



VIA D'ORO KÖZIGAZGATÁSFEJLESZTÉSI TANÁCSADÓ ÉS SZOLGÁLTATÓ KFT.
8230 BALATONFÜRED, VAJDA J. U. 33.
+36 (30) 555-9096
AROP.PALYAZAT@YAHOO.COM



**SZEGHALOM VÁROS ÖNKORMÁNYZATA POLGÁRMESTERI HIVATALÁNAK
SZERVEZETFEJLESZTÉSE**

MINŐSÉGIRÁNYÍTÁS AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL 1.

MINŐSÉGÜGY AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

SZAKÉRTŐI TANULMÁNY

Készült az Új Magyarország Fejlesztési terv Államreform Operatív Program „Polgármesteri Hivatalok Szervezetfejlesztése” Pályázat „Szeghalom polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése 2009” ÁROP 1.A.2/A-2008-0278

kódszámú pályázata keretében

2009

1. A minőségügy és fontossága az önkormányzatnál

1.1. Mi a minőség ?

A minőség nemzetközi meghatározása szerint „..egy termék vagy szolgáltatás jellemzőinek és sajátosságainak összessége, amelyek hatással bírnak kinyilvánított vagy vélelmezett szükségletek kielégítésére” (ISO 8402-1986). E meghatározásnak az alapján lehetséges az önkormányzat polgármesteri hivatalai és közszolgáltató intézményei szolgáltatásai értékelése mind “a felhasználói követelmények kielégítése”, mind “a célnak megfelelés” szempontjából. Ennek alapján jogosan mondhatjuk, hogy a minőség egy cél elérésének az eszköze, nevezetesen az ügyfél elégedettségének az elnyerése a közszolgáltatások minden tekintetében.

A minőség mindent áthat. Bele kell épülnie az önkormányzat polgármesteri hivatala és közszolgáltató intézményei szolgáltatásai tervezésébe, kiválasztásába és irányításába, ha ezeknek egy előírt szintet meg kell ütniük. A helyes tennivalók megfelelő kivitelezése a cselekvés leginkább költségtakarékos módja.

A minőség ennél fogva stratégiai kérdéssé válik az önkormányzat számára. Olyan szervezeti szemléletmód kialakításához járul hozzá, amely kiterjed az ügyfelek elégedettségére, a megtérülésre és hatékonyságra, és átfogja az ügyintézés, az ügyvitel és az egyes szakpolitikák széles körének a követelményeit.

1.2. Mi a minőségirányítás ?

A minőségirányítás nemzetközi meghatározása szerint „..az a része az átfogó vezetési funkciónak, mely kialakítja és megvalósítja a minőségügyi politikát“ (ISO 8402-1987). Másképp fogalmazva, a minőségirányítás szisztematikus módon garantálja azt, hogy a tevékenységek az előzetes tervek szerint folynak, és eképpen lényegében két részből áll: mit tegyen a szervezet és hogyan tegye azt.

Újfehértó város Önkormányzata polgármesteri hivatalának tisztáznia kell, kik az ügyfelei és mi a természete az általa nyújtott szolgáltatásoknak. Ennek a megközelítésnek felülről-lefelé át kell itatnia az egész polgármesteri hivatalt azért, hogy minden egyes alkalmazott a külső és belső ügyfelek igényeihez tudja viszonyítani a munkája eredményét. Az ügyfelek elégedettségét tehát mérni kell és terveket kell készíteni a költségtakarékos javítás érdekében, amelyek megvalósulását nyomon kell követni és rendszeresen ki kell értékelni.

Ebből az egyszerű megközelítésből következik, hogy a polgármesteri hivatalnak mindig készen kell állnia javulásra és értékarányosabb munkára kell törekednie. Következménye az is, hogy az ügyintézőknek az ügyfelekkel kapcsolatokat kell kiépíteniük és javítaniuk kell azokat.

