

# UPRAVLJANJE KVALITETOM U DRŽAVNOJ UPRAVI

*Boris Sisek<sup>1</sup> & Željko Pavković<sup>2</sup>*

UDK/UDC: 35.07:[658.562+006.35(100)ISO

JEL: H<sub>11</sub>

Pregledni rad/Review

Primljeno/Received: 07. studenog 2007/November 07, 2007.

Prihvaćeno za tisak/Accepted for publishing: 05. ožujka 2008/March 05, 2008

## **Sažetak**

*Ovaj rad se bavi problemima implementacije sustava upravljanja kvalitetom u tijelima državne uprave. Naime, zbog stalnog porasta broja zakona i uredbi, njihova upotreba postala je teško provediva, što izaziva velike troškove i nezadovoljstvo klijenata države. Zbog toga se upravljanje kvalitetom javilo kao jedno od rješenja za adekvatno strukturiranje upravljanja u državnoj upravi. Pri tome se analiziraju samo dva pristupa kvaliteti u moderniziranju uprave: sveobuhvatno upravljanje kvalitetom i međunarodne norme serije ISO 9000. Uslijed toga, glavni je cilj ovog rada istražiti specifičnosti upravljanja kvalitetom u državnoj upravi te mogućnost implementacije navedenih pristupa u sveobuhvatnom reformiranju djelovanja tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije i uredi državne uprave). Osim toga, u radu se ukazuje i na potrebu promjena u dosadašnjem načinu djelovanja državne uprave u Republici Hrvatskoj što je neophodno za adekvatno funkcioniranje sustava upravljanja kvalitetom: veća transparentnost i fleksibilnost rada te depolitizacija državne uprave.*

***Ključne riječi:** državna uprava, ISO 9000, TQM, sustav upravljanja kvalitetom.*

## **1. UVOD**

U uvodu je potrebno dati neke napomene o obilježjima aktivnosti državne uprave koje utječu na mogućnost uvođenja upravljanja kvalitetom u toj djelatnosti. Jedna od ključnih zadaća države je izvršna vlast, koja se odvija preko državne uprave i sudstva. Tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj su ministarstva, državne upravne organizacije i uredi državne uprave.

<sup>1</sup> Dr. sc. Boris Sisek, izvanredni profesor, Ekonomski fakultet-Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, 10 000 Zagreb, E-mail:bsisek@efzg.hr

<sup>2</sup> Željko Pavković, Ministarstvo vanjskih poslova, Poslijediplomski specijalistički studij "Upravljanje kvalitetom", E-mail: zpavkovic@net.hr

Pored klasičnih zadaća suverene uprave, država danas obavlja čitav niz drugih usluga što je izazvalo ogromne troškove, neefikasnost i nezadovoljstvo građana. Jedno od mogućih rješenja sastoji se u uvođenju sveobuhvatnog upravljanja kvalitetom. S druge strane, u većini zemalja državne uprave se susreću s nedostatkom kvalitetnih kadrova, jer ih privatni sektor privlači većim plaćama. Politika određuje plaće državnih službenika, a ne tržište. Zbog manjih plaća, sporog rješavanja uočenih problema (birokratizacija) i dugotrajnog napredovanja na hijerarhijskoj ljestvici, dolazi do velikog odljeva kadrova i teškoća u zadržavanju najkvalitetnijih zaposlenika.

Rastuće konkurencije, kao pokretačke snage u razvoju sveobuhvatnog upravljanja kvalitetom, u državnoj upravi nije bilo. Pod kvalitetom se do sada podrazumijevala proizvodnja dobara i usluga bez greške i u skladu s pravnim propisima. Ni danas se ne može govoriti o uvjetima tržišne utakmice za upravu, kakvi postoje u privatnom gospodarstvu. U okviru reformskih nastojanja NPM-a (*New Public Management*) državna je uprava izložena tek konkurencijskim surogatima (kao što je *benchmarking*, usporedba cijena s pravilnicima o honoraru). Ako državna poduzeća stvarno stupe u konkurenciju s privatnim poduzećima, što će u budućnosti u smislu NPM-a biti poželjno, a možda i slučaj, konačno će vladati realni uvjeti tržišne utakmice. Ostanemo li kod TQM-a i upravljanja kvalitetom prema ISO-normama iz niza 9000, možemo konstatirati da oba pristupa nalaze primjenu u državnoj upravi. Iskustvo s upravljanjem kvalitetom zasigurno nije tako veliko kao u privatnom gospodarstvu.

S ciljem da se građanima i gospodarstvu omogući najšira moguća uporaba i razmjena informacija, potaknut je razvoj informacijskog društva zbog čega je osnovan Središnji državni ured za e-Hrvatsku, kao glavno mjesto poticaja za informatizaciju javne uprave i pravosuđa.

## 2. NEKI OD PRISTUPA UVOĐENJU UPRAVLJANJA KVALITETOM U DRŽAVNOJ UPRAVI

### 2.1. Total Quality Management u državnoj upravi

Jedan od mogućih pristupa upravljanju kvalitetom je potpuno upravljanje kvalitetom. To je oblik upravljanja organizacijom usredotočen na kvalitetu, a temelji se na sudjelovanju svih članova organizacije koji zadovoljavanjem klijenata teži ka dugoročnom uspjehu i zadovoljstvu svih interesnih partnera organizacije, odnosno državne uprave. Cjelokupan TQM model se zasniva na slijedećim uporišnim točkama:<sup>3</sup>

1. Razvoj konstantne težnje unapređenju proizvoda i usluga;
2. Usvajanje nove poslovne filozofije;
3. Smanjenje ovisnosti o inspekcijama kao putu prema kvaliteti;
4. Ukidanje prakse ocjene uspješnosti poslova samo na temelju cijene, te okretanje snižavanju troškova poslovanja na temelju razvoja odnosa samo s jednim dobavljačem;

<sup>3</sup> <http://www.asq.org/topics/tqm.html>

5. Konstantno unapređenje svih procesa usmjerenih planiranju, proizvodnji i uslugama;
6. Uvođenje konstantnog treninga na radnom mjestu;
7. Uvođenje liderstva u organizaciju;
8. Iskorjenjivanje straha, pri čemu se misli na suzdržanost radnika prema menadžmentu;
9. Ukidanje granica među organizacijskim sektorima;
10. Prema postavkama TQM-a greške u poslovanju najčešće su rezultat propusta u organizaciji procesa, a ne rezultat ljudske nepažnje;
11. Eliminacija brojčanih pokazatelja obavljenog rada, kao i numeričkih ciljeva menadžmenta;
12. Uklanjanje prepreka koje ugrožavaju ponos radnika;
13. Osnivanje jakih obrazovnih programa i drugih oblika samo-poboljšanja zaposlenika;
14. Uključivanje svih zaposlenika u proces transformacije.

Tri su načela bitna pri implementaciji TQM-a: usmjerenje na postizanje zadovoljstva klijenata, zahtjev za kontinuiranim unapređivanjem i poticanje punog uključenja svih zaposlenih.

*Total Quality Management* dokazao se mnogo puta kao efikasan proces unapređenja i samog funkcioniranja organizacije, a njegova vrijednost potvrđuje se samo kroz sveobuhvatan i dobro osmišljen implementacijski proces. Jedna od svrha ovog rada je i istaknuti ključne aspekte uvođenja TQM i utjecaj na organizaciju odnosno organizacijske promjene koje iz toga proizlaze s posebnim naglaskom na primjenu filozofije potpune kvalitete u državnoj upravi. TQM kao proces predstavlja niz promjena i treba ga shvatiti kao filozofiju rada koja kao takva utječe na način i oblikovanje poslovanja državne uprave. Upravljanje kvalitetom kao ključnim resursom u tržišnoj utakmici za pridobivanje korisnika (građani su birači i porezni obveznici, tako da se njihovo zadovoljstvo direktno prenosi i na plaćanje poreza i na biranje predstavnika u izvršnim i predstavničkim tijelima) znači kontinuiranu potragu za boljim tehničkim, tehnološkim, marketinškim i drugim poboljšanjima koja će u konačnici proizvesti željeni rezultat, a to je zadovoljni korisnik odnosno porezni obveznik-birač. Da bi se došlo do zadovoljnijeg korisnika, treba mu prije svega pružiti superiorniju kvalitetu usluge.

TQM se tiče svih zaposlenika državne uprave, a svijest o kvaliteti mora se probuditi i poticati u svakom djelatniku. Zadaća uprave jest sve okvirne uvjete ustrojiti na način da djelatnicima bude omogućeno stvarati kvalitetu.<sup>4</sup> Preduvjet za preoblikovanje okvirnih uvjeta jest kritičko preispitivanje postojećih procesa.

<sup>4</sup> Prema: Zovko, V., *Upravljanje kvalitetom*, skripta s predavanja, 2004.

U mnogim je organizacijama uvođenje TQM-a imalo za posljedicu promjenu u čimbenicima relevantnima za organizaciju. Tako TQM npr. pokazuje učinke na:

- Organizaciju

Dok je ranije vertikalna hijerarhija s mnogo razina bila pravilo, u smislu TQM-a se organizacija ustrojava horizontalno, s malo hijerarhijskih stepenica. Ako se procesi npr. pojednostavljaju kroz manje hijerarhija, time se može smanjiti i podložnost procesa pogreškama.

- Stil rukovođenja

Stil rukovođenja pod TQM-om je kooperativan a ne autokratski, što djelatniku treba ostaviti mogućnost da sam preuzme odgovornost i pokrene samoinicijativnost.

- Fokus

Točka orijentacije u TQM-u jest korisnik/kupac. Orijentiranost na korisnika i ispunjavanje potreba korisnika ionako pokazuju pozitivne učinke na sve oblike unutar organizacije.

- Konkurencijsku prednost

Konkurencijske prednosti (odnosi se na TQM u poduzećima) postiže s TQM-om kroz dobivanje na vremenu a ne više isključivo kroz niske troškove.

- Djelatnike

Pretežita potreba djelatnika do sada je bila sigurnost. Uбудuće će biti važan osobni rast. Istina, to također znači smoći hrabrosti za donošenje odluka koje su do sada donosili pretpostavljeni.

- Stil rada

Radnoj skupini odnosno timu posvećuje se više pozornosti. Važan je učinak grupe a manje učinak "pojedinačnog borca".

To je u skladu s mišljenjem da svijest o kvaliteti mora postojati kod svakoga da bi se "proizvela" kvaliteta, te da ona nije stvar samo nekolicine povjerenika za kvalitetu.

Zagovornici TQM-a ne sumnjaju da se koncepcija TQM-a, nakon izvršenih neznatnih modifikacija, može bez problema primijeniti i na državnu upravu, obzirom da se proizvodi i usluge, po njihovom mišljenju, mogu izjednačavati.<sup>5</sup> Međutim, slijedeći čimbenici govore protiv pojednostavljenog izjednačavanja proizvodnje proizvoda i usluga.<sup>6</sup>

- Zahvaljujući masovnoj proizvodnji industrijski je sektor znatno homogeniji od uslužnog sektora;

- Mjerenje kvalitete kod usluga znatno je kompleksnije nego kod proizvoda, obzirom da se kod usluga u pravilu radi o nematerijalnim dobrima.

<sup>5</sup> Prema: Löffler, E., *Modernizacija uprave u međunarodnoj komparaciji*, Stuttgart, 1998., str. 6.

<sup>6</sup> Ibid.

No, to ne znači da TQM uopće nije primjenjiv na državnu upravu. Samo što primjena nije baš toliko jednostavna kako to zamišljaju zagovornici TQM-a. Iz tog se razloga razvio "reformirani TQM" koji je prilagođen posebnim uvjetima državne uprave.

Usklađivanja se, primjerice, odnose na:

- Instancu ocjene kvalitete

Nije samo klijent instanca za ocjenu kvalitete u državnoj upravi. Osim toga, treba uzeti u obzir i mišljenje npr. poreznih obveznika odnosno drugih uključenih stranaka.

- Standardizaciju proizvoda

Standardizacija proizvoda u industriji omogućuje izbjegavanje proizvodnih grešaka. Takva vrsta standardizacije u upravi je nezamisliva, a standardne usluge jedva da bi mogle ispuniti individualne potrebe građana.

- Angažman menadžmenta

U industriji kompletan menadžment mora aktivno sudjelovati u implementaciji TQM-a da bi uspjeh bio zajamčen. To vrijedi i za djelatnike državne uprave na rukovodećim položajima. Doduše, političko čelništvo uprave postavlja druga težišta.

Upravljanje kvalitetom prema TQM se koncentrira na ispunjavanje očekivanja korisnika/kupaca ili čak na premašivanje tih očekivanja. Kod primjene TQM-a u državnoj upravi valja uvažavati posebne zahtjeve koje postavlja državni sektor. Osobito valja imati na umu da u državnoj upravi ne postoji ista homogenost usluga kakva postoji u industrijskom sektoru.

## 2.2. Sustav upravljanja kvalitetom prema nizu normi ISO 9000

Pod ISO iz niza 9000 podrazumijeva se norma koja osigurava postojanje minimalnih standarda po kojima se u nekom poduzeću organiziraju procesi kako bi se osiguralo da kupci dobiju očekivanu kvalitetu.<sup>7</sup> Kod ISO normi ne radi se o tomu da se naknadno uočavaju pogreške i da ih se otklanja, već je više riječ o prevenciji.

Međunarodna organizacija za normizaciju ISO 1987. godine izdala je međunarodne norme serije ISO 9000 koje ujedno dolaze i kao europske norme EN 2900, a u nepromijenjenom obliku preuzimaju ih sve zemlje članice ISO-a, pa i Hrvatska. Nakon njihova izdavanja norme su doživjele dvije temeljite revizije, prvu 1994. godine i drugu 2000. godine.

Norma ISO 9000 predstavlja međunarodni dogovor o dobroj praksi upravljanja organizacijom s osnovnim ciljem da se osigura dosljedna i kontinuirana ponuda proizvoda i usluga koji će:

- Ispuniti zahtjeve i potrebe kupaca;
- Ispuniti zahtjeve zakona i ostalih propisa;
- Ostvariti trajno poboljšanje vlastitog učinka.

<sup>7</sup> Rothery, B., *Vodič za ISO 9000*, München/Beč, 1994., str. 8.

Norme 'obitelji' ISO 9000 su nezavisne od bilo koje industrije ili gospodarskog sektora. One zajednički daju smjernice i upute za upravljanje kvalitetom i opće zahtjeve za osiguranje kvalitete.<sup>8</sup> ISO 9000 predstavlja skup međunarodnih standarda vezanih za sustave osiguranja i upravljanja kvalitetom, razvijen prije svega da posluži kompanijama kao podloga za dokumentiranje elemenata sustava kvalitete čija implementacija omogućava formiranje učinkovitog sustava za upravljanje kvalitetom. Najznačajniju primjenu u samom početku imale su u proizvodnom sektoru, a danas je posebno aktualno njihovo uvođenje u sektor visokog obrazovanja i državne administracije.

