

APLIKÁCIA SYSTÉMU MANAŽÉRSTVA KVALITY V ORGÁNOCH MIESTNEJ SPRÁVY

APPLICATION OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM FOR THE LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

Jarmila ŠALGOVIČOVÁ, Matej BÍLÝ

*Autor: Doc. Ing. Jarmila Šalgovičová, CSc.,⁽¹⁾ Prof. Ing. Matej Bílý, DrSc.⁽²⁾
Pracovisko: ⁽¹⁾Katedra inžinierstva kvality, Materiálovotechnologická fakulta STU,
⁽²⁾Slovenský metrologický ústav Bratislava
Adresa: Paulínska 16, 917 24 Trnava
Tel: 004219018646026, E-mail: jarmila.salgovicova@stuba.sk*

Abstract

Článok zdôrazňuje význam systému manažérstva kvality pre orgány miestnej správy a identifikuje prvé kroky jeho budovania založené na troch skupinách procesov. Ďalej zdôrazňuje zodpovednosť manažmentu za zabezpečenie zdrojov a celej organizácie a naznačuje systém samohodnotenia prostredníctvom sledovania 39 minimálnych manažérskych indikátorov.

The paper emphasizes importance of the quality management system for the local government organizations and identifies the first steps of its building based on three groups of processes. Further it accentuates the management responsibility for provision of resources and whole organization and presents the „check up“ system for selfassessment based on 39 minimum management indicators.

Key words

orgány miestnej správy, systém manažérstva kvality, Normy STN EN ISO 9001: 2001, procesy

local government organizations, quality management system, STN EN ISO 9001:2001 standards, processes

Úvod

Jednou z najväčších výziev súčasnej kultúrnej spoločnosti je potreba vybudovať a udržiavať dôveru občanov v orgány miestnej správy, nakoľko tieto orgány zohrávajú významnú úlohu v trvalom rozvoji spravovanej lokality a v realizácii celoštátnej politiky na miestnej úrovni.

Hoci názory na spôsob fungovania orgánov miestnej správy sa môžu meniť v závislosti od miestnych podmienok (ekonomických, kultúrnych, náboženských, rasových a pod.), skutočnosťou zostáva, že zvyšujúca sa úroveň demokracie a pluralizmu nútia funkcionárov plniť svoje úlohy efektívnym a transparentným spôsobom. To ďalej vyžaduje rozumné manažerstvo rozličných zdrojov a procesov systematickým spôsobom podľa overeného manažérskeho modelu, garantujúceho dlhodobé optimálne prístupy k riešeniu potrieb občanov.

Takmer dvadsaťročné skúsenosti so zavádzaním a využívaním systému manažérstva kvality (SMK) v rozličných oblastiach existencie ľudskej spoločnosti preukázali, že implementácia súboru noriem ISO radu 9000 skutočne prináša efekt a preto má zmysel vynaložiť úsilie na zavedenie požiadaviek normy ISO 9001 (v súčasnosti podľa modelu z roku 2000). Je preto prirodzené, že tieto pozitívne výsledky vygenerovali aj snahy zaviesť model ISO 9001 aj do orgánov miestnej správy. To prirodzene neznamená, že musí vždy ísť o jeho certifikáciu alebo o konkurenciu s inými modelmi výnimčnosti (napr. EFQM alebo CAF).

Ako budovať systém manažérstva kvality

Jestvuje viacero možností, ako budovať SMK v orgánoch miestnej správy. Východným krokom však musí byť kvalifikovaný opis oblastí činností, ktorých sa SMK má týkať. Ďalej miestna správa musí:

- definovať procesy potrebné na zabezpečenie svojich produktov a služieb, sformulovať kritériá prijateľnosti (ak sa to dá) a kritériá hodnotenia výsledkov;
- identifikovať procesy vyžadované SMK, ktoré podporia a zabezpečia celkový spoľahlivý výkon organizácie;
- určiť postupnosť a interakciu týchto procesov najlepšie v podobe mapy procesov;
- určiť kritériá a metódy, pomocou ktorých sa dá posúdiť, či priebeh a riadenie procesov sú efektívne;
- zabezpečiť zdroje a informácie na prevádzku a monitorovanie vybraných procesov;
- monitorovať, merať a analyzovať vybrané procesy;
- zaviesť nevyhnutné opatrenia na dosiahnutie plánovaných výsledkov a trvalé zlepšovanie procesov.