A minőséget elkötelezett és motivált emberekkel érjük el, akiket a lehetőségeket megteremtő irányítási környezet segít: maga a minőségirányítási rendszer. A minőségirányítás az emberek és a rendszerek hosszú távú és holisztikus megközelítése, ami a minőségügyet a szervezetszintű stratégiához köti.

1.3. Mi a minőségirányítási rendszer ?

A minőségirányítási rendszer a minőségirányítás megvalósításának az eszköze. Magában foglalja “a minőség megvalósításában alkalmazott szervezeti struktúrát, felelősségeket, eljárásokat, folyamatokat és erőforrásokat” (ISO 8402-1986).

2. A minőségügyi megközelítés

A polgármesteri hivatalnak a szervezeti követelményei, kultúrája és ügyfelei ismeretében kell felépíteniük minőségirányítási rendszereiket. Ez a folyamat általában a jegyzőtől származó minőségügyi kezdeményezéssel kezdődik, amely kijelöli a prioritásokat, a kezdeti célokat és felelősségi köröket rendel a minőségirányítási rendszer meghatározásához és kialakításához. Azok, akik felelősek a minőségirányítási rendszer megvalósításáért, meghatározzák a szükséges erőforrásokat és a célok eléréséhez vezető folyamatokat. A minőségügyre vonatkozó figyelem felkeltését a polgármesteri hivatal teljes állománya számára tartott szemináriumokkal és képzési programokkal erősítik.

Ezen túlmenően a polgármesteri hivatal vezetősége által elfogadott prioritási sorrendben és stratégia szerint célokat és megvalósítandó szolgáltatásokat határoznak meg. A szolgáltatások elkészültét előre megállapított rendszeres időközönként figyelemmel kísérik. További erőforrásokat szükség szerint vonnak be és – ahol az helyénvaló – az elért eredményeket nyilvánosan méltatják és jutalmazzák.

Amennyiben a minőségirányítási rendszer már felépült, a figyelem középpontja az értékelés és a javítás felé mozdul el. Egy minőségirányítási rendszer végső célja olyan hivatali szervezet kialakítása, amely elkötelezett a polgármesteri hivatal működésének minden szempontból történő folyamatos javítására, beleértve ebbe az ügyvitelt, az ügyintézkést és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatásokat, eljárásokat és folyamatokat.

3. Miért fontos a minőség?

A minőséget az emberek munkájukkal érik el, amelynek során rendszereket, információkat, eszközöket és technikákat használnak fel az ügyfelek elvárásainak megfelelő és az önkormányzat célkitűzéseit elérő minőségi szolgáltatások nyújtására. A minőség olyan elérhető, mérhető és költségtakarékos cél, amelyet be lehet vezetni a polgármesteri hivatalba feltéve, hogy a fogalmak megértése és az elkötelezettség a polgármesteri hivatalban rendelkezésre áll.

Az önkormányzatnak alapvetően fontos a minőség és az ügyfelek elégedettsége. Az ügyfél elégedettségének a kivívása igényli azt, hogy felmérésre kerüljenek az ügyfelek és a polgármesteri hivatalnak igényei, ami a szolgáltatások előre megszabott időbeni nyújtásához vezet. Manapság különösen igaz ez az e-közigazgatásra, tekintetbe véve a szervezeti folyamatok magalapozásában és segítésében növekedő fontosságát és stratégiai szerepét, valamint az értékarányosság elérésének a szükségességét.

A polgármesteri hivatal egyre gyakrabban találja magát szemben az ügyfelei által támasztott komplex követelményekkel és a "nyújts többet kevesebbért" igényével egy olyan területen, ahol eddig még nem alakulhatott ki verseny.

