

SZEMELVÉNYEK A MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZEREK MEGJELENÉSÉRŐL A KÖZIGAZGATÁSBAN

A kilencvenes évek óta Magyarországon is megfogalmazódott az igény a közigazgatás működésének szabályok közé szorítására, egységesítésére. Elsőként az 1992-ben elkészült közigazgatás korszerűsítését célzó programban jelent meg az igény arra, hogy egy olyan közigazgatási rendszert alakítsanak ki, amely a mindennapi működése során a minőség, eredményesség és hatékonyság elveit tartja szem előtt. A kilencvenes évek végén kiadott kétéves kormányzati feladattervek (mint például a 1052/1999. [V. 21.] kormányhatározat) már elvárásként fogalmazták meg a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését a közigazgatásban is. Jelen írás ezen rendszerek bevezetésének néhány hazai példáját kívánja bemutatni, ehhez azonban először szükséges röviden tisztázni a minőség fogalmát, a minőségirányítás kialakulásának és elterjedésének okait, valamint a közigazgatásban használatos minőségértékelési rendszerek jellemzőit.



A minőség fogalmát az évek során sokan sokféleképpen megfogalmazták, amely meghatározásokat nagyban befolyásolták az adott kor elvárásai. Ezeknek a minőségfogalmaknak viszszerterő elemei a vevők elvárásainak való megfelelés, a szabványoknak való megfelelés, illetve a használatra való alkalmasság, az adott funkciónak való megfelelés.

Korunk elvárásainak leginkább a teljes körű minőségmenedzsment (továbbiakban: TQM) által meghatározott minőségfogalom felel meg. A TQM olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.¹ Ennek az irányítási koncepciónak az egyik újítása, hogy a folyamat minden részét ellenőrizni kell ahhoz, hogy minőségi terméket állítsunk elő, illetve, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsunk. A másik fontos jellemző pedig, hogy a vevőre, a szolgáltatást igénybe vevőre helyezi a hangsúlyt, őt állítja a középpontba.

A közigazgatás és a minőség fogalmainak összekapcsolása során legtöbbször a szolgáltatás minőségét értik, vagyis azt, hogy az adott eljárás a megadott határidőn belül, a jogszabályi előírások alapján menjen végbe, valamint fontos tényező, hogy az ügyfél elégedetten távozzon.

¹ ALMÁSY Gyula–CSUTH Sándor: Minőségmenedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012

Azonban ahhoz, hogy a közigazgatás minőségi működéséről beszéljünk, többre van szükség. Dr. Kéki Zoltán szerint a minőség nem más, mint a feladat- és hatáskörök munkamegosztás szerinti elosztása, illetve a feladat- és hatáskörök ellátását, gyakorlását szolgáló eljárás és döntési rendszer meghatározott normáknak, előírásoknak való megfeleléseit jelenti.²

A modern minőségirányítási szabványok kialakítása egészen az 1960-as évekig vezethető vissza, amikor „az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőségsszabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is”.³ Ehhez kapcsolódóan keletkezett az NATO 1968-as szabványa a hadiiparra vonatkozóan. Az első, nem a hadseregre vonatkozó minőségbiztosítási irányelveket a Brit Szabványügyi Intézet hozta létre 1974-ben.

Természetesen az igazi áttörést a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (továbbiakban: ISO) 1987-ben kidolgozott ISO 9000 szabványsorozata jelentette, amely az évek során több változtatáson is átesett, míg végül elnyerte mai formáját, amelynek fő jellemzője „a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig.”⁴

A szabványsorozat lényege, hogy a folyamat minden részéhez hozzá lehessen rendelni olyan minőségi követelményeket, amelyek a szolgáltatás során elvárhatók és ellenőrizhetők lesznek. A rendszer több elemből épül fel, és első része a minőségpolitika. A szabványt alkalmazni kívánó szervnek legelőször meg kell határoznia a minőségpolitikáját, amelynek többek között tartalmaznia kell az adott – esetünkben közigazgatási – szerv feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységeket, a minőségügyi célokat, illetve a minőségpolitika megvalósításáért felelős személyeket.⁵

A második kihagyhatatlan elem a minőségbiztosítási kézikönyv elkészítése. Ez a gyűjtemény tartalmazza a szervezet működésére vonatkozó összes szabályzatot, előírást, az egyes munkafolyamatok minden lépését, ideértve az ellenőrzés és az esetleges hibák kijavításának módját is. „A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat, amelyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata.”⁶

A harmadik fontos eleme a rendszernek a minőségügyi eljárások. Ezek alapvetően arra kívánják választ adni, hogy ki végzi az adott feladatot, milyen hatáskörrel és milyen eszközökkel. Az ISO 9000 szabványok az eljárások leírásában – a gyors áttekinthetőség miatt – a részletes és terjedelmes leírások mellett a folyamatábrák használatát kifejezetten javasolják.⁷

Fontos megemlíteni, hogy azoknál a szervezetnél, amelyek e szabványokat alkalmazzák, elvárásként jelenik meg az is, hogy az egyes dolgozók munkaköri leírásai a lehető legponto-

2 KÉKI Zoltán: A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

3 BÁLINT Julianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc, 2006

4 BÁLINT Julianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc, 2006

5 BÉRCESI Ferenc–KELÉNYI Henrietta: A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

6 ALMÁSY Gyula–CSUTH Sándor: Minőségmenedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012, 20. o.

7 BÉRCESI Ferenc–KELÉNYI Henrietta: A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

sabban meg legyenek határozva, hiszen csak így lehet a későbbiek során ellenőrizni a folyamatot, valamint csak így lehet a dolgozóktól a lehető leghatékonyabb munkavégzést megkövetelni. A rendszer részét képezi nem utolsósorban a folyamatos ellenőrzés is, amely jelenti egyrészt a belső ellenőrzést, másrészt pedig a külső cég által végzett auditálást is.⁸

Mint minden minőségbiztosítási rendszert, úgy az ISO-rendszert is érte támadás. E támadások alapját elsősorban az képezi, hogy maga a szabványsorozat eredetileg a termelői szektor vállalataira lett kitalálva, a közigazgatási szerveknél éppen ezért nagyon sok problémát okoz az adaptáció.

Magyarországon – mint a bevezetőben is szó volt róla – a kilencvenes évek végén kezdtek alkalmazni a közigazgatási szerveknél a minőségbiztosítási rendszereket. A továbbiakban ezekből szeretnék pár példát kiemelni és bemutatni.

Az ISO 9001 minőségbiztosítási szabvány bevezetésénél az élen járt Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, amely először 1997-ben foglalkozott a kérdéskörrel, amely olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala után 1999-ben az országban másodikként szerezte meg az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer működéséről szóló tanúsítványt.

A város vezetése egy külső céget kért fel tanácsadónak a rendszer kialakításához. A szabvány előírásainak megfelelően elkészítették a hivatal minőségpolitikáját, amelyben megfogalmazza a minőségi ügyintézés szemben támasztott követelményeket, többek között a törvényesség, eredményesség és hatékonyság elveit szem előtt tartó működést, valamint a városi polgárok igényeinek kielégítését. Szintén az előírásoknak megfelelően készült el a minőségbiztosítási kézikönyv, valamint az egyes beosztottak munkaköri leírásai is.

A minőségügyi rendszer bevezetésével még átláthatóbbá vált a hivatal működése, pontosan megismerhetővé és tisztázottá váltak a feladat- és hatáskörök is. Az éves felülvizsgálatok lefolytatásával igyekeztek elérni a rendszer minél jobb működését, ugyanis ezáltal képessé vált a változások követésére és az alkalmazkodásra, valamint kijavíthatóvá és orvosolhatóvá váltak az esetleges hibák.⁹

A Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal 2000-ben szerezte meg az ISO 9001 tanúsítványt. A hivatal vezetése – akárcsak Nyíregyháza esetében – szintén egy külső céget kért fel a rendszer kiépítésében való közreműködésre. Mint minden változtatás, így az új minőségbiztosítási rendszer bevezetése is ellenállásba ütközött. Ám a vezetés ezt megelőzően egy konzultáció keretében tájékoztatta a dolgozókat az új rendszer legfontosabb jellemzőiről, amely konzultáció végén a köztisztviselőknek írásbeli vizsgát kellett tenniük a tanultakról. Csak ezután kezdtek el kidolgozni a minőségbiztosítási rendszer alapidokumentumait, amelyeknek az összeállításában valamennyi köztisztviselő részt vett. Ezen dokumentumok elkészülte után kiemelt figyelmet fordítottak a belső ellenőr-

8 HORVÁTH M. Tamás: Közmenedzsment, Bp., Dialóg Campus, 2005

9 SZEMÁN Sándor–ILOSVAI István: Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer bevezetéséről és működéséről Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

zésre, így minden főosztályról egy-egy belső auditort neveztek ki, aki a későbbiek során a minőségromtó tényezőket próbálta felismerni.¹⁰

A minőségbiztosítási rendszerek kiépítésével nemcsak az egyes önkormányzatok foglalkoztak, hanem többek között a Megyei Jogú Városok Jegyzői Kollégiuma is, amely 1999-ben egy állásfoglalást adott ki az addigi tapasztalatok alapján. Ebben az állásfoglalásban ki mondják, hogy bár rendkívül fontos a közigazgatás folyamatos korszerűsítése, az ISO minőségbiztosítási rendszer elsősorban nem a hivatalok működésének korszerűsítését célozza meg, sokkal inkább a versenyszféra vállalatainál alkalmazható. Ugyanakkor megállapítják, hogy az adminisztrációs teher esetleges növekedésén túl nincsen hátránya a szabványrendszer bevezetésének, sőt kiemeli, hogy bizonyos európai uniós támogatásoknál feltételként jelenik meg a rendszer megléte.¹¹

Összegzésként elmondható, hogy az ISO-szabványok alkalmazása a közigazgatásban kezdetben sok nehézségbe ütközött, ugyanakkor dicséretes, hogy mindezek ellenére nagyon sok önkormányzat igyekezett kialakítani a rendszer működéséhez szükséges feltételeket. A sok negatívum mellett azonban mindenképp pozitívumként értékelhető, hogy még ha nem működik is teljesen jól a rendszer, vagy ha nem sikerült is minden egyes elemét megfelelően adaptálni, annyit mindenképp elértek a szervek, hogy jóval átláthatóbbá vált a működésük. Biztos vagyok benne, hogy a fejlesztések során rengeteg olyan hiba, hiányosság került a felszínre, amelyekről előtte nem is gondolták volna, hogy kiküszöbölésükkel ésszerűsíteni lehetne a működést. És ha ezek csak kis lépéseket jelentenek is, mégis elindították az önkormányzatokat, államigazgatási szerveket egy olyan úton, amelyen talán közelebb jutottak a minőségi közigazgatás és ügyintézés kialakításához.

10 VÖRÖS Tamás: Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer alkalmazása a Somogy Megyei Önkormányzat Hivatalában

11 KÉKI Zoltán: A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001