

Vesna Pavletić, dipl. iur.

Upravni odjel za lokalnu samoupravu i upravu Istarske županije

UVOĐENJE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM PO MEĐUNARODNOJ NORMI ISO 9001:2000 U SAMOUPRAVNI DJELOKRUG ISTARSKE ŽUPANIJE

I. U V O D

Uvođenje sustava kvalitete u upravljanju u samoupravnom djelokrugu Istarske županije kao jedan od strateških projekta Istarske županije uspješno je okončan certificiranjem 20. travnja 2001. g. od strane certifikacijske kuće SGS ICS.

Time je Istarska županija kao prva i jedina županija u Republici Hrvatskoj, a također i jedna od prvih lokalnih odnosno regionalnih jedinica u ovom dijelu Europe, dobila certifikat ISO koji pokriva područje djelovanja regionalne samouprave (regional self-government administration).

Razlog njegovog uvođenja, a nadalje održavanja i usavršavanja, je jasan: spoznaja o potrebi poboljšanja vlastite organizacije i djelovanja, a sve u cilju što efikasnijeg zadovoljavanja potreba građana i drugih korisnika usluga samoupravnog dijela županije odnosno nužnost zadovoljavanja međunarodno prihvaćenih standarda na području djelovanja javne uprave - regionalne samouprave.

To je pionirski pokušaj na polju javnog managementa u Republici Hrvatskoj.
Veliki izazov, ali još veća obveza !

II. OSNOVNI PODACI O ISTARSKOJ ŽUPANIJI

- površina 2820 km²
- broj stanovnika 206.344 (popis stanovništva 2001.)
- ukupan broj poslovnih subjekata per 31.06. 2002. - 21.331
- ukupni broj zaposlenih u 2001. g. (bez vojske i policije) - 70.650
- prosječni broj nezaposlenih u 2001 .g. - 11.105
- 2. županija u Republici Hrvatskoj po udjelu u izvozu RH - 13,5 % (za razdoblje I-IX 2001.)
- po ocjeni Hrvatske udruge poslodavaca, gospodarski najbolja županija u Republici Hrvatskoj za 2000. g. (priznanje HUP-a za razvoj i promicanje poduzetništva i zaštitu poduzetničkih interesa)

- temeljne grane gospodarstva: prerađivačka industrija, trgovina, turizam i ugostiteljstvo
- teritorijalni ustroj: 9 gradova
30 općina
- međunarodna i međuregionalna suradnja:
 - prva regija članica Skupštine europskih regija iz države koja nije članica Europske unije (od 1994. g.)
 - kontinuirana suradnja sa regionalnim jedinicama europskih zemalja (potpisani protokoli i sporazumi o suradnji, bratimljenju i sl.)
- tijela i unutarnji ustroj u samoupravnom djelokrugu:
 - predstavničko tijelo Skupština Istarske županije (41 vijećnik)
 - izvršno tijelo Poglavarstvo Istarske županije (do 13 članova)
 - upravna tijela: 10 upravnih odjela i
Stručna služba za poslove Skupštine i Poglavarstva
- ukupni broj zaposlenih: 98
- kvalifikacijska struktura: (dr. sc. 1; mr.sc. 2; VSS 46; VŠS 15; SSS 30; ostali 4)
- samoupravni djelokrug: obavljanje poslova od regionalnog značaja, kojima se zadovoljavaju potreba građana i drugih zainteresiranih strana, u oblasti:
 - školstva
 - zdravstva
 - prostornog i urbanističkog planiranja, zaštite okoliša
 - gospodarskog razvoja
 - prometa i prometne infrastrukture
 - planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova

III. HODOGRAM AKTIVNOSTI NA UVOĐENJU SUSTAVA KVALITETE U UPRAVLJANJU U SAMOUPRAVNOM DJELOKRUGU ISTARSKE ŽUPANIJE

Rad na projektu uvođenja sustava kvalitete u upravljanju po ISO 9001:2000 , koji je bio sastavni dio Programa rada Upravnog odjela za lokalnu samoupravu i upravu za 2000. i 2001. g. trajao je oko godinu dana, intenzivno 7 mjeseci, (rujan 2000. - travanj 2001 .g.) u kojem su razdoblju stvoreni svi preduvjeti te u potpunosti zadovoljeni svi zahtjevi međunarodne norme ISO 9001:2000, da se moglo pristupiti certifikacijskom auditu, u cilju provjere da li sustav upravljanja u samoupravnom djelokrugu Istarske županije udovoljava postavljenim zahtjevima ISO normi.

Međunarodna norma ISO 9001 zahtijeva od svake organizacije poduzimanje i provedbu određenih aktivnosti koje na ovom mjestu ukratko opisujemo:

- imenovanje predstavnika za sustav kvalitete čija je osnovna funkcija iniciranje i koordinacija projekta uvođenja ISO 9001
- imenovanje Koordinatora sustava te formiranje Tima za ISO koji je sačinio dokumentaciju u skladu sa zahtjevima norme (većim dijelom to je značilo dokumentiranje već postojećih praksa i postupanja), ali i definiranje i dokumentiranje načina provedbe novih aktivnosti kakve ranije nisu postojale (interne prosudbe /auditi/ sustava kvalitete, istraživanje zahtjeva korisnika, itd.), kao i promoviranje primjene te dokumentacije u praksi,
- edukacija članova Županijskog Poglavarstva kao managementa županije
- izobrazba članova Tima za ISO : upoznavanje sa zahtjevima norme, strukturom sustava, načinom pisanja dokumentacije i metodama samoprovjere sustava,
- izobrazba auditora koji će periodično, najmanje 1 x godišnje provjeravati primjenu dokumentiranih postupaka i kriterija izvedbe poslova
- definiranje komunikacijskih kanala i podataka koje je u cilju kvalitete obavljanja poslova nužno razmjenjivati unutar organizacije i sa vanjskim zainteresiranim stranama (građanima, gradovima i općinama, gospodarskim subjektima, državnim institucijama, nevladinim udrugama, poslovnim partnerima, zaposlenicima i dr.)
- usvajanje dokumentacije sustava upravljanja kvalitetom od strane managementa - Županijskog Poglavarstva
- usklađivanje, održavanje i usavršavanje sustava u skladu sa zahtjevima ISO 9001 i internim zahtjevima,
- certificiranje sustava od strane nezavisne certifikacijske kuće te periodična provjera i kontrola sustava
-

IV. FAZE PROJEKTA

1. "SNIMANJE STANJA"

- obavljen je pregled postojećeg sustava u Županiji, kroz razgovor s pročelnicima upravnih tijela kao članovima managementa, i zaposlenicima, kako bi se utvrdili ciljevi u odnosu na sustav kvalitete te identificirali i definirali ključni procesi u Županiji te ustanovio stupanj dokumentiranosti postojećeg sustava u upravljanju u odnosu na zahtjeve norme.
- “Snimanje stanja” odlučujuća je faza projekta implementacije sustava budući da o njoj ovise svi daljnji koraci: planiranje, dokumentiranje i implementacija sustava te

- priprema Županije za certifikaciju; moraju se utvrditi sve ključne djelatnosti, organizacijsko ustrojstvo, kadrovska i tehnološka ekipiranost, postojeći i zahtijevani stupanj dokumentiranosti upravljanja procesima, opseg i mogućnosti informatičkog sustava itd.
- “snimanje stanja” prema zahtjevima ISO 9001 omogućilo nam je da pobliže utvrdimo:
 - koje procedure, planove i radne upute trebamo dokumentirati radi uspostavljanja formalnog sustava kvalitete
 - koje nove procedure trebamo primijeniti
 - potrebe i opseg obuke zaposlenika o sustavima kvalitete u upravljanju
 - analizu svrsishodnosti i djelotvornosti nove dokumentacije u odnosu na potrebe poslovanja
 - definiranje terminskog plana implementacije i certifikacije sustava kvalitete.

2. OSTALE AKTIVNOSTI NA UVOĐENJU SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM

- na temelju "snimke stanja" sačinjena je funkcionalna analiza ključnih procesa u odnosu na zahtjeve norme
- upoznate su odgovorne funkcije s pristupom i načinom rada
- članovima Tima za ISO razjašnjeni su zahtjevi norme ISO 9001 u odnosu na aktivnosti u Županiji
- ISO tim za uvođenje sustava kvalitete (sastavljen od zaposlenika upravnih odjela Istarske županije koji su izabrani po kriteriju svoje kompetentnosti i stručnosti), uz pomoć konzultanata, sačinio je cjelokupnu dokumentaciju sustava i operativno djelovao na uvođenju sustava
- permanentno je vršena obuka i treninzi managementa i Tim za ISO te svih zaposlenika kao i njihovo upoznavanje sa dokumentacijom sustava u upravljanju kvalitetom i obvezom njezine dosljedne primjene u praksi radi stalnog održavanja i usavršavanja sustava.
- ukupno je 7 članova Tima za ISO obučeno za interne auditore koji su, prije certificiranja, proveli interne audite (provjera primjene dokumentacije sustava u praksi) u svim upravnim odjelima
- Tim za ISO je, u postavljenim rokovima, dovršio sve nužne pripreme za certifikacijski audit

- odabrana je certifikacijska kuća koja je izvršila provjeru sustava
- certifikaciju je izvršila tvrtka SGS ICS 20. travnja 2001. g., čime je Istarska županija postala nositeljem prvog certifikata o usuglašenosti sustava upravljanja kvalitetom po ISO 9001: 2000 na području javne uprave - regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Certifikat znači potvrdu da je dokumentacija sustava upravljanja usuglašena sa zahtjevima norme ISO 9001 te da se ista dosljedno primjenjuje u praksi.

V. SADRŽAJ DOKUMENTACIJE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM

1. PRIRUČNIK KVALITETE

- dokument koji opisuje sustav kvalitete Istarske županije, objašnjava politiku kvalitete i objedinjuje elemente sustava

2. PROCEDURE

- procedure su sastavni dio Priručnika kvalitete i njima su opisane aktivnosti za primjenu sustava:

VOĐENJE UPRAVNIH I NEUPRAVNIH PREDMETA.....650-01/01-01/02

PROVEDBA AKATA ŽUPANIJSKOG POGLAVARSTVA I ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE.....650-01/01-01/03

PROCJENA SUSTAVA OD STRANE POGLAVARSTVA I PREVENTIVNA AKCIJA650-01/01-01/04

PLANIRANJE I PROVEDBA INTERNIH AUDITA650-01/01-01/05

PROVEDBA KOREKTIVNIH AKCIJA650-01/01-01/06

KONTROLA DOKUMENTACIJE650-01/01-01/07

| | |
|--|------------------|
| KONTROLA ZAPISA | 650-01/01-01/08 |
| PLANIRANJE I PROVEDBA IZOBRAZBE ZAPOSLENIKA..... | 650-01/01-01/ 09 |
| PLANIRANJE I RAZVITAK NOVIH PROIZVODA /USLUGA | 650-01/01-01/10 |
| NABAVA | 650-01/01-01/11 |
| KODEKS PONAŠANJA | 650-01/01-01/12 |
| INTERNE I VANJSKE KOMUNIKACIJE | 650-01/01-01/13 |
| MANDATNO I GODIŠNJE PLANIRANJE I IZVJEŠĆIVANJE..... | 650-01/01-01/14 |
| PROCEDURA ZA UPRAVLJANJE TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA I USTANOVAMA U VLASNIŠTVU ŽUPANIJE | 650-01/01-01/15 |
| PROCEDURA ZA IDENTIFIKACIJU I PROCJENU ZNAČAJNOSTI EKOLOŠKIH ASPEKATA I UČINAKA | 650-01/01-01/16 |
| DVOJEZIČNOST | 650-01/01/01/19 |
| STATUT ISTARSKÉ ŽUPANIJE | |
| ODLUKA O USTROJU I DJELOKRUGU UPRAVNIH TIJELA ISTARSKÉ ŽUPANIJE | |
| PRAVILNICI O UNUTANJEM REDU UPRAVNIH ODJELA I STRUČNE SLUŽBE ISTARSKÉ ŽUPANIJE | |

VI. NEKA OTVORENA PITANJA ODRŽAVANJA SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI

"Kvaliteta je suviše važna da bi bila delegirana, ona mora biti odgovornost najvišeg posloводства".

Posloводstvom (managementom) javne uprave smatraju se:

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

Zakonom definirani kao nositelji izvršne vlasti, svi su oni odgovorni predstavničkom tijelu (parlamentu, županijskoj skupštini, gradskom/općinskom vijeću), koje ih je imenovalo sa mandatom od 4 godine, a njihova funkcija posljedica je izbornih rezultata pojedine političke stranke ili nezavisne liste postignutih na državnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Status "posloводства javne uprave" na regionalnoj i lokalnoj razini radikalno je izmijenjen donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/2001 od 11. travnja 2001. g.). Njime je razgraničena funkcija člana poglavarstva i pročelnika upravnog odjela na način da je propisana inkompatibilnost tih dviju funkcija: član poglavarstva ne može biti ujedno i pročelnik upravnog tijela i obrnuto. Usporedbe i primjera radi, prema ranijem zakonskom rješenju iz Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. g. član poglavarstva ujedno je bio pročelnik upravnog tijela odgovoran za zakonitosti rada i postupanja upravnog tijela kojim rukovodi.

Pretpostavljamo da su motivi zakonodavca za usvajanje ovakvog rješenja bili dobronamjerni, sa ciljem da se politička funkcija (član poglavarstva) odvoji od profesionalne dužnosti (pročelnik upravnog tijela) i na taj način pridonese profesionalizaciji javne uprave te poboljšanju djelotvornosti njezina rada. Ali, u sadašnjem zakonskom rješenju ostala je pravna praznina u pitanju reguliranja međusobnih odnosa ovlaštenja i odgovornosti člana poglavarstva i pročelnika upravnog odjela koji su zaduženi za istu upravnu oblast.

Nedovoljno jasno zakonski definirana struktura managementa javne uprave na razini regionalne samouprave ima za posljedicu i ozbiljne poteškoće u funkcioniranju sustava upravljanja kvalitetom. Naime, ne samo što je promijenjen sastav managementa županije (imenovano je novo Županijsko poglavarstvo nakon provedenih lokalnih izbora u svibnju 2001. g.) nego i sustav upravljanja regionalnom samoupravom (župan i dva zamjenika profesionalno obavljaju svoju dužnost, a ostali članovi poglavarstva su volonteri). Dakle, većina najvišeg managementa regionalne uprave svoju dužnost obavlja volonterski.

S druge strane, odredbom članka 53. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/2001 od 11. travnja 2001. g.) utvrđeno je da se "za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela), čiji ustroj se uređuje općim aktom pojedine lokalne jedinice, a da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo."

Dakle, na razini regionalne samouprave, s aspekta sustava upravljanja kvalitetom, imamo dvije razine managementa:

| | |
|--|--|
| POLITIČKI MANAGEMENT (POGLAVARSTVO) | PROFESIONALNI MANAGEMENT (PROČELNICI UPRAVNIH TIJELA) |
| - volonteri (osim župana i njegovih zamjenika), sa mandatom od 4 godine | - profesionalci u radnom odnosu na neodređeno vrijeme |

Zahtjevi norme ISO 9001:2000 prema managementu jesu:

- ustanoviti politiku kvalitete
- utvrditi ciljeve kvalitete, koji će biti mjerljivi, usklađeni sa politikom kvalitete i ustanovljeni na relevantnim funkcijama i razinama unutar organizacije
- imenovati jednog od svojih članova za predstavnika managementa za kvalitetu, koji će, bez obzira na njegove ostale odgovornosti, imati i odgovornost za poduzimanje aktivnosti na održavanju i usavršavanju sustava upravljanja kvalitetom.

U Istarskoj županiji, politika kvalitete ustanovljena je u Priručniku kvalitete, ciljevi kvalitete utvrđeni su u Programu rada Poglavarstva Istarske županije za mandatno razdoblje od 2001. - 2005. g. , a Županijsko je poglavarstvo imenovalo jednog svog člana za predstavnika za kvalitetu.

Na temelju dosadašnjeg iskustva u održavanju sustava upravljanja kvalitetom u Istarskoj županiji, mogli bismo istaći slijedeća otvorena pitanja i probleme karakteristične za održavanje sustava upravljanja kvalitetom u oblasti javne uprave:

- da li temeljna upravljačka načela mogu biti kontinuirano poštivana od strane političkog managementa koji je volonterski i promjenjiv svake 4 godine, a katkada i ranije (realno postavljene i mjerljive ciljeve kvalitete usklađene sa politikom kvalitete)

- da li je predanost managementa razvijanju, primjeni te stalnom usavršavanju sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi zahtjev koji je realno moguće zadovoljiti s obzirom na činjenicu da politički management vrlo često djeluje na temelju improvizacije, nedovoljno valorizirajući vrijednost i nužnost postojanja profesionalnog managementa, koji bi, kao management druge razine, trebao osigurati kontinuitet funkcioniranja javne uprave, poštivanje pravila struke i poštivanje dostignute razine kvalitete rada i postupanja u javnoj upravi

- započeti proces reforme lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj i decentralizacije državnih ovlasti na lokalnu i regionalnu razinu, generira hiperprodukciju zakonske regulative čija je posljedica prečesto mijenjanje ustroja i djelokruga rada izvršnih i upravnih tijela, a samim time i, dokumentacijom sustava upravljanja kvalitetom, postavljene matrice odgovornosti i ovlaštenja unutar organizacije kao i njihovih međusobnih odnosa

VII. ZAKLJUČAK

Temeljna zadaća i razlog postojanja javne uprave jest da ona mora biti učinkovit servis građana i ostalih korisnika njezinih "usluga".

Privatni sektor i građani kao korisnici javnih usluga izravno ovise o efikasnosti javne uprave.

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.

Istarska županija prihvatila je izazov, učinila je početni korak ka kvaliteti kao temeljnom načelu vlastitog rada i poslovanja; ključni faktor uspjeha uvedenog sustava kvalitete zasigurno je odlučnost, stvarna opredijeljenost i aktivno sudjelovanje njezinog vodećeg managementa.