A polgármesteri hivatalban, amely minőségügyi kezdeményezéssel él, általában törekednek az ügyfelek elégedettségének elérése és keresik az adminisztratív, technikai és működtetési költségek csökkentésének módjait. Ennek eredményeképpen költségcsökkentés az alábbiakból származhat:

- kevesebb átdolgozásból, a pazarlás elkerüléséből,
- a javítást szolgáló erőforrások jobb kiosztásából,
- a beszállítók javuló értékeléséből és ellenőrzéséből,
- a működési rezsiköltségek csökkentéséből,
- hatékonyabb tervezésből, fejlesztésből és működtetésből,
- a szolgáltatások időben történő, terv szerinti és becslés szerinti költségeken való nyújtásából.

Összefoglalásképpen, a minőségirányítás az értékarányosság és az ügyfelek elégedettsége elérésének az eszköze. A minőségirányítás ezt olyan módon éri el, hogy biztosítékként szolgál a hibák elkövetésével szemben és csökkenti a pazarlásból és átdolgozásból származó költségeket. A figyelmet a teljesítmény folyamatos javítására fordítja azáltal, hogy az ügyintézőknek lehetővé teszi,

Szeghalom önkormányzata polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése

Minőségirányítás az önkormányzatoknál 1.

Minőségügy az önkormányzatoknál

hogy együtt dolgozzanak a polgármesteri hivatal jobbításáért és felismerjék, hogy az ügyfelek elégedettsége és a hivatali célkitűzések egymástól elválaszthatatlanok.

A minőségirányítás az ügyfelek számára bizonyosságot ad, hogy a polgármesteri hivatal képes lesz ígéreteinek teljesítésére és olyan e-közigazgatási szolgáltatásokat nyújt, amelyek konzisztensen kielégítik követelményeiket.

4. Miképp segít ez tanulmány?

Ez az tanulmány a minőségirányítás bevezetésének átfogó, szisztematikus és költségtakarékos megközelítését mutatja be röviden. Útmutatóként használható fel, amely segíti a polgármesteri hivalt saját minőségirányítási rendszere kidolgozásában.

Az tanulmány segítséget ad az ISO 9001 (MSZ EN 29001) tanúsítvány megszerzéséhez, ami a minőségügyi rendszerek széles körben alkalmazott nemzetközi szabványa.

A tanulmányban szereplő útmutatások azoknak az közigazgatási és minőségügyi vezetőknek készültek, akik minőségirányítási rendszer bevezetését, minőségjavító programok és teljeskörű minőségirányítási kezdeményezések kidolgozását kapták feladatul. Ezek eredményeképpen olyan polgármesteri hivatal épülhet ki, amely rendelkezik

- rugalmas, szisztematikus és költségtakarékos szemlélettel,
- a minőségügyi kérdésekkel, rendszerekkel, technikákkal és képzéssel kapcsolatos tudással.

Jelen tanulmány egy nagyobb témakörrel foglalkozik: a minőségügyi technikák szemléltetésével.

A minőségiügyi technikák átekintő ismerete megkönnyíti a minőségirányítási rendszer bevezetését azzal, hogy útmutatást ad olyan közismert minőségügyi technikákkal kapcsolatban, mint a probléma–megoldás, a tervszemlék, a minőségi körök, a jól időzített teljesítés, és a hibamentesség, valamint megjegyzéseket fűz a technikák informatikai környezetben történő alkalmazhatóságához.

A tanulmány

- lehetővé teszi a minőségügyi technikáknak a minőségirányítási rendszer részeként történő szisztematikus bevezetését,
- hozzájárul a minőségügyi munkacsoportok működtetéséhez,

Szeghalom önkormányzata polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése

Minőségirányítás az önkormányzatoknál 1.

Minőségügy az önkormányzatoknál

- módszert és kritériumokat ad a minőségügyi technikák általában történő értékeléséhez.

5. A minőségirányítás bevezethetősége az önkormányzati területen

A polgármesteri hivatalok vezetőinek körében végzett korábbi felmérések azt mutatják, hogy a minőségügyi technikák többségének bevezetésére igény lehet a polgármesteri hivatalokban is. Ennek ellenére a minőségügyi technikák használatával, illetőleg általában a minőségirányítási rendszerek bevezetésével kapcsolatban számos kérdés merül fel.