Hoci každý orgán miestnej správy má svoje špecifiká, všeobecne možno procesy SMK rozdeliť do troch skupín:

a) **manažérske procesy**, ku ktorým patrí:

- analýza potrieb a očakávaní zákazníkov/obyvateľov,
- legislatívny proces,
- protikorupčný proces vrátane zviditeľňovania,
- proces teritoriálnej organizácie,
- proces celkového manažérstva,
- proces komunikácie s občanmi,
- proces komunikácie s akcionármi a ostatnými orgánmi,
- finančný proces;

b) **prevádzkové procesy**, ku ktorým patrí:

- poskytovanie verejných služieb,
- podpora zdravotníctva,
- podpora kvality vzdelávania,

- zabezpečovanie kvalitného bývania,
- ochrana obyvateľstva,
- verejný bezpečnosť,
- právna pomoc,
- podpora miestneho priemyslu a služieb,
- podpora lokálneho patriotizmu,
- manažérstvo environmentu;

c) **zabezpečovacie procesy**, ku ktorým patrí:

- manažérstvo infraštruktúry,
- poskytovanie zdrojov,
- zodpovedné zhromažďovanie ekonomických zdrojov,
- manažérstvo kompetentnosti.

Treba podčiarknuť, že orgán miestnej správy má celkovú zodpovednosť aj za procesy subdodávateľov, aj keď ich zabezpečujú súkromné organizácie.

Východiskovým krokom je vypracovanie príručky kvality ako vrcholového dokumentu SMK. Jej účelom je opísať spôsoby, ako sa požiadavky normy STN EN ISO 9001: 2001 interpretujú v danom orgáne miestnej správy a ako sa zavedú do praxe. Táto príručka spolu s ďalšími dokumentmi vyžadovanými touto normou tvorí základ celej činnosti orgánu, interných auditov a auditov treťou stranou (ak sa tak orgán rozhodne). Treba si pritom uvedomiť:

- ❑ väčšina týchto dokumentov je verejných, musí sa riadiť, revidovať a nezriedka na rozličných fórach obhajovať;
- ❑ mala by v nich byť vysvetlená základná terminológia, ktorú orgán síce bežne používa, jej presný obsah však nemusí byť všeobecne pochopiteľný;
- ❑ neslobodne zabúdať na vymedzenie kompetentnosti pracovníkov orgánu;
- ❑ mali by sa uviesť aj súvisiace zákony, normy a regulačné opatrenia.

Zodpovednosť manažmentu

Závažnou časťou príručky kvality je formulácia politiky kvality a s ňou súvisiacich cieľov kvality. Je to predovšetkým úloha vrcholového manažmentu, ktorý musí sústavne identifikovať potreby a očakávania svojich občanov a uvádzať ich do súvislosti s možnosťami, zákonmi a nariadeniami. Pokiaľ je to možné, ciele kvality majú byť merateľné a hlavne dosažiteľné, majú sa periodicky preskúmať a má sa s nimi oboznámiť čím širší okruh spolupracovníkov orgánu. Jednou z možností ako začať je sledovať 39 minimálnych manažérskych indikátorov vypracovaných Spojenými národmi pre miestnu správu, rozdelených do štyroch hlavných kategórií (pozri tabuľku). Prax ukazuje, že takéto samohodnotenie by mal vypracovať každý člen vrcholového manažmentu samostatne a na spoločnou zasadnutie sa má potom sformulovať spoločný názor.

Keďže budovanie SMK vyžaduje nemalú administratívnu činnosť a systematickú koordináciu, je žiaduce, aby orgán miestnej správy menoval svojho predstaviteľa, zodpovedného za celú koordináciu a za realizáciu požiadaviek SMK v každodennom živote. V závislosti od veľkosti orgánu možno bude potrebné vytvoriť pracovnú skupinu s dostatočnou autoritou a nezávislosťou a zabezpečiť primerané vzdelanie jej členov.

I tu však platí zásadné pravidlo: SMK nemožno vybudovať bez aktívnej účasti a podpory vrcholového vedenia. V opačnom prípade síce možno vytvoriť administratívny systém príkazov, zákazov, pravidiel a opatrení, ale SMK sa nestane majetkom pracovníkov a občanov a neprinesie želaný efekt.

Záver

Zavedenie SMK podľa normy STN EN ISO 9001: 2001 je iba jedna z ciest, ako zvýšiť kvalitu práce orgánu miestnej správy. Miestne pomery pritom môžu niektoré všeobecné požiadavky zvýrazniť, iné naopak potlačiť.

Pokiaľ sa týka porovnania SMK podľa uvedenej normy a SMK podľa „zlepšovateľskej“ normy STN EN ISO 9004: 2001, resp. podľa niektorého modelu výnimočnosti (CAF, resp. EFQM), situáciu možno charakterizovať takto: zavedením požiadaviek normy STN EN ISO 9001: 2001 sa orgán miestnej správy stáva spoľahlivým, zavedením požiadaviek normy STN EN ISO 9004: 2001 sa orgán stáva efektívnym a zavedením požiadaviek modelu EFQM (CAF) sa orgán stáva výnimočným.

Bez ohľadu na realizovaný model jedno je podstatné: snaha o zavedenie akéhokoľvek modelu SMK s rozumnými ukazovateľmi prinúti orgán miestnej správy zamyslieť sa, vyčleniť zdroje a usilovať sa o zlepšenie podmienok života svojich občanov.

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektov KEGA 3/3190/05, VEGA 1/3764/06 a KEGA 3/3113/05.

Organizácia orgánu verejnej správy v duchu zásad dobrého manažérstva			
Ukazovateľ	Prijateľné praktiky	Dočasné prijateľné praktiky	Neprijateľné praktiky
1. orgán so zavedeným systémom manažérstva kvality	Manažérstvo doložené príručkami a postupmi	Jestvujú plány a programy, nie sú však predmetom kontrol a hodnotení	Nejestvuje mechanizmus plánovania, programovania, riadenia a hodnotenia činností
2. orgán s vybudovaným partnerstvom a s väzbami	Orgán má stratégiu spolupráce s ostatnými orgánmi verejnej správy a s inými orgánmi štátnej správy, ktorá prináša pre daný orgán efekt	Izolované kroky spolupráce s orgánmi verejnej a štátnej správy	Žiadne aktivity spolupráce s orgánmi verejnej a štátnej správy pri riešení spoločných problémov
3. orgán so systémom náboru pracovníkov	Orgán má vyhlášky, ktorými sa špecifikujú náplne práce	Pracovníci prijímaní do orgánu musia spĺňať kritériá opisu práce	Nejestvujú odborné kritériá pre nábor pracovníkov
4. inštitucionalizovaná účasť občanov	Orgán má zverejnený mechanizmus účasti občanov na svojej práci	Orgán má opatrenia usmerňujúce účasť občanov na svojej práci	Orgán nemá žiadne mechanizmy zabezpečujúce účasť občanov na svojej práci
5. fiskálna zodpovednosť orgánu	Orgán má aktualizovaný registračný systém majetku a platieb v súlade s predpismi	Orgán má neaktuálnu registráciu majetku, platieb daní, poplatkov a ďalších nárokov	Žiadne daňové systémy a systémy registrácie majetku a jeho hodnoty
6. ochrana občanov pred rizikami	Orgán má zoznamy rizík, periodicky vykonáva ich kontrolu a zabezpečuje prevenciu	Orgán má problém rizík vo svojej agende a vykonáva isté činnosti	Orgán sa nezaobera ochranou občanov
7. využívanie počítačovej techniky a internetu	Orgán má svoju webovú stránku, používa internet, väčšinu prác vykonáva na počítačoch	Počet počítačov je nedostatočný, väčšina pracovníkov nie je vyškolená	Orgán vo svojej práci nepoužíva počítače
8. orgán s vlastnými vyhláškami a nariadeniami	Orgán má vlastnú miestnu políciu, vlastný riadiaci útvar a vlastné regulačné opatrenia	Občania sa k zákonným postupom dostávajú s problémami	Vlastná miestna polícia, riadiaci útvar a vyhlášky nejestvujú
9. orgán s prevažujúcimi zákonnými postupmi	Občania majú ľahký a rýchly prístup k mechanizmom zákonných postupov	Občania sa môžu dostať k zákonným postupom s problémami	Občania nemajú prístup k prokurátorovi, sudcovi, do právneho oddelenia a k ďalším právnym službám
10. transparentný orgán	Občania majú informácie o rozpočte a jeho čerpaní	Ekonomické oddelenie mesačne publikuje správy o príjmoch a výdavkoch	Občania nemajú informácie o stave rozpočtu
11. orgán s vlastnými zdrojmi	Financovanie činností je do značnej miery autonómne	Financovanie je do značnej miery závislé od štátnych zdrojov	Financovanie sa robí iba s použitím štátnych zdrojov
12. orgán garantujúci bezpečnosť	Malý výskyt priestupkov a zločinov a dostatok zdrojov na zabezpečenie bezpečnosti občanov	Občania vedia, že orgán robí opatrenia na ich bezpečnosť	Kriminalita je rozšírená a predstavitel'ov orgánu to príliš nezaujíma

Zabezpečovanie trvalého ekonomického rozvoja			
Ukazovateľ	Prijateľné praktiky	Dočasné prijateľné praktiky	Neprijateľné praktiky
1. ekonomické prostredie	Jestvujú programy so zdokumentovanými ekonomickými plánmi a výsledkami	Orgán vyvíja isté činnosti, ale systematicky ich nerozvíja	Orgán sa o rozvoj ekonomických činností nezaujíma
2. podpora produktívnych činností	Orgán má programy rozvoja produktívnych činností so zdokumentovanými výsledkami.	Orgán podporuje rozvoj produktívnych činností, ale nerobí to systematicky	Možnosti rozvoja produktívnych činností neznáme, orgán nemá snahu ich zmapovať
3. zodpovednosť za zásobovanie základnými potravinami	Dostatočné zásobovanie celej spravovanej oblasti	Nepravidelné zásobovanie základnými potravinami	Nedostatočné zásobovanie základnými potravinami
4. podpora prípravy na miestnu zamestnanosť	Pravidelná príprava s výraznými a zdokumentovanými výsledkami.	Nepravidelná príprava nezodpovedajúca potrebám	Žiadna príprava a žiadne pracovné príležitosti
5. podpora turistiky	Možnosti turistiky zmapované, propagované s výraznými výsledkami	Zmapovaných niekoľko turistických atrakcií, chýba však stratégia rozvoja	Turistika nesledovaná a ponechaná v rukách záujemcov
6. systém internej a externej komunikácie	Interná a externá komunikácia zabezpečená a plne funkčná	Interná a externá komunikácia iba medzi väčšími a významnejšími centrami	Komunikácia iba klasickým spôsobom
7. podpora poľnohospodárstva	Jestvujú programy rozvoja, organizácie a zdokumentované významné výsledky	Jestvuje evidencia výrobcov, výrobkov a možností, stratégia rozvoja však chýba	Orgán sa o rozvoj a výsledky nezaujíma
8. podpora priemyslu, obchodu a služieb	Jestvujú programy rozvoja, organizácie a zdokumentované významné výsledky	Jestvuje evidencia výrobcov, výrobkov a možností, stratégia rozvoja však chýba	Orgán sa o rozvoj a výsledky nezaujíma

Zabezpečovanie trvalého sociálneho rozvoja			
Ukazovateľ	Prijateľné praktiky	Dočasné prijateľné praktiky	Neprijateľné praktiky
1. poskytovanie verejných služieb	Spravovaná oblasť má v požadovanom čase požadované služby a v dobrej kvalite	Väčšina častí má základné služby, ktoré sú však nedostatočné	Vo väčšine častí chýbajú základné služby
2. podpora športu a rekreácie	Udržiavaná športová a rekreačná infraštruktúra s programami rozvoja a s výsledkami	Športová rekreačná infraštruktúra nie je v dobrom stave, ojedinelé činnosti	Športová a rekreačná činnosť sa nepodporuje
3. zohľadňovanie etnických a sociálnych skupín	Etnické a sociálne skupiny sa sústavne zapájajú do činností orgánu	Orgán občas organizuje fóra a výbory s cieľom angažovať tieto skupiny	Žiadna snaha angažovať tradične obchádzané skupiny do práce orgánu
4. podpora rovnosti pohlaví	Programy zapájania pohlaví, zdokumentované výsledky, príp. agentúra, ktorá sa tým zaoberá	Izolované kroky, ktoré podporujú rovnosť pohlaví	Zjavná diskriminácia žien v ekonomických, politických a sociálnych aktivitách
5. zodpovednosť za zraniteľnú a rizikovú populáciu	Programy a organizácie poskytujúce sociálne služby zraniteľnej a rizikovej populácii, významné zdokumentované výsledky	Izolované činnosti zamerané na podporu zraniteľnej a rizikovej populácie	Orgán sa problematikou zraniteľnej a rizikovej populácie nezaoberá
6. zdravotná oblasť	Program rozvoja zdravotníckych služieb, zdravotný výbor, príp. miestna zdravotná vyhláška	Funkčný zdravotný výbor, spolupráca so zdravotníckymi orgánmi a organizáciami	Orgán sa problémami zdravia populácie nezaoberá
7. podpora kvality základného školstva	Dostatok základných škôl a podpora ich kvality	Dostatok základných škôl, ich kvalita je však otázna	Nedostatok základných škôl, sú nekvalitné, odpad žiakov
8. podpora bytovej výstavby	Väčšina obyvateľov má slušné ubytovanie, orgán sa problémami výstavby zaoberá a má zdokumentované výsledky	Aspoň polovica obyvateľov má slušné ubytovanie, orgán sa riešením tohto problému zaoberá	Väčšina obyvateľov nemá ubytovanie na slušnej úrovni, orgán nemá program riešenia
9. podpora občianskej zodpovednosti	Orgán má programy a činnosti zamerané na zvýšenie občianskej zodpovednosti a organizácie, ktoré sa tým zaoberajú	Vykonávajú sa činnosti zamerané na zvýšenie občianskej zodpovednosti	Propagácia demokratických hodnôt a snahy o angažovanie občanov sa nerealizujú
10. podpora kultúrneho a historického dedičstva	Podporuje sa kultúrna infraštruktúra, jestvujú programy rozvoja kultúry so zdokumentovanými výsledkami	Kultúrna infraštruktúra jestvuje, je však v zlom stave, nejestvujú programy rozvoja kultúry a historického dedičstva	Prakticky žiadne činnosti riadené orgánom, kultúrne činnosti ponechané na súkromné organizácie
11. zodpovednosť za boj s chudobou	Vybudovaný program boja s chudobou so zdokumentovanými výsledkami, spolupráca s ostatnými verejnými a súkromnými inštitúciami	Izolované samostatné činnosti boja s chudobou, žiadny ucelený program	Orgán sa problémami chudoby nezaoberá

Zabezpečovanie trvalej ochrany životného prostredia			
Ukazovateľ	Prijateľné praktiky	Dočasné prijateľné praktiky	Neprijateľné praktiky
1. oficiálne monitorovanie kvality vzduchu	Opatrenia a programy na mobilnú a stacionárnu kontrolu polutantov	Jestvujú mechanizmy zabraňujúce spaľovanie trávy a odpadu, periodická kontrola polutantov	Problematikou kvality vzduchu sa orgán nezaobrá
2. zodpovednosť orgánu za odpadové hospodárstvo	Jestvuje systém zberu odpadu (triedeného) a sanitárne odsúhlasené ukladanie	Jestvujú zberné a úložné miesta, ktoré sa kontrolujú a strážia	Zberná služba nejestvuje, úložné miesta sú voľne prístupné
3. orgán sa stará o svoj obraz	Jestvujú programy zlepšovania životného prostredia s významnými a zdokumentovanými výsledkami a rozpočtovanými nákladmi	Orgán sa periodicky stará o zlepšenie výzoru prostredia	Orgán sa nezaujíma o výzor prostredia
4. orgán chráni svoje prírodné zdroje	Jestvuje program ochrany a využívania prírodných zdrojov s osobnou zodpovednosťou a s významnými výsledkami	Periodicky sa stav prírodných zdrojov diagnostikuje a hodnotí (najmenej raz za 3 roky)	Nejestvuje zoznam prírodných zdrojov a ani ochranné činnosti
5. orgán s plánom manažérstva krajiny	Prístupný plán manažérstva krajiny, ktorý sa periodicky aktualizuje a dohliada sa na jeho zavádzanie	Jestvuje plán manažérstva krajiny, ale zastaralý, neschválený a neúčinný	Orgán funguje bez územného plánovania a bez regulačných zásahov
6. orgán zodpovedá za vodu	Jestvujú programy zachovania a udržiavania zdrojov vody, ako aj čistenia odpadovej vody. Jestvujú profesionálne organizácie na túto činnosť	Zdroje vody sa chránia pred znečistením, odpadové vody sa v niektorých miestach čistia	Zdroje vody sú nechránené, hospodárstvo s odpadovými vodami nejestvuje, spotreba a dodávka vody sa nereguluje
7. orgán monitoruje a zodpovedá za pôdu	Jestvujú programy kontroly erózie, ochrany, zotavovania a zalesňovania pôdy s významnými zdokumentovanými výsledkami	Periodicky sa stav pôdy, jej erózie, odlesnenia a znečistenia diagnostikuje	Orgán sa nezaobrá problémami erózie pôdy, jej prekyslením a odlesnením
8. podpora environmentálneho vzdelávania	Jestvuje oficiálny program environmentálneho vzdelávania v školách a ďalších organizáciách zameraný na zlepšovanie a udržiavanie životného prostredia	Poriadajú sa príležitostné akcie zamerané na výchovu a zlepšovanie životného prostredia	Orgán sa nezaobrá životným prostredím