

UPRAVLJANJE KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM NA LOKALNU SAMOUPRAVU

QUALITY MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH SPECIAL REFERENCE TO LOCAL GOVERNMENTS

Mr.sc. Antun Marinac
Veleučilište u Požegi
Požega, Vukovarska 17

REZIME

U sklopu tematske cjeline kvaliteta u javnom sektoru, članak razmatra primjenu kvalitete u javnoj upravi s posebnim osvrtom na hrvatsku lokalnu samoupravu.

Javnu upravu osim državne uprave čine lokalna samouprava te javne službe (zdravstvo, školstvo, socijalna skrb, kultura, znanost...).

Osnovna svrha uvođenja sustava kvalitete u javnu upravu je poboljšanje javnih usluga te zadovoljstvo korisnika.

Neovisno o uređenju društvenog i političkog sustava, osnovna je uloga jedinica lokalne samouprave ispuniti očekivanja birača (građana), pružajući im što kvalitetnije usluge.

U tom smislu umjesto veličine lokalnih jedinica, važnija je kvaliteta njihovih usluga te efikasnost uz prilagođenost zahtjevima i potrebama lokalne zajednice.

Ključne riječi: javna uprava, kvaliteta, lokalna samouprava, sustav kvalitete u javnoj upravi.

SUMMARY

Within the thematic quality of the public sector, the article discusses the application of quality in public administration with special reference to the Croatian local government.

Public administration unless government makes local government and public services (health, education, social welfare, culture, science ...).

The main purpose of the introduction of quality systems in public administration is to improve public services, and customer satisfaction.

Regardless of the arrangement of social and political system, the basic role of local governments to meet the expectations of voters (citizens), providing them with quality services.

In this sense, rather than the size of local government units, more important is the quality of their services and the efficiency of the suitability requirements and needs of local communities.

Key words: public lightening, maintenance of public lightening, management of public lightening maintenance

1. KVALITETA U JAVNOJ UPRAVI

Posebnu pozornost zavrjeđuje pitanje kvalitete u javnoj upravi, koju obuhvaća državna uprava, lokalna samouprava te javne službe. Njihova osnovna zadaća je pružanje javnih usluga, a zajednički im je cilj zadovoljiti opće interese i javne potrebe.

Kvaliteta javne uprave postala je jedan od središnjih termina koji zaokuplja literaturu javne uprave krajem 1980-ih i tijekom 1990-ih godina 20. stoljeća. [9]

Dugo je javna uprava pod kvalitetom u izradi usluga podrazumijevala "samo" odsutnost pogrešaka i sukladnost s pravnim odredbama.

Cilj uvođenja kvalitete u javnu upravu bi bio: [6]

- bolja slika građana o javnoj upravi - kvalitetu treba zaslužiti i održati,
- brzo uočavanje uskih grla u organizaciji javne uprave i njihovo pravovremeno otklanjanje,
- transparentnost sustava upravljanja - za kvalitetu nije samo odgovoran prvi čovjek već su definirane razine odgovornosti,
- fokus na ključne procese u pojedinim odjelima te njihovo standardiziranje i otklanjanje uskih grla,
- definiranje načina prikupljanja informacija od građana i ostalih interesnih strana u okruženju, te komunikacijskih protokola i kanala,
- bolja kontrola nad nabavom i dobavljačima u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi,
- izvođenje neovisne unutarnje kontrole (internih audita), obveza otklanjanja pronađenih slabih točaka u organizaciji, stalno poboljšanje rada,
- bolja suradnja i komunikacija između pojedinih odjela te
- razvoj priručnika kvalitete, radnih procedura, uputa i obrazaca kao dokumentirana podloga upravljanja kvalitetom.

Kvaliteta ovisi o različitom viđenju kvalitete onih koji konzumiraju pojedinu uslugu. Na jednoj je strani percepcija kvalitete onih koji pružaju određenu uslugu odnosno stvaraju neki proizvod, a na drugoj je strani percepcija konzumenata takve robe i usluge. U toj subjektivnoj komponenti određivanja kvalitete neizostavna je razina očekivanja koja je direktno vezana s percepcijom kvalitete. [1]

Upravljanje kvalitetom oružje je u tržišnoj utakmici za pridobivanje kupaca na tržištu, odnosno korisnika (građana kao birača i poreznih obveznika). Njihovo zadovoljstvo se direktno prenosi i na plaćanje poreza i na biranje predstavnika u izvršnim i predstavničkim tijelima).

U javnoj upravi treba primjenjivati opće načelo kako svaki položaj, od člana najviše uprave do svih zaposlenika, treba imati jasno utvrđene odgovornosti te odgovarajuća ovlaštenja i za ispunjavanje odgovornosti. Pogreške nastaju kad se odgovornost dodjeljuje bez ovlaštenja ili znanja. [3] Držimo kako je kvalitetu je mnogo lakše odrediti kod pojedine robe nego kod usluga, a pri tome su usluge javnog sektora kompleksnije od usluga koje pružaju subjekti privatnog, profitnog sektora. U javnom sektoru najčešće ne postoji mehanizam tržišta koji bi nametao kvalitetu kao preduvjet opstanka u tržišnoj utakmici. To je jedan od temeljnih razloga zbog kojega duh poduzetništva ne može pustiti duboke korijene u djelatnostima javnog sektora.

Vrijedi istaknuti i činjenicu kako se mnoge službe obavljaju zato što ih se smatra društveno korisnim poslovima koje je na sebe preuzela država bez obzira na realnu isplativost njihova obavljanja. Zbog toga pojedine službe imaju monopolistički položaj u javnom sektoru pa i ne postoji pretjerana težnja za povećanjem razine kvalitete njihovih usluga. [4]

2. SUSTAVI UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI

Tijekom vremena razvile su se tehnike upravljanja kvalitetom. Najpoznatije među njima jesu Total Quality Management i Sustav upravljanja kvalitetom prema nizu normi ISO 9000.

2.1. Total Quality Management u javnoj upravi

Početak osamdesetih ta je tehnika prihvaćena i u djelatnostima javnog sektora, prvenstveno u SAD i Velikoj Britaniji. Mnoge upravne organizacije prihvatile su ideje TQM, a postavke

na kojima je utemeljen našle su odjeka u nastojanjima reformiranja javne uprave i u drugim zemljama.

Reforma uprave SAD (*National Performance Review*) pod vodstvom potpredsjednika A. Gorea velikim je dijelom inspirirana upravo idejama TQM. [4]

Temeljne ideje TQM odražavaju shvaćanje prema kojemu je za uspješno poslovanje najvažnija kvaliteta određenog proizvoda, pa stoga sva nastojanja pojedine organizacije trebaju biti usmjerena prema njezinu podizanju. Kvaliteta je potrebna na svim razinama organizacijske strukture, a kvaliteta nikad nije postignuta u dovoljnoj mjeri. U povećanje kvalitete potrebno je ulagati kontinuirani napor. Primarni cilj menadžera pojedine organizacije treba biti podizanje kvalitete na višu razinu u svim organizacijskim aktivnostima. [4] Međutim, podizanje kvalitete nije isključivo zadaća vodstva pojedine organizacije, već je to zadaća svakog pojedinog njezinog člana.

2.2. Primjena normi ISO 9000 u javnoj upravi

ISO (International Organization for Standardization) je mreža nacionalnih institucija za standardizaciju iz 157 zemalja (jedan član po zemlji). Sustavom koordinira centralni ured sa sjedištem u Ženevi, Švicarska. Od 1947. godine, pa do danas ISO je objavio više od 17 000 međunarodnih standarda. Program rada ISO organizacije ime raspon od standarda za tradicionalne djelatnosti, kao što je poljoprivreda i građevinarstvo, preko mehaničkog inženjeringa, medicinskih uređaja, do najnovijih izuma informacijske tehnologije, kao što je digitalno kodiranje audio-vizualnih signala za multimedijalnu primjenu. U novije vrijeme primjenjuje se i u javnoj upravi.

Više od 750 000 organizacija u više od 160 zemalja širom svijeta primjenjuje zahtjeve standarda iz serije ISO 9000 koji daju okvir za upravljanje kvalitetom u procesima realizacije proizvoda i usluga za kupce. [2]

3. KVALITETA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Državna uprava je sastavni dio šireg pojma javne uprave. Prema odredbama Ustava Republike Hrvatske [11], ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom, a određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Prema Zakonu o sustavu državne uprave [15], tijela državne uprave su: ministarstva – radom upravlja ministar, državne upravne organizacije – radom upravlja ravnatelj, središnji državni uredi – radom upravlja državni tajnik, uredi državne uprave u županiji – radom upravlja predstojnik. Organizacija tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj i njihovo unutarnje ustrojstvo, normirano je Zakonom o sustavu državne uprave [15], Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija [16] te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave [16]. Unutarnje ustrojstvo i uredsko poslovanje tijela državne uprave, uređuju se uredbama Vlade, Zakonom o državnim službenicima [13] te Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike [5] uređuje se radno-pravni status državnih službenika i namještenika.

Zbog stalnog porasta broja zakona i podzakonskih općenormativnih akata u državnoj upravi, njihova primjena postaje teško provediva. Stoga se upravljanje kvalitetom javlja kao rješenje za efikasno strukturiranje upravljanja u državnoj upravi. Pod kvalitetom se do sada podrazumijevala isporuka javnih usluga bez greške i u skladu s propisima. Ni danas se ne može govoriti o postojanju tržišne utakmice za upravu, kakva postoji u gospodarstvu.

Državna uprava pritom „posuđuje“ koncepte upravljanja kvalitetom iz gospodarstva te ih primjenjuje u praksi, prilagođujući ih posve osobitim okvirnim uvjetima državne uprave. U upravljanje kvalitetom u državnoj upravi kreće se od poglavito u Europi, raširenog standarda ISO-normi iz niza 9000 pa sve do koncepcija Total Quality managementa.

4. KVALITETA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Sustav kvalitete u novije vrijeme uvodi se i u lokalnu samoupravu.

4.1. Općenito o lokalnoj samoupravi

Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave je da je to razina vladavine najbližija građanima, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog. [8] U definiciji stavljen je naglasak na građanina, stoga se na ovoj razini traži postojanje konkretne veze između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalne zajednice i države. Na toj razini dolazi do izražaja samoodgoj, samoobrazovanje, samoorganizacija i samoreferentnost.[7] Dakle, lokalna samouprava putem postojanja lokalnih jedinica mora postati bliskom građanima, dopuštajući građanima, kako bi preko svojih predstavnika ili neposredno mogli donositi odluke koje se tiču njihovog svakodnevnog života.

Temeljna načela lokalne samouprave u Hrvatskoj definirana su Ustavom Republike Hrvatske, koji je donesen 1990. godine. [12] Cjelinu koncepcije o lokalnoj samoupravi određuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [14]. Ovo u sustav lokalne samouprave uvodi nove odnose, odnosno prava građana i ovlasti lokalnih jedinica u upravljanju lokalnim poslovima, ali i obvezu provedbe načela lokalne samouprave u svakodnevnom životu lokalne zajednice.

4.2. Primjer primjene kvalitete: Grad Pula (Republika Hrvatska)

Sustav upravljanja kvalitetom, Grad Pula uvodi od 2010. godine. Grad Pula je samostalan je u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga koji se odnosi na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Sustav upravljanja kvalitetom u Gradu Puli dokumentiran je i implementiran u skladu sa zahtjevima norme ISO 9001:2008 i Smjernice za primjenu norme ISO 9001:2008 u lokalnoj samoupravi IWA 4:2009. Cilj uspostavljenog sustava upravljanja kvalitetom u gradu Puli je stvaranje sustavnog pristupa upravljanja poslovanjem koji se bazira na dokumentiranoj i javno obznanjenoj politici kvalitete, pravovremeno postavljenim ciljevima kvalitete, transparentnoj organizaciji i nadležnostima unutar nje, procesnom pristupu, upravljanim resursima i kvalitetnim komunikacijama te stalnim provjeravanjima i poboljšanjima upravljanja kvalitetom.

Dokumentiranim, održanim i provjeranim sustavom upravljanja kvalitetom osigurava se stručan i kvalitetan rad svih službenika i namještenika i omogućuje svim građanima i korisnicima usluga grada Pule i partnerima stjecanje povjerenja u sve njegove službenike i namještenike. Sustav upravljanja dokumentiran je u Priručniku kvalitete i ostaloj dokumentaciji i u svojim temeljnim postavkama dostupan je svim službenicima i namještenicima, građanima i partnerima.

4.3. Politika kvalitete grada Pule

Grad Pula s velikom pažnjom i brigom, stavlja naglasak na pružanje usluga po principu jednakog prava i dostojanstva svakog građanina. Zbog toga se osigurava da se svaki službenik i namještenik u svim kontaktima s građanima ponaša profesionalno, pošteno i s poštovanjem prema svakom građaninu.

Temeljne postavke politike kvalitete Grada Pule jesu: učinkovita gradska uprava, koja je uvijek na raspolaganju građanima, odnos gradske uprave prema građanima temelji se na

ljubaznošću, točnošću i pravovremenošću, rad gradske uprave na poboljšanju međusobne komunikacije s građanima, poboljšanjem uvjeta pružanja usluga sukladno pravima građana, gradska uprava stalno osluškuje i uvažava potrebe i želje građana, odgovornost tijela lokalne samouprave u trošenju novca poreznih obveznika, optimiziranje razine usluga građanima, upoznavanjem korisnika s vrstama usluga, konkretnim rješavanjem zahtjeva korisnika na što jednostavniji način, vodeći računa o zakonitosti procedure, gradska uprava konstantno stvara i osigurava optimalne uvjete za rad službenika i namještenika Grada Pule, što uključuje i informatizaciju i poticanje timskog rada i omogućavanjem usavršavanja i napredovanja, odgovarajućim stimulacijama sukladno rezultatima rada, točno definiranim radnim postupcima, definiranim ovlastima, odgovornostima i obvezama, osigurava učinkovito obavljanje zadataka, grad Pula želi biti koji doprinosi razvitku županije i Republike Hrvatske, - partnerski odnos, odnos suradnje i međusobnog uvažavanja, kvalitetan i racionalan rad gradske uprave omogućuje veću kvalitetu življenja i zadovoljstvo svakog člana društvene zajednice. [10]

4.4. Procesni pristup Grada Pule u upravljanju kvalitetom

Procesni pristup je u gradu Puli prepoznat kao učinkovit način pružanja usluga građanima. Stoga je Grad Pula imenovao glavni proces i to Proces pružanja usluga javnog servisa građanima u lokalnoj samoupravi Grada Pule, u skladu sa Statutom grada («Službene novine Grada Pule, broj 7/09. i 16/09). Glavni proces je nužan za postizanje misije i ciljeva lokalne samouprave.

Opis glavnog procesa usklađen je sa zahtjevima norme ISO 9001:2008 i smjernice IWA 4:2009, kako bi se osiguralo da su sve radnje međusobno povezane ili ovisne, te da se ispune zahtjevi granana. Osim glavnog procesa, u gradu Puli definirani su i upravljački procesi i procesi podrške.

Upravljački procesi je potreban za upravljanje i pregled lokalne samouprave kako bi se osigurala usklađenost sa primjenjivim zakonima, propisima i zahtjevima.

Ovaj proces čine:

Analiza zahtjeva i očekivanja granana – temelj poslovanja Grada Pule, očekivanja i potrebe građana temelj su planiranja i rada Grada Pule, stoga se redovito i sustavno prati npr. životni standard granana, primaju se zahtjevi građana u direktnim kontaktima i stalnim poticanjem partnerskog odnosa dobivaju se podaci koje je moguće analizirati i mjeriti.

Upravljanje zakonskim zahtjevima – temeljem zakonskih ovlaštenja dobivenih od Republike Hrvatske, Grad Pula odgovoran je za zadovoljavanje potreba granana.

Organizacija prostornog uređenja – grad Pula odgovoran je za učinkovitu organizaciju i gospodarenje prostornim uređenjem i prostornim planiranjem.

Proces podrške je potreban za osiguranje zadovoljavajuće izvedbe glavnog procesa, a čini ga:

Upravljanje ljudskim potencijalima – stalnim usavršavanjem službenika i namještenika, brigom o stručnom radu, kvalifikacijama i kompetencijama službenika i namještenika.

Odgovorno prikupljanje materijalnih resursa – Grad Pula zadužen je od Republike Hrvatske za odgovorno, transparentno i jasno prikupljanje materijalnih resursa od granana, koji se dalje usmjeravaju za potrebe granana i Grada Pule.

5. ZAKLJUČAK

Temeljna uloga javne uprave je učinkovit servis građana i ostalih korisnika njezinih usluga. Težnja svakog sustava pa tako i sustava javne uprave je što bolje funkcioniranje u svim područjima djelovanja. Stoga je razumljiva namjera javne uprave u pronalaženju metoda za što veću učinkovitost. Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi znači kontinuiranu potragu za boljim tehničkim, tehnološkim, marketinškim i bilo kojim drugim unapređenjima i

poboljšanjima koja će u konačnici proizvesti željeni rezultat, a to je zadovoljni korisnik odnosno porezni obveznik-birač. Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi predstavlja dobro rješenje jer uključuje aktivnosti vezane za kvalitetu u cilju izvršavanja obveza te s druge strane zadovoljavanje zahtjeva građana (korisnika). Uvođenje kvalitete u javnu upravu nameće se i kao potreba usklađivanja propisa javne uprave s propisima Europske unije. To predstavlja preduvjet Republike Hrvatske za ulazak u europske integracije (ažuriranje zakona, donošenje pravilnika u svezi s normama kvalitete u javnoj upravi itd.)

Kvaliteta rada javne uprave uvelike ovisi o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodeće strukture.

Ujednačena kvaliteta i brzina rješavanja zahtjeva, dostupnost informacija, transparentnost djelovanja i poštivanje načela legaliteta i javnosti rada u javnoj upravi, na svim razinama, od lokalne do državne, izravno utječu na dinamiku gospodarskog napretka, a time ujedno i ukupnog prosperiteta i standarda življenja čitave društvene zajednice. Dobar primjer takvog pristupa daje Grad Pula, uvođenjem kvalitete u lokalnu samoupravu. Kako bi se došlo do zadovoljnijeg korisnika, treba prije svega pružiti mu superiorniju kvalitetu uslugu.

5. LITERATURA

- [1] Đulabić, V.: Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, 56 (1) 7-48, 2006., str. 29.
- [2] <http://www.consultor-ri.hr/iso-9000.html>, 03.04.2011.
- [3] Funda, D.: Potpuno upravljanje kvalitetom u obrazovanju, Kigen d.o.o., Zagreb, 2008.
- [4] Kettl, Donald, F., DiIulio, John, J. (ed.), Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform, Washington, Brookings Institutions, 1995., str. 48.
- [5] Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike Narodne novine, 93/08, 23/09 – ispravak, 39/09 – dodatak I., 90/10 – dodatak II.
- [6] Kvaliteta u javnoj upravi: <http://www.consultor-ri.hr/upravljanje-kvalitetom-u-ijlsima.html>, 20.04.2011.
- [7] Lauc, Z.: Temeljni pojmovi lokalne samouprave, Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek i Interkerkljik Vredesberad Haag, Osijek, 2001., str. 32-33.
- [8] Lauc, Z.: Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 50 (1-2), Zagreb, 2000., str. 70.
- [9] Pollit, Christopher: Managerialism and the Public Services, Oxford: Blackwell Publishers, second edition, 1996., str. 10.
- [10] Priručnik kvalitete Grada Pule, str. 16. <http://www.pula.hr/index.php?id=666>, 02.04.2011.
- [11] Statut Grada Pule («Službene novine Grada Pule, broj 7/09. i 16/09)
- [12] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst
- [13] Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, 92/05, 142/06 – uredba, 77/07 – uredba, 107/07, 27/08
- [14] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01, 60/01-vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)
- [15] Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03, 199/03, 79/07
- [16] Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija Narodne novine, 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08, 77/09