A bevezetés leglényegesebb kérdése az, hogy megvan-e vagy sem az önkormányzat, illetve a polgármesteri hivatal vezetőinek és a dolgozóinak elkötelezettsége. Az elkötelezettséget egyöntetűen alapvetőnek tartják a minőségügyi technikák sikere szempontjából.

Emellett a közigazgatás, közszolgáltatás területein gyakran találkozhatunk olyan mentális folyamatokkal, amelyek nehezen mérhetők. Így nehezen lehet megbízhatóan megállapítani, hogy költség-takarékosak-e.

A bevezetés ezen általános kérdésein túl az alábbiak veendők figyelembe önkormányzati területen:

- egyensúly,
- elkötelezettség,
- kulturális váltás,
- minőségi mérőszámok,
- költségek és várható haszon számszerűsítése,
- minőségügyi auditálások.

5.1. Az egyensúly

Lehet ugyan, hogy a fő cél egy formalizált minőségirányítási rendszer kialakítása, az aktuális probléma viszont a rendszer folyamatos javítása, tehát egy állandóan fejlődő minőségirányítási rendszer fenntartása. Ha az értelmetlen munkavégzés lehetősége állandóan csökken, akkor egyre több erőforrás fordítható a produktív munkára.

A fentiek következtében a minőségügyi technikák kiválasztásakor meg kell találni az egyensúlyt

- a megelőzés és hibajavítás,
- a minőségjavítás, valamint
- az ösztönzés

között.

A megelőzés és a hibajavítás a felhasználó által felfedezhető hibákra vonatkozik, így közvetlenebbül kapcsolódik az ISO 9001 követelményeinek - például műszaki módszertanok, tervek, szemlék, auditálások, tesztelés - teljesítéséhez. A minőségjavítás hosszabb időszakra érvényes trendekkel foglalkozik és magában foglalja az ügyféllel való törődést, a minőségügyi szemléket, költségeket és a minőségi mérőszámokat. Az ösztönzés közvetlenül a polgármesteri hivatal állományával kapcsolatos, amely elősegíti a csapatmunka és kultúra kialakítását, pl. minőségi körök, csoporttájékoztatók, indítványozási mechanizmusok, álláspont-felmérések és konzultációs eljárások formájában. A minőségirányítással kapcsolatos kezdeményezéseknek ezért mindhárom elem fejlesztésével párhuzamosan kell foglalkozniuk.

5.2. Az elkötelezettség

Egy minőségügyi kezdeményezés sikeréhez a legfontosabb tényező az operatív szintű vezetés teljes elkötelezettsége. Jelentős hasznok nem fognak felhalmozódni rövid távon. A bevezetés ezért hosszabb ideig tartó erőforrás-befektetést igényel, ami viszont alapvető és tartós elkötelezettséget feltételez. Mivel ez az elkötelezettség nem ruházható át, számos idevágó problémával lehet számolni önkormányzati területen:

- az operatív vezetők mobilitása,
- az elkötelezettség demonstrálása,
- a hatalom szabadsága.

Kimutatható haszon legkorábban kb. 2-4 éves ciklus után jelentkezik, ami nagy valószínűséggel egybeesik az önkormányzat képviselőtestülete tagjai megbízási idejének lejártával. Minden új képviselőnek ezért azonosulnia kell majd az elődjei elkötelezettségével és fenn kell tartania azt.

Az elkötelezettség tehát nem csupán azt jelenti, hogy erőforrásokat kell biztosítani, de annak lényegi megértését is, hogy mi kell a célok eléréséhez. Ehhez az szükséges, hogy az önkormányzat képviselőtestületének tagjai tisztában legyenek a minőségügyi kezdeményezések alapjaival és használatuk következményeivel. A minőségi kezdeményezés részleteivel foglalkozóknak tudniuk kell - tettek alapján -, hogy a polgármesteri hivatal vezetése részéről folyamatos támogatásra és elkötelezettségre számíthatnak.

