne administracije jeste i to da se i realizacija i pružanje i korištenje usluge dešavaju gotovo istovremeno u većini slučajeva. Upravo ta karakteristika pojačava značaj integriranja kvaliteta tokom cijelog procesa i svi aspekti koji mogu ugrožavati zahtjeve ISO 9001:2000 u tom procesu trebaju biti eliminisani. Tokom pružanja usluge, interakcija između davaoca i korisnika usluge je ključna, jer nema mogućnosti za ispravku kada korisnik ode. U ovome, takođe, leži značaj primjene ISO standarda, jer ISO 9001:2000 nudi efikasne alate za eliminisanje neusklađenosti i uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema upravljanja kvalitetom koji obezbjeđuje besprijekorno pružanje usluga korisnicima, kojima je u predmetnim standardima data ključna uloga i na kojima je fokus cjelokupnog sistema kvaliteta organizacije.

3. UTICAJ UVOĐENJA ISO 9001:2000 NA ORGANIZACIONU KULTURU I ORGANIZACIONU STRUKTURU

Za većinu organizacija uvođenje ISO standarda znači i određene promjene, jer će njihova istinska primjene imati uticaj na kulturu, vođstvo, organizacionu strukturu. Promjene će nastati u načinu obavljanja posla, odnosu zaposlenih prema kupcu i jednih prema drugima. Organizaciona kultura je specifična za svaku organizaciju ponaosob, jer je skup ponašanja, mišljenja, uvjerenja unutar jedne organizacione zajednice, kao i odnos te zajednice prema poslu i samoj organizaciji.

Organizaciona struktura i model aktivnosti su ključni elementi za postizanje željenih rezultata i ciljeva kvaliteta. Ova struktura treba biti usklađena sa organizacionom kulturom, uzimajući u obzir procese, te razvijajući mjere koje će garantovati zadovoljstvo kupca i obezbijediti donošenje ispravnih odluka zasnovanih na podacima i činjenicama. Ključna komponenta uvođenja ISO 9001:2000 je u tretiranju i upravljanju organizacionim promjenama koje su neminovne, kao i otporima koji će se javiti.

Ono što je vrlo bitno za uspješnu implementaciju jeste razumjeti da je otpor normalna i neminovna ljudska reakcija na promjene i izražava se u većoj ili manjoj mjeri. Otpor

administracije ka promjeni tradicionalnog načina pristupa obavljanju posla i usvajanju novih navika je nešto sa čime se mora ozbiljno računati ukoliko se želi obezbijediti uspjeh uvođenja sistema kvaliteta. Izvori otpora mogu biti različiti: strah od gubitka kontrole «nad situacijom», nedostatak vještina i znanja, strah od gubitka stečenih pozicija i privilegija, nedostatak volje za promjene i sl. Važno je otpore prepoznati i identificirati, te shvatiti da je uvijek bolje djelovati preventivno, nego «liječiti» štetu nastalu kada se otpori već pojave. To podrazumijeva definisanje načina i sačinjavanje plana upravljanja otporima, čijom realizacijom će se isti postepeno savladavati. Plan, u biti, može sadržavati nekoliko elemenata savladavanja otpora.^[2]

- a) Izbjegavanje iznenađenja (ako se ljudima ostavi dovoljno vremena da se upoznaju s namjeravom promjenom oni će pružati manji otpor);
- b) Podupiranje stvarnog razumijevanja promjene (kad zaposleni dobro razumiju promjenu onda nestaje i strah od gubitka posla i neizvjestnost)
- c) Stvaranje uslova za provođenje promjene (ako se menadžment zaista zalaže za promjene koje doprinose ukupnoj efikasnosti organizacije, otpor će biti smanjen;

Sušтина je u tome da se otpor promjenama prihvati, kako je već rečeno, kao normalna stvar, da savladavanje otpora ima određenu cijenu, te da na raspolaganju stoji nekoliko tehnika i načina prevazilaženja otpora, ali da je najvažnije sačiniti plan djelovanja, a nakon identificiranja prirode i razlog otpora, te uz najmanje moguće troškove i na zadovoljstvo svih uspješno uvesti ISO 9001:2000.

Za dugoročan uspjeh rada jedinica lokalne samouprave presudnu ulogu ima uvođenje standardnih radnih procesa i procedura kontrole kvaliteta usluga i samog radnog procesa koji ih je proizveo. To će rezultirati dokumentiranim procesima, organizovanim upravljanjem kvalitetom, a prema zahtjevima standarda, koji su jednako primjenjivi bez obzira na vrstu i nivo uprave. Organizaciona struktura i kultura će neminovno pretrpjeti izmjene kroz dokazane prednosti i rezultate uvođenja sistema kvaliteta, kao što su:

- uspostavljanje povjerenja korisnika usluge u pruženu uslugu
- potvrda zaposlenima da rade kako treba, njihove ovlasti i odgovornosti su jasno definisane, dokumentovane i komunicirane
- omogućeno eliminisanje gubitka vremena zaposlenih na «gašenju požara» jer se problemi rješavaju u samom korijenu nastanka, odnosno sprječava se njihova pojava planskim preventivnim aktivnostima
- komunikacija unutar organizacije i sa korisnicima usluga je jasno dokumentovana i eliminiše mogućnost nesporazuma i neželjenih posljedica
- omogućavanje objektivnog i nedvosmislenog unapređenja svih procesa unutar organizacije

U procesu uspostavljanja sistema kvaliteta neke od smjernica koje mogu biti korisne za uspješno organizaciono ustrojstvo prema zahtjevima standarda su:

1. Zadovoljstvo kupca treba biti primarni cilj i osnovna mjera kvaliteta pružanja usluge
2. Osigurati da definicija «kupac» uključuje i unutrašnje (zaposlenici drugih službi i odjela) i vanjske dimenzije (poduzetnici, porezni obveznici, dobavljači, korisnici usluga itd.)
3. Razvijati i usaglašavati zajedničku viziju organizacije zasnovanu na proširenoj definiciji kupca
4. Nagradivati timski rad, ohrabrivati inovativnost i unapređenje radnih procesa na svim nivoima.
5. Obezbijediti mogućnosti za proširenu obuku i usavršavanje uposlenika.
6. Uključenost zaposlenika na svim nivoima je veoma važno.
7. Priznati i nagraditi uspjeh i na individualnom i na grupnom nivou.
8. Eliminirati strah na radnom mjestu i ukloniti prepreke razvijanju osjećaja ponosa
9. Napraviti neophodne promjene za uspješnu primjenu zacrtanih ciljeva.^[3]

5. IZAZOVI I PREDNOSTI UVOĐENJA ISO 9001:2000

Proces uvođenja ISO standarda u jedinice lokalne samouprave se sastoji od istih faza i aktivnosti kao i u većini drugih organizacija, kako proizvodnih tako i uslužnih. Cijeli proces se može se sagledati na više načina, jedan od mogućih je i podjela u dvije faze, pripremnu i fazu implementacije sistema kvaliteta. Prva, pripremna faza, obuhvata:

- donošenje odluke o uvođenju ISO 9001:2000
- izbor konsultantske firme
- definisanje politike kvaliteta
- formiranje time za uvođenje i implementaciju kvaliteta
- definisanje strukture dokumentacije i prilagođavanje postojeće dokumentacije zahtjevima standarda
- edukacija zaposlenih (uključujući i interne auditore)

U fazi implementacije potrebno je provesti slijedeće aktivnosti:

- izbor certifikacijske kuće
- primjena nove dokumentacije
- obuka zaposlenih o upotrebi nove dokumentacije
- interna revizija
- usklađivanje dokumentacije
- revizija certifikacijske kuće
- izmjene i uklanjanje nedostataka
- certifikacija
- redovne interne revizije i stalno unapređenje sistema

Sistemske probleme koji se javljaju pri uvođenju sistema kvaliteta u jedinice lokalne samouprave su manje-više poznati: aktivnosti administracije su usmjerene na održavanje birokratske organizacione kulture, a ne na politiku rada ili politiku pružanja usluga, nizak nivo kvaliteta dokumentacije kojom se utvrđuju određene politike, količina posla i različite vrste pritisaka na državne službenike i namještenike koji nisu realno mjerljivi ni na koji dosad utvrđen način. Neki od najvažnijih problema koji se javljaju tokom pripreme i faze implementacije su:

- ograničen interes i uključenost dijela menadžmenta
- nedostatak svijesti o potrebi uvođenja sistema kvaliteta zbog nepoznavanja ili nedovoljnog poznavanja suštine i zahtjeva standarda
- očekivanje gotovih rješenja izvana
- nesprijetnost za donošenje odluka i preuzimanje odgovornosti, tradicionalan otpor promjenama
- nesklonost timskom radu
- usmjerenost na detalje, a ne na cilj
- prevelik formalizam sistemske dokumentacije
- neophodna dugoročna posvećenost projektu može biti ugrožena političkim promjenama usljed različitih izbornih rezultata
- prisustvo višestrukih konflikta i lobija unutar organizacije koji stvaraju probleme i onemogućavaju stabilizaciju novouspostavljenih odnosa

Međutim, duga i zahtjevna borba sa otporima, predrasudama i činovničkim mentalitetom koja će rezultirati uvođenjem ISO 9001:2000 donijeće lokalnoj administraciji brojne koristi:

- povećano poštovanje i povjerenja u lokalnu vlast od strane građana
- ukidanje ili barem značajno smanjenje „razloga“ za neurađen ili površno i loše urađen posao, poput: „Mislio/la sam da će to neko drugi uraditi“, „ja sam svoj dio uradio/la,

nije moja krivica što ovaj drugi dio nije kompatibilan“, „zadatak mi nije bio jasan, nije u opisu mog posla“ i sl.

- pravična raspodjela odgovornosti
- smanjenje žalbi građana
- kvalitetnije usluge, transparentnost procesa
- povećana odgovornost prema potrebama građana

Može se reći da su koristi od uvođenja sistema kvaliteta dvojake. S jedne strane, sistem kvaliteta zasigurno povećava administrativne i upravljačke kapacitete, promovira dobre upravljačke prakse, unapređuje svakodnevne operacije, poboljšava protok informacija, sveobuhvatno unapređuje sistem u cjelini, omogućava kvalitetnije pružanje usluga, kao i same usluge, omogućava profesionalni razvoj državnih službenika, te rezultat nisu samo efikasnija uprava i zadovoljniji građani, nego i uposlenici zadovoljni poslom koji obavljaju. S druge strane, primijenjen sistem kvaliteta u jedinicama lokalne samouprave će rezultirati povećanim kvalitetom javnih usluga i zadovoljstvom građana. Standardi zahtijevaju redovno preispitivanje zadovoljstva kupca/građanina, a da bi se osigurala kvalitetna usluga, te postigle kvalitativne promjene u oblasti odlučivanja, ljudskih resursa, organizacione kulture i imidža uprave.

6. ZAKLJUČAK

Jedinice lokalne samouprave koje se odvaže na korak uvođenja ISO 9001:2000 nepovratno kreću putem transformacije u savremen, korisnički orjentisan, efikasan i transparentan sistem, u potpunosti prilagođen novoj ulozi namijenjenoj lokalnim samoupravama definisanoj i Zakonom o principima lokalne saouprave. To je put kontinuiranog razvoja i usavršavanja, gdje se prelazi sa slijepog, rutinskog izvršavanja zadataka na korisnički orjentisano ponašanje, gdje se počinje razmišljati o potrebama korisnika i unapređenju posla. Ključni zadatak jeste da se proces promjena uspostavi kao samoodrživ, oblikovan i vođen internim resursima, što će u konačnici dovesti do promjene imidža uprave, njene organizacione kulture i strukture, do lokalne uprave kao servisa njenih građana.

7. LITERATURA

- [1] BAS EN ISO 9001:2000
- [2] Sikavica, Novak: Poslovna organizacija, Informator Zagreb, Zagreb
- [3] M.E. Milakovich, Improving Service Quality: Achieving High Performance in the Public and Private Sectors, St. Lucie Press, Delray Beach, FL 1995