Norma ISO 9001:2000 temelji se na osam principa upravljanja kvalitetom koji se mogu primijeniti za unapređenje organizacije. Primjenom osam osnovnih načela organizacije stvaraju koristi: kupcima, vlasnicima, dobavljačima, kao i široj društvenoj zajednici. Načela kojih se potrebno pridržavati su:<sup>9</sup>

- Orijentacija na kupce

Uspjeh organizacije ovisi o ispunjavanju zahtjeva njihovih kupaca. Potrebno je razumjeti trenutne i buduće potrebe kupaca, ispuniti te potrebe, kao i konstantno nastojati da se ta očekivanja premaše.

- *Vodstvo*

Vode ostvaruju jedinstvo svrhe i misije organizacije. Oni moraju stvoriti i održati unutarnju atmosferu u kojoj će zaposlenici postati potpuno uključeni u ostvarivanje ciljeva organizacije.

- *Uključenost zaposlenika*

Zaposlenici na svim razinama temelj su organizacije, a njihova potpuna uključenost preduvjet je korištenja maksimuma njihovih sposobnosti s ciljem ostvarivanja dobrobiti organizacije.

- *Procesni pristup*

Željeni rezultat lakše se postiže kad se vezanim resursima i aktivnostima upravlja kao procesom.

- *Sustavan pristup managementu*

Identifikacija, razumijevanje i upravljanje sustavom povezanih procesa usmjerenih određenom cilju poboljšava učinkovitost organizacije.

- *Kontinuirano poboljšanje*

Kontinuirano poboljšanje mora biti konstantni cilj svake organizacije.

- *Činjenični pristup donošenju odluka*

Učinkovite odluke i djela temelje se na analizi podataka i informacija.

- *Odnos uzajamne koristi sa dobavljačima*

<sup>8</sup> Prema: Skoko, H., *Upravljanje kvalitetom*, Sinergija, Zagreb, 2000., str. 153.

<sup>9</sup> <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/qmp.html>

Organizacija i njeni dobavljači su međuovisni, a odnos obostrane koristi povećava mogućnost stvaranja dodane vrijednosti.

Potrebno je, također, istaknuti kako se većina stručnjaka za kvalitetu slaže da primjena niza normi ISO 9000 predstavlja samo osnovnu razinu sustava kvalitete, s upozorenjem da primjena ne predstavlja garanciju kvalitete. Štoviše, može se reći kako implementacija sustava kvalitete prema normi ISO 9001:2000, predstavlja samo polaznu osnovu u primjeni nekog složenijeg sustava za upravljanje kvalitetom kao što su TQM ili Six Sigma. Evolucija norme ISO 9000 od svog prvog izdanja 1987. godine, pa do najnovijeg iz 2000. pokazuje kako ova norma svakim novim izdanjem u biti usvaja sve više elemenata TQM-a.<sup>10</sup>

Osnovni cilj kojeg treba postići implementacijom normi ISO 9000 u državnoj upravi je ispunjavanje zahtjeva i očekivanja interesnih partnera te organizacije. To su građani (zadovoljavajuća kvaliteta usluge, izvršavanje investicija), zaposlenici (zadovoljstvo radom i karijerom), dobavljači (trajan poslovni odnos), društvo (odgovorno djelovanje) i gospodarstvo (povoljno poslovno okruženje).

Da bi se mogli ispuniti kompleksni i raznoliki zahtjevi koje ovi interesni partneri postavljaju pred državnu upravu, potrebno je uvođenje sustava upravljanja kvalitetom. U ovom aspektu upravljanje kvalitetom ima dosta sličnosti sa stakeholderskim pristupom, koji predstavlja koristan način da se identificiraju i razumiju različite vrste interesa svih zainteresiranih subjekata neke organizacije.<sup>11</sup>

U normativnoj regulativi iz 1994. godine postojalo je, kao i u prethodnoj verziji, razlikovanje između normi ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 i ISO 9003:1994. "Različito korištenje normi 9001, 9002 i 9003 dovelo je do toga da su mnoge organizacije, da bi izbjegle eventualnu diskriminaciju, morale izvoditi prave manevre da bi mogle dokazati takvu opsežnu sistematiku razvoja. Uzrok je, nažalost, u tome što tržište nikada nije htjelo vrednovati ili obezvrijediti različite modele zahtjeva."<sup>12</sup> I ova je točka kritike uzeta u obzir u verziji ISO normi iz 2000. godine kada je došlo do druge velike revizije norme ISO 9000 zbog više razloga (neznanje, podcjenjivanje, certifikat kao jedini cilj, statičnost, neobaziranje na resurse, nedovoljno obaziranje na kupca i dr.).<sup>13</sup>

Nova norma ISO 9000 potiče korištenje pristupa usmjerenog na proces u sklopu razvoja sustava upravljanja kvalitetom. Prema normi HRN EN ISO 8402: 1996 proces se definira kao skup međuzavisnih sredstava i radnji koji preoblikuje ulazne elemente u izlazne. Procesi se dijele na upravljačke procese, glavne procese (prije svega proizvodnja proizvoda i usluga) i procese potpore.

Pristup usmjeren na proces naglašava značenje:

- razumijevanja i ispunjavanja zahtjeva;

<sup>10</sup> Prema: Baković, T., Uloga sustava za upravljanje kvalitetom u nastupu hrvatskih poduzeća na međunarodnom tržištu, *Revija za pravo i ekonomiju*, No. 1, 2006., Mostar.

<sup>11</sup> Vidjeti: Sisek, B., Stakeholderski pristup i sustav kvalitete, *Revija za pravo i ekonomiju*, No. 2, 2004, Mostar, str. 53.

<sup>12</sup> Prema: Scheiber, K., *ISO 9000 Velika revizija*, Beč, 1998., str. 11.

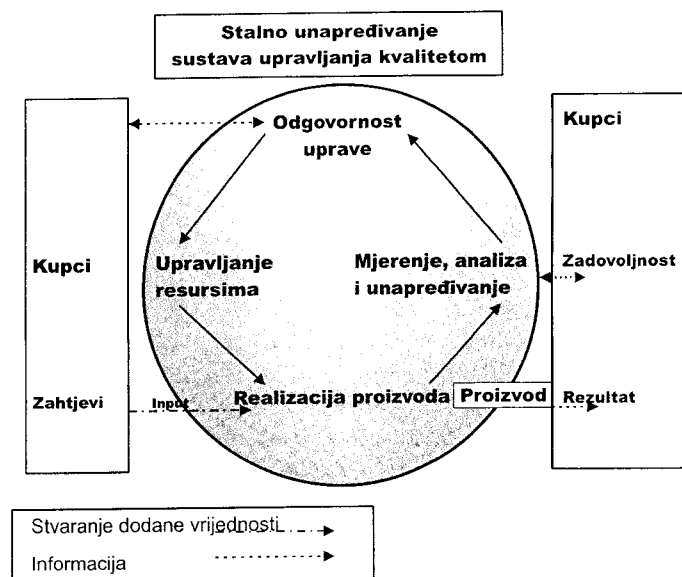
<sup>13</sup> Prema: Lazibat, T., *Poznavanje robe i upravljanje kvalitetom*, Sinergija, Zagreb, 2005., str. 148-149.

- nužnosti da se procesi razumiju na temelju lanca stvaranja vrijednosti nekog poduzeća;

- postizanja rezultata vezanih za učinak i djelotvornost procesa;
- stalnog poboljšavanja procesa na temelju objektivnih mjerenja.

Osnova za procesni model jest PDCA model (*Plan-Do-Check-Action* ili Demingov kotač). U tom modelu pojam "dinamika" igra ogromnu ulogu. Ta je dinamika u dosadašnjem modelu norme ISO 9000 premalo naglašavana. U sadašnjem procesnom modelu procesi su kostur neke organizacije.

Uzimajući u obzir PDCA kotač, model sustava upravljanog kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 usmjerenog na proces izgleda ovako:



Izvor: ÖNORM EN ISO 9001:2000, 2000., 13 str.

U normi ISO 9001:2000 više se ne koristi razlikovanje između normi poput ISO 9001, ISO 9002 i ISO 9003. Sada postoji jedna normativna regulativa, i to ISO 9001:2000, prema kojoj se neka organizacija može certificirati.

Nema bolje reklame ni korisnijeg učinka nego kad se kaže da tvrtka ili neko tijelo državne uprave ima međunarodno priznat certifikat ISO 9000ff.<sup>14</sup>

Osnovne koristi su:

- maksimalno zaštićeni interesi korisnika;
- optimalizacija kompletne organizacije tvrtke/uprave, proizvodnih procesa i sustava;

<sup>14</sup> Prema: Lazibat, T., *Poznavanje robe i upravljanje kvalitetom*, Sinergija, Zagreb, 2005., str. 152.



- optimalizacija i minimalizacija svih troškova, ponajprije onih koji se odnose na kvalitetu; i

- svjesno i dugoročno upravljanje kvalitetom.

Osnovne su neizravne unutarnje koristi:

- stvaranje i razvoj svijesti o kvaliteti svih zaposlenih u tvrtki;

- jačanje kolektivnog duha;

- omogućivanje bavljenja vlastitim poslom uz minimum smetnji i zastoja.

Svi zaposleni u nekoj organizaciji, doslovno od portira do direktora, moraju biti upoznati s intencijama norma ISO 9000ff. Efikasno i profesionalno djelovanje zaposlenih u tijelima državne uprave može utjecati na povećano zadovoljstvo klijenata (prije svega građana) te ima niz pozitivnih posljedica. To može imati utjecaja na izjašnjavanje građana na predstojećim izborima u korist onih koji su već na vlasti i koji su odgovorni za adekvatno funkcioniranje tijela državne uprave. Posljedica za zaposlenike u državnoj upravi je moguće povećanje plaća i napredak na hijerarhijskoj ljestvici.

Normativna regulativa prema normi ISO niza 9000 danas je međunarodno priznati instrument za implementiranje i certificiranje sustava upravljanja kvalitetom. Sve veću omiljenost norma u međuvremenu uživa i u javnoj upravi. Posebno se izdavanjem norme ISO niza 9001:2000 izišlo u susret pružateljima usluga time što je velika tehnička usmjerenost ranijih verzija norme, iako ne uklonjena, barem oslabljena. Po porastu broja važećih ISO certifikata može se zaključiti da trend ISO certifikata još nije dosegao svoj vrhunac. Od kada je certificiranje moguće samo prema normi ISO 9001 izašlo se u susret pružateljima usluga, u koje se ubrajaju i poduzeća javne uprave, koja danas više ne moraju demonstrirati "akrobacije u interpretaciji", kao što je ranije bio slučaj.

### **3. PRIMJER PRIMJENE: ADMINISTRATIVNA OPĆINA LANGENROHR, AUSTRIJA<sup>15</sup>**

Kao primjer iz prakse izabrana je općina Langenrohr kojoj je 1996. godine, kao prvoj općini u Europi, uručen certifikat prema normi ISO 9001.

Langenrohr je općina u Donjoj Austriji, smještena 36 km sjeverozapadno od Beča, južno od Dunava. U pisanim se ispravama Langenrohr po prvi puta spominje 1733. godine. Godine 1927. Langenrohr je dobio status administrativne općine. Općina danas broji 2200 stanovnika i uglavnom je omiljena kao općina pred vratima Beča sa seoskim karakterom stanovanja i visokom kvalitetom života.

Prva razmišljanja o preustroju organizacije i kadrovskih pitanja općine postojala su još početkom 90-ih godina, kada je održan prvi impulсни skup na inicijativu čelništva

<sup>15</sup> Informacije koje se koriste u sljedećem dijelu, koje opisuju razvoj u administrativnoj općini Langenrohr i put koji je općina prešla do dobivanja ISO certifikata, uzeti su iz informativne brošure administrativne općine Langenrohr (1996.)

općine. Na ovaj impulsni skup pozvane su sve frakcije općinskog vijeća, bez obzira na njihovu "boju", te svi stanovnici administrativne općine. Cilj je bio zajedno sa stanovništvom i članovima frakcija općinskog vijeća pripremiti, razraditi i provesti predstojeći projekt organizacijskog razvoja sve do dobivanja ISO certifikata. Rezultat ovog prvog impulsnog skupa bio je razvoj prvog modela općine. U tom modelu općine formulirani su ciljevi čijem se postizanju zajednički težilo. Temeljni element ovog modela bio je cilj očuvanja, poticanja i unapređenja kvalitete života u administrativnoj općini Langenrohr.

Postupak izdavanja ISO certifikata odvijao se na slijedeći način:

Sam proces organizacijskog razvoja započeo je 1995. godine kroz *impulsni skup* odnosno *informativni razgovor*. Njegova je svrha bila utvrđivanje stvarnog stanja i željenog zadanog stanja pojedinih područja općinske organizacije. Razlike između stvarnog i zadanog stanja su utvrđene, poredane po važnosti, u radionicama i radnim kružocima su ispitani njihovi uzroci te su razrađeni prijedlozi za njihovo poboljšanje. Odgovorni ljudi iz poglavarstva općine Langenrohr procijenili su vremenski okvir za realizaciju projekta "Organizacijski razvoj i uvođenje sustava upravljanja kvalitetom" na otprilike godinu dana.

Sama razrada tema obavljena je u *radnim kružocima*. Ovi se radni kružoci sastoje od više članova koji između sebe biraju voditelja kružoka. U svakom radnom kružoku zastupljeni su općinski vijećnici. Prijedlozi poboljšanja razrađeni na radnim kružocima prezentiraju se općinskom vijeću koje glasovanjem odlučuje o prihvatanju i opsegu implementacije prijedloga.

Radni kružoci su:

- Radni kružok: Kapela Neusiedl;
- Radni kružok: Dječje igralište;
- Radni kružok: Omladina;
- Radni kružok: Djeca;
- Radni kružok: Zdrava općina;
- Radni kružok: Poljoprivreda i gospodarstvo;
- Radni kružok: Životni prostor ulica i njegovanje izgleda mjesta.

U ovim kružocima besplatno surađuje ukupno 100 građana općine. Pojedini radni kružoci značajno doprinose poboljšanju situacije u općini. Tako je Langenrohr na natječaju "Zdrava općina 1999." osvojio 2. mjesto, što se, između ostalog, može pripisati realizaciji prijedloga poboljšanja radnog kružoka "Zdrava općina".

Upravljanje kvalitetom pretpostavlja suradnju svih sudionika u organizaciji. Ova suradnja zahtjeva, kao što je već više puta spomenuto u ovom radu, sposobnost komunikacije. Sposobnost komunikacije sastavni je dio osobnosti svakog pojedinca. Da bi se potakla sposobnost komunikacije kod sudionika opsežan trening u cilju razvoja osobnosti ne samo da je logičan već je i neophodan, ako ova komunikacijska sposobnost do sada nije

bila izražena ili je bila tek slabo izražena. Pritom se konkretno radi o sposobnostima kakve moraju posjedovati i revizori u postupku certifikacije:

- sposobnost nošenja s napetošću, sputanošću i strahovima;
- komunikacijska sposobnost i sposobnost funkcioniranja u grupi;
- sposobnost ophođenja s agresivnošću i krivim ponašanjem;
- sposobnost slušanja i vođenja razgovora.

Razvoj osobnosti posebno se odnosi na razvoj i poticanje sposobnosti rukovodećeg kadra koji se mora specijalno obrazovati za poticanje komunikacije među sudionicima, stvaranje suglasnosti i ciljano praćenje sudionika. Razvoj osobnosti svih sudionika bio je slijedeći korak općine Langenrohr.

Završetak ovog razvojnog procesa administrativne općine Langenrohr označila je odluka da općina pristupi *postupku certificiranja prema normi ISO 9001*. U implementaciji elemenata sustava upravljanja kvalitetom administrativnoj općini Langenrohr podršku su pružali impulsni partneri, grupa samostalnih poduzeća koja zajednički nudi cjeloviti razvoj poduzeća, odnosno općine. Polazište je bila anketa provedena među građanima na temu "Upravljanje kvalitetom u općini". Kao rezultat ove ankete općinsko je vijeće donijelo odluku da se na području vođenja općine, upravljanja općinom i općinskih poduzeća uvede sustav upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9000.

Reviziju je obavilo društvo ÖQS dana 11. i 12. srpnja 1996. godine. Dana 30. kolovoza 1996. godine donjoaustrijskoj općini Langenrohr uručen je certifikat prema normi ISO 9001, kao prvoj općini u Europi. Prednosti koje je općina ostvarila uvođenjem sustava upravljanja kvalitetom bile su:

- više reda i transparentnosti u organizaciji i u procesima;
- jasnoća u zadaćama i kompetencijama;
- snižavanje troškova zahvaljujući investiranju u poboljšanje kvalitete;
- suradnja između svih razina (vođenje općine, upravljanje općinom, općinska poduzeća);
- ublažavanje problematike sučelja;
- uočavanje jakih i slabih strana;
- motivirani djelatnici.

Istina, danas administrativna općina Langenrohr nema važeći ÖQS-certifikat. To znači da općina po isteku važenja certifikata iz 1996. godine više nije pristupila reviziji, odnosno naknadnom auditu.

Dano je obrazloženje da postupak revizije:

- uzrokuje velike troškove;
- oduzima mnogo vremena; te
- da je dosegnuti standard zadovoljavajući.

Dok bi prve dvije točke, u usporedbi s veličinom općine, i mogle proći kao opravdanje zašto se nije pristupilo daljnjoj reviziji, zadnja točka ipak je u suprotnosti sa samom biti sustava upravljanja kvalitetom. Već je više puta naglašeno kako upravljanje kvalitetom nikada nije završen proces. Označavanje postignutog standarda zadovoljavajućim ostavlja mjesta sumnji da je proces stalnog unapređivanja kvalitete u općini Langenrohr, ako i nije potpuno prestao, onda barem zapeo.

#### 4. ZAKLJUČAK

U državnoj upravi vladavina pravne države kao princip upravljanja sve više dopire do svojih granica. Uzrok ove dileme je, između ostalog, stalni porast broja zakona i uredbi čija je besprijekorna provedba vrlo teško zamisliva u praksi. Upravljanje kvalitetom je razumna mogućnost da se dopuni vladavina pravne države kao instrument upravljanja. Državna uprava se pritom služi konceptima upravljanja kvalitetom iz privatnog gospodarstva te ih također, kao što je uvodno spomenuto, implementira u praksi "uz uvažavanje individualnosti poduzeća", nakon što ih prilagodi posve osobitim okvirnim uvjetima državne uprave. Spektar pritom seže od, poglavito u Europi, raširenog standarda ISO-normi iz niza 9000 pa sve do koncepcija *Total Quality Managementa*.

Dugo je javna uprava pod kvalitetom u izradi usluga podrazumijevala "samo" odsutnost pogrešaka i sukladnost s pravnim odredbama. Zbog sve većeg broja zakona i odredbi čija je preglednost u ponekim područjima sve manja, pravna država kao upravljački instrument više nije dostatna da bi osigurala kvalitetu usluga javne uprave koju građani očekuju. Velika zaduženost države i s time povezane prisilne uštede, visoka kvota davanja, loše mišljenje građana o javnoj upravi i brojni drugi razlozi polazište su za aktualna nastojanja pod nazivnikom "modernizacija uprave" u različitim zemljama. Jedan dio modernizacije uprave sastoji se od uvođenja opsežnog upravljanja kvalitetom. Uprava se pritom služi instrumentarijem privatnog gospodarstva i već se može osvrnuti na duže iskustvo u implementaciji koncepcija upravljanja kvalitetom.

Istina, kod implementacije metoda iz privatnog gospodarstva valja imati na umu da javna uprava posjeduje posve osobite karakteristike koje se obvezno moraju uzeti u obzir kod implementacije takvih koncepcija. Naime, krug interesnih partnera u javnoj upravi širi je nego u privatnom gospodarstvu i obuhvaća više stranaka (kao npr. i poreznog platišu) a ne samo klijenta kao stvarnog primatelja usluga. Ne mogu se očekivati brzi rezultati od javne uprave u ostvarivanju sveobuhvatnog upravljanja kvalitetom.

U drugom dijelu ovog rada uspoređen je sustav upravljanja kvalitetom prema normi ISO niza 9000 s koncepcijom TQM-a.

Posebno je zanimljiv prelazak s pristupa orijentiranog na funkciju, koji obuhvaća dvadeset elemenata, na pristup u normi ISO 9001:2000 usmjeren na proces. Taj prelazak odražava aktualne trendove u teoriji menadžmenta. Norma ISO niza 9000 pritom otkriva veliku ulogu koju kod implementacije upravljanja kvalitetom ima uprava poduzeća. Upravljanje kvalitetom mora, osim toga, uvijek biti na umu svakom zaposleniku u organizaciji. Da bi se to osiguralo, uprava poduzeća mora uvijek služiti kao uzor.

Da bi sustav upravljanja kvalitetom u državnoj upravi mogao uspješno djelovati, potrebne su i promjene u dosadašnjim obilježjima djelovanja tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj. Tu se prije svega misli na transparentnost i fleksibilnost djelovanja, na motiviranje stručnjaka da se zapošljavaju u državnoj upravi, na potrebu da se državna uprava depolitizira i jasno razgraniči profesionalne i političke funkcije. Osim toga, virtualizacija poslovanja i posvemašnja informatizacija imaju važnu ulogu u tom procesu.

Neefikasnost javne uprave negativno utječe na poslovno okruženje i šteti razvoju privatnog sektora i globalne konkurentnosti. Tako se npr. u „Izvešću o napretku Hrvatske“ koji je izradila Europska komisija (studenj 2007.) ističe da je napredak u reformama u javnoj administraciji bio ograničen, da je došlo do nekih poboljšanja u uvježbavanju javnih službenika, ali da javne službe i dalje pate od prečestih smjena osoblja, nedostatka kvalitetnog kadra i nepotrebnog političkog utjecaja na svim razinama.

#### LITERATURA:

1. Baković, T., *Uloga sustava za upravljanje kvalitetom u nastupu hrvatskih poduzeća na međunarodnom tržištu*, Revija za pravo i ekonomiju, No. 1, 2006., Mostar.
2. *Politika o kvaliteti i usmjerenost na zaposlenike*, DGQ – Njemačko društvo za kvalitetu reg. udruga, Berlin/Beč/Zürich/Beuth, 1997
3. *Informativna brošura administrativne općine Langenrohr*, Langenrohr 1996.
4. <http://www.asq.org/topics/tqm.html>
5. <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/gmp.html>
6. Lazibat, T., *Poznavanje robe i upravljanje kvalitetom*, Sinergija, Zagreb, 2005.
7. Löffler, E., *Modernizacija uprave u međunarodnoj komparaciji*, Stuttgart, 1998.
8. *ÖNORM EN ISO 9001:2000*, od 17. prosinca 2000., Austrijski institut za normizaciju, Beč, 2000.
9. Rothery, B., *Vodič za ISO 9000*, München/Beč, 1994.
10. Scheiber, K., *ISO 9000 Velika revizija*, Beč, 1998.
11. Sisek, B., *Stakeholderski pristup i sustav kvalitete*, Revija za pravo i ekonomiju, No. 2, 2004, Mostar.
12. Skoko, H., *Upravljanje kvalitetom*, Sinergija, Zagreb, 2000.
13. Zovko, V., *Upravljanje kvalitetom*, skripta s predavanja, 2004.

## QUALITY MANAGEMENT IN THE STATE ADMINISTRATION

*Boris Sisek*<sup>16</sup> & *Željko Pavković*<sup>17</sup>

### **Summary**

*This paper addresses the problems of implementing quality management systems in state administration bodies. Due to an increasing number of acts and regulations, their implementation has become very difficult, resulting in greater costs and dissatisfied clients of the state. Thus, quality management has emerged as one of the solutions to adequately structure state administration management. In the field of modernisation of the administration, only two approaches to quality are being analyzed: total quality management and international standards ISO 9000.*

*This paper aims to examine specific features of quality management in state administration, as well as the possibility of implementing above mentioned approaches in overall reform of state administration activities (ministries, state administrative organization and offices of state administration). In addition, this paper shows the need to change the way state administration in the Republic of Croatia has operated so far, which is necessary for adequate functioning of quality management systems. It stresses the need for greater transparency and work flexibility, as well as depoliticization of state administration.*

**Key words:** *state administration, ISO 9000, TQM, quality management system.*

<sup>16</sup> Boris Sisek, Ph.D. Associate Professor, Faculty of Economics and Business-Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, 10 000 Zagreb, E-mail: bsisek@efzg.hr

<sup>17</sup> Željko Pavković, Ministry of Foreign Affairs and European Integration, Postgraduate specialist studies, „Quality management“, E-mail: zpavkovic@net.hr