A polgármesteri hivatal vezetőinek dolga, hogy a minőséghez szükséges környezetet kialakítsák, ez pedig változtatásokat jelenthet a polgármesteri hivatal szervezeti felépítésben, felelőségekben, irányelvekben és az ügyintézők javadalmazásában. Ez feltételezi, hogy a polgármesteri hivatal vezetőinek ténylegesen megvan a hatalma mindezen változtatások elvégzésére. A gyakorlatban azonban a vezetés rugalmasságát korlátozhatják az önkormányzati rendeletek, határozatok. Az ilyen jellegű problémákat a minőségügyi kezdeményezés indítása előtt meg kell oldani, máskülönben ezeket az elkötelezettség hiányának lehetne tekinteni.

Hasonló módon - a skála másik végén - a polgármesteri hivatal állományának és közvetlen vezetőiknek is bizonyítaniuk kell a minőségirányítási rendszert alkotó technikák, módszerek és eljárások iránti elkötelezettségüket. Azonosulniuk kell velük és sajátjuknak kell érezniük azokat, mivel a minő-

ségirányítás rendszerét nem lehet hatalmi szóval előírni. Általában a polgármesteri hivatal vezetői elkötelezettségének és a hivatal állománya felelősség érzésének hiánya képezi a fő okát a minőségügyi technikák mellőzésének.

5.3. Kulturális váltás a polgármesteri hivatalban

Ahhoz, hogy egy hatékony minőségirányítási rendszer kerülhessen bevezetésre lényeges, hogy létezzen egy azt támogató kultúra. Egyébként nem lehet a várható hasznot teljes mértékben elérni és a kezdeményezés elbukhat. A minőségügyi szakemberek arra is figyelmeztetnek, hogy sok esetben nem alkalmazzák a technikák minden előírását, pl. az átvizsgálásra való felkészülés során. Sok esetben a polgármesteri hivatal vezetői úgy gondolhatják, hogy a technikák terjengősek és sok költséggel járnak.

Ennek eredményeképpen a kultúrában törés következhet be, ha az érintettek a könnyebb utakat és az elvek feladását választják a minőséggel szemben.

E problémák leküzdése érdekében a polgármesteri hivatal teljes állományát arra kell ösztönözni, hogy a leghasznosabb technikákat alkalmazzák és tartsák be a szabványokat. A polgármesteri hivatal ügyintézőinek többsége nem azért megy munkába, hogy gyatrán végezze el feladatát, ezért számítani lehet arra, hogy meggyőzik magukat a technikák alkalmazásának hasznáról. Ez lényegében csapatmunkán és képzésen keresztül érhető el.

5.4. A humán technikák

Olyan humán technikákat kell alkalmazni, amelyek támogatják a csoportmunka kialakulását. Nagyobb települések polgármesteri hivatalaiban a szervezeti struktúra igen sokszintű lehet, ami kommunikációs problémát okozhat az állomány tagjai között. Az irányítási lánc rövidítése érdekében pl. csoporttájékoztatási technikákat lehet alkalmazni, hogy mindenki tudatában legyen azoknak változásoknak, amelyek érintik őket. Ezzel elkerülhető a másodkézből szerzett információk okozta idővesztés és a munka megzavarása. Hasonló módon a minőségi körök lehetőséget biztosítanak az ügyintézők számára, hogy összejöjjenek és megvitassanak olyan kérdéseket, amelyek munkájuk hatékonyságát befolyásolják. Ha az ügyintézők megfelelő képzésben részesültek ezekkel a technikákkal kapcsolatban, akkor idővel majd ki fogják alakítani a saját megoldásaikat, így automatikusan sajátjuknak fogják érezni a megváