

VESNA PAVLETIĆ, SONJA LOVREČIĆ

Istarska županija, Upravni odjel za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

lokalna.uprava@istra-istria.hr

KRITIČNE TOČKE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI

Sažetak

Motivi uspostave sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi su dvojaki:

- spoznaja o potrebi promjene organizacije, načina rada, upravljanja i odlučivanja, a radi ostvarivanja postavljenih opće-društvenih ciljeva i učinkovitog trošenja proračunskih sredstava namijenjenih zadovoljavanja javnih potreba građana i drugih korisnika javnih usluga, dakle društveno odgovorno ponašanje
- potreba prihvatanja i primjene međunarodnih standarda u javnoj upravi, bilo kao rezultat obveza koje je RH preuzela u postupku pridruživanja EU u dijelu unapređivanje infrastrukture kvalitete, bilo kao rezultat praćenje trendova i noviteta, ali, nerijetko uz nedostatnu stvarnu opredijeljenost ka suštinskoj modernizaciji i transformaciji uprave kao servisu koji služi javnoj dobrobiti

Kvaliteta rada javne uprave uvelike ovisi o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodeće strukture, razmjeni relevantnih informacija te o međusobnoj komunikaciji zaposlenih. O kvaliteti možemo govoriti samo ako je ona obilježje cjelokupnog poslovnog sustava, „od vrha do dna“. Stečeno šestogodišnje iskustvo u održavanju i unapređivanju sustava kvalitete u Istarskoj županiji ukazuje na neke kritične točke sustava upravljanja kvalitetom u javnom upravi.

Ključne riječi: *javna uprava, kvaliteta, upravljanje, predanost managementa, odgovornost, komunikacija*

1. UVOD

Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u Istarskoj županiji 2001.godine bilo je rezultat drugačijeg razmišljanja tadašnjeg vodstva županije i pokušaj uvođenja novog načina rada i postupanja u obavljanju poslova javne uprave. Izazov «biti prvi» također je bio jak poticaj te odigrao svoju ulogu u procesu uvođenja sustava kvalitete.

No, istinitost tvrdnje da je «sustav upravljanja kvalitetom puno lakše uvesti, a znatno teže održavati, a posebice stalno poboljšavati», svoj puni smisao pokazuje upravo na primjeru javne uprave.

Usvajanje sustava upravljanja kvalitetom bila je strateška odluka organizacije, a odluku je donio najviši management – Poglavarstvo županije. Imenovani Radni tim za uvođenje sustava upravljanja kvalitetom po međunarodnoj normi ISO 9001:2000 u prilično kratkom roku od godine dana izvršio je sve pripremne radnje (od edukacije o zahtjevima norme, preko izrade dokumentacije sustava kvalitete do edukacije zaposlenih i provedbe internih audita) te je certifikacijski audit bio uspješan čime je Istarska županija postala, te do danas ostala, jedina jedinica javne uprave - područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj sa certifikatom kvalitete po međunarodnoj normi ISO 9001:2000. Šestogodišnje iskustvo u radu na održavanju i unapređivanju uspostavljenog sustava kvalitete u županiji kao

i rezultati provedenih internih i vanjskih audita ukazuju na neke ključne probleme u sustavu upravljanja, specifične upravo za djelatnost javne uprave.

2. STRUKTURA MANAGEMENTA JAVNE UPRAVE

Management se može definirati kao skup aktivnosti (planiranje, organiziranje, vođenje, kontroliranje) kojima se korištenjem resursa (ljudski, financijski, materijalni, informacijski) djelotvorno i učinkovito ostvaruju ciljevi organizacije.

Učinkovito upravljanje i rukovođenje važno je, kako za velike multinacionalne kompanije ili pak malog poduzetnika, tako i za upravljanje u sustavima javne uprave.

Upravljanje organizacijom, bez obzira na njezinu djelatnost, podrazumijeva donošenje odluka, a odgovornost za donošenje odluka leži na managementu. Odluke koje donosi management u javnoj upravi utječu kako na odnose unutar same uprave tako i na okolinu odnosno cjelokupno društvo.

Zbog toga je jedan od temeljnih zahtjeva koji EU postavlja pred Republiku Hrvatsku ubrzanje reforme javne uprave sa naglaskom na njezinu depolitizaciju, jer je od najveće važnosti, kako za sve građana tako i za investitore, postojanje „profesionalne, odgovorne, transparentne i neovisne uprave“.

Kao i u privatnom sektoru, tako i u upravi, postoje različite razine managementa:

- najviši - top management – izvršna vlast
- srednji - middle management – pročelnici upravnih tijela (odjela i službi)
- niži - first- level management – voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica unutar pojedinih upravnih tijela

2.1. Top management – izvršna vlast

U javnoj upravi top management je izvršna vlast, dakle:

- a) na državnoj razini: Vlada (premijer i ministri u Vladi)
- b) na regionalnoj razini: Poglavarstvo (župan i članovi županijskog poglavarstva)
- c) na lokalnoj razini: Poglavarstvo (gradonačelnik/načelnik i članovi gradskog/općinskog poglavarstava)

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad uređena su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje, 129/05).

Izvršnu vlast izabire predstavničko tijelo, na mandat od 4 godine, a sastav izvršne vlasti posljedica je izbornih rezultata pojedine političke stranke, koalicijske ili nezavisne liste, postignutih na državnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Na regionalnoj razini izvršnu vlast čini poglavarstvo koje, uključujući župana i njegova, u pravilu, dva zamjenika, broji 7 – 13 članova.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001.g. mijenjan je 2 puta (vjerodostojnim tumačenjem i izmjenom u 2005.g.), a u pripremi je i treća izmjena zakona. Sve te izmjene uglavnom donose promjene sastava, nadležnosti i načina rada upravljačkih struktura (poglavarstvo, župan, zamjenici, profesionalni članovi poglavarstva, pročelnici).

Tako je člankom 46. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/01) bilo propisano da članove poglavarstva bira predstavničko tijelo u pravilu iz reda svojih članova, na prijedlog predsjednika poglavarstva, većinom glasova svih članova, na vrijeme od 4 godine, te da članovi poglavarstva mogu biti zaduženi za jedno ili više određenih područja iz djelokruga lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Člankom 90. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/01) bilo je propisano da se općim aktom predstavničkog tijela može odrediti da načelnik/gradonačelnik/župan i njegovi zamjenici svoje dužnosti mogu obavljati profesionalno, u kojem slučaju za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću i duga prava iz rada i mirovinskog osiguranja, pa i pravo na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od 180 dana po prestanku obavljanja dužnosti i to u visini prosječne plaće isplaćene u prethodnih 12 mjeseci prije donošenja odluke o prestanku dužnosti.

Zbog nepreciznih zakonskih odredbi o statusu članova poglavarstva u praksi se postavilo pitanje mogu li članovi poglavarstva koji su zaduženi za neko određeno područje, svoju dužnost obavljati profesionalno? Zakon je tu mogućnosti izričito utvrdio samo za načelnika/gradonačelnika/župana i njegove zamjenike.

Međutim, Sabor je svojim Vjerodostojnim tumačenjem članka 31. stavka 1., članka 46. stavka 1. i 2., članka 53. stavka 4. i članka 90. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, br. 33/01.), (Narodne novine br. 60/01) zauzeo stav da je „nedvojbeno da članovi poglavarstva, koje je izvršno tijelo s propisanim djelokrugom, tu dužnost mogu obavljati profesionalno i tada imaju pravo na plaću“. Ovakvim tumačenjem u biti su derogirane odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno proširen je krug osoba koje mogu profesionalno obavljati dužnost u upravi, čime je, u stvari, izvršena „izmjena zakona na nezakonit način“ i time omogućena daljnja politizacija uprave. Nadalje, tijekom 2005.g. uslijedila je još jedna izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 129/05) kojom je, za razliku od ranijeg zakonskog rješenja iz 2001.godine, člankom 46. stavak 2. omogućeno da pročelnici upravnih tijela mogu biti birani za članove poglavarstva. U ovom slučaju dakle omogućeno je da čelnik upravnog tijela kao stručno administrativni manager srednje razine postane članom političkog, top managementa, dakle da obnaša dvostruku funkciju, dvojaku ulogu, ali bez jasno propisanih ili utvrđenih ovlaštenja u odnosu na ostale članove top managementa i članove managementa srednje razine.

2.2. Middle management - pročelnici upravnih tijela

Middle management javne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini su pročelnici upravnih odjela i službi u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pročelnik upravnog tijela je službenik lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave čiji je status uređen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“ br. 27/01) i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje, 129/05).

Valja napomenuti da se ustrojstvo upravnih tijela (upravni odjeli i službe) uređuje općim aktom jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, sa svrhom obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu sa statutom i zakonom. Člankom 53 a. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje, 129/05) propisano je da „upravnim tijelom upravlja pročelnik kojeg na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo“ te da se „na prava, obveze, odgovornosti i druga pitanja u svezi sa radom pročelnika koja nisu uređena ovim Zakonom, primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

Za radno mjesto pročelnika može biti imenovana osoba koja udovoljava općim uvjetima propisanim posebnim zakonom za prijem u (državnu) službu (punoljetnost, odgovarajuća stručna sprema i hrvatsko državljanstvo) te posebnim uvjetima propisanim općim aktom – pravilnikom o unutarnjem redu upravnog tijela jedinice (odgovarajuća stručna sprema i

struka, radni staž u struci, položen državni stručni ispit, posebne vještine i znanja, posebna zdravstvena sposobnost i dr.)

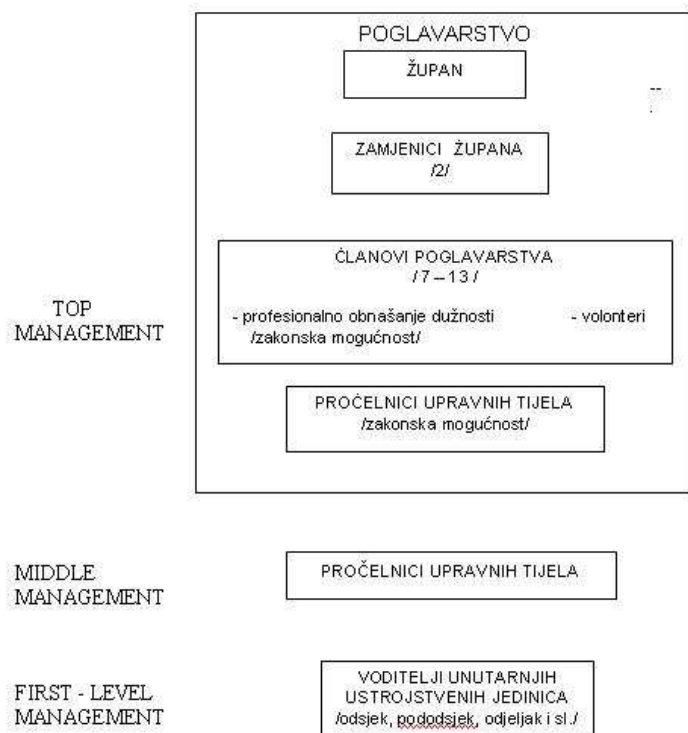
Pročelnici su stručnjaci određenog profila koji upravljanju pojedinim upravnim resorom te su odgovorni za zakonitost rada i postupanja u obavljanju poslova iz djelokruga upravnog tijela kojim rukovode i upravljaju, ali mogu biti birani za članove poglavarstva.

2.3. First- level management – voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica

Niži management u javnoj upravi čine rukovoditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica u pojedinom upravnom tijelu. Te jedinice se ustrojavaju u slučaju da upravno tijelo pokriva širi resor ili više njih (npr. Upravni odjel za održivi razvoj Istarske županije ima tri unutarnje ustrojstvene jedinice: Odsjek za gospodarstvo, Odsjek za zaštitu okoliša i Odsjek za pomorstvo, promet i veze). Status nižeg managementa u potpunosti je izjednačen sa statusom službenika, rukovoditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica primaju se na rad temeljem javnog natječaja i u pravilu nisu promjenjivi. Odgovornost nižeg managementa ograničena je i seže samo do razine pročelnika, a ovlasti su vrlo sužene. Uglavnom se radi o osoblju koje je u biti operativno te izvršava složenije poslove na višoj operativnoj razini.

Dakle, management uprave na regionalnoj razini, prema važećim zakonskim rješenjima izgleda ovako:

Slika 1. Shema managementa javne uprave na regionalnoj razini



Već na prvi pogled ovako strukturiran, relativno brojna, politički (vezan uz izborni rezultat, nerijetko dijelom i nekompetentan, bez odgovarajućih znanja o funkcioniranju i načinu rada uprave, poznavanju i obvezi poštivanja zakonske procedure), promjenjiv (na mandatu od 4 godine) top management javne uprave, uz izostanak jasno zakonski definiranih međusobnih odnosa sa srednjim managementom, te marginalnom ulogom first level managementa, ne pruža garanciju uspješnog zadovoljavanja zahtjeva standarda ISO 9000 koji se odnose na odgovornost najvišeg managementa (predanost managementa razvijanju sustava kvalitete, jasno definirani i komunicirani ciljevi kvalitete te ovlaštenja i odgovornosti na svim razinama organizacije, uspostava i poštivanje formalnih komunikacijskih procesa, dostupnost i razmjena relevantnih informacija, trajno poboljšavanje sustava upravljanja).

Učestale zakonske promjene u strukturi i nadležnostima upravljačke razine javne uprave zahtijevaju čestu promjenu sheme ovlaštenja i odgovornosti upravljačkih razina, a podredno i potrebu češće promjene predstavnika managementa za sustav kvalitete što generira slijedeću kritičnu točku u sustavu - iz koje upravljačke razine imenovati člana managementa koji će biti predstavnik managementa za sustav kvalitete, sa odgovarajućim stvarnim ovlastima i odgovornostima po svim pitanjima vezanim za sustav upravljanja kvalitetom (član top ili middle managementa, ili profesionalni quality manager ili ...)?

3. INTERNE KOMUNIKACIJE

Opisana struktura managementa javne uprave na regionalnoj razini ima za posljedicu nedovoljno jasno definirane komunikacijske procese te razmjenu relevantnih informacija unutar organizacije. U nastavku iznosimo neke značajke komunikacije na pojedinim upravnim razinama.

3.1. Horizontalna komunikacija

Članovi top managementa kao političkog tijela većinom komuniciraju neposredno, uglavnom usmeno, prakticiraju uglavnom neformalne komunikacije pravdajući se potrebom veće brzine i efikasnosti djelovanja u odnosu na sporost «birokratskih procedura» za koje smatraju da ih često sputavaju, onemogućuju ili bitno usporavaju provedbu njihovih ideja, prijedloga ili odluka, stvarajući tako dojam i sliku «trome i neefikasne uprave».

Članovi middle managementa, osim neposredne, usmene i pismene komunikacije, formalno komuniciraju putem Kolegija pročelnika koji saziva nadležni zamjenik župana, a na kojem se forumu raspravljaju i utvrđuju prijedlozi akata o kojima odlučuje top management.

First level management, osim neposredne, usmene i pismene komunikacije sa nadređenim pročelnikom i podređenim službenicima, formalno komunicira putem Kolegija odjela kojeg saziva pročelnik upravnog tijela (redoviti tjedni termin, po potrebi i češći ad hoc brifinzi).

Na operativnoj razini uprave - službenici i namještenici – uz učestalu dnevnu neposrednu, usmenu i pismenu komunikaciju, uočljiv je nedostatak timskog rada.

3.2. Vertikalna komunikacija

Vertikalna komunikacija na relaciji član/ovi middle managementa – župan i/ili zamjenik i/ili član/ovi top managementa nije formalizirana i često se svodi na osobne afinitete i spremnost pojedinca na suradnju i partnerski odnos, ponekad je isključivo jednosmjerna, uz istaknuti problem nejasnoće ili nedobivanja cjelovitih i pravovremenih informacija potrebnih za donošenje neke odluke ili izvršavanje pojedinog zadatka. Pozitivan pomak učinjen je u radu

Kolegija pročelnika, na kojem su, ovisno o temi koja se raspravlja, nazočni resorni članovi top managementa.

Unutar pojedinog upravnog odjela vertikalna komunikacija na relaciji pročelnik - službenik, osim dnevne neposredne, usmene i pismene komunikacije sa nadređenim pročelnikom ili voditeljem unutarnje ustrojstvene jedinice, formalizirana je putem Kolegija odjela kojeg saziva pročelnik upravnog tijela (redoviti tjedni termin, po potrebi i češći ad hoc brifinzi sa first level managementom ili pojedinim službenikom).

Slijedom navedenog proizlazi da su komunikacijski procesi unutar uprave opterećeni problemom «zatvorenosti» informacija unutar uskog kruga osoba, obično iz razine top managementa, «, nejasnoće, necjelovitosti ili nepravovremenosti dobivenih informacija te snažnim «neformalnim kanalima» prenošenja ključnih informacija.

4. ZAKLJUČAK

Upravljanje procesima u javnoj upravi uglavnom podrazumijeva upravljanje sa dva ključna elementa:

- upravljanje ljudima - koji moraju biti obrazovani, stručni, kompetentni, svjesni, motivirani i stimulirani za unapređenje kvalitete
- upravljanje informacijama - koje moraju biti jasne, cjelovite, pravovremene, relevantne i komunicirane unutar organizacije

Poštivanje zahtjeva standarda u odnosu na ljudske resurse i interne komunikacije od strane managementa javne uprave mjerilo je stvarne predanosti managementa razvijanju i primjeni sustava upravljanja kvalitetom. Stvarna predanost managementa svih razina, posebice top managementa, osnovni je izvor motivacije nižim razinama organizacije i garancija stvarnog i trajnog unapređivanja sustava upravljanja kvalitetom kao obilježja cjelokupne organizacije.

Postojeća struktura managementa javne uprave na regionalnoj razini iskazuje se neprimjerenom, neefikasnom i skupom, a u kontekstu upravljanja kvalitetom ne pruža garanciju kontinuiranog poboljšanja sustava.

Potrebe za promjenom strukture managementa javne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini svjestan je i zakonodavac kojemu je Vlada RH u veljači ove godine uputila u proceduru donošenja Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Njime se predlaže ukidanje poglavarstva kao izvršnog tijela – kolektivnog top managementa, a uloga top managementa individualizirana je (izvršno tijelo jedinice je župan/gradonačelnik/načelnik koji se biraju neposredno na općim i izravnim izborima). Praksa će pokazati hoće li te promjene polučiti željeni rezultat kojim težimo – „profesionalna, efikasna i odgovorna javna uprava“.

CRITICAL POINTS OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

There are two motives for implementing a quality management system in public administration:

- Firstly, the awareness of the need to change the organisation, way of working, managing and deciding, and to accomplish the set general-societal goals and efficacious expenditure of budget funding intended to satisfy the public needs of citizens and other users of public services. In other words, socially-responsible behaviour.

- Secondly, the need to accept and implement international standards in public administration, be this as a result of responsibilities which the Republic of Croatia has taken on in EU integration processes in the section for improving quality infrastructure, or be they as a result of following trends and innovations. However, they often lack real, adequate orientation towards the complete modernisation and transformation of the administration as a service which serves the public good.

The successful work of the public administration depends greatly on the behaviour and efforts of, primarily, the management structure, the exchange of relevant information as well as on communication among the employees themselves. We can only speak of quality if it marks the entire business structure, 'top-down'. The experience acquired over the past six years in maintaining and improving the quality system in the Region of Istria has demonstrated a number of critical points of the quality management system in public administration.

Key words: *public administration, quality, management commitment, responsibility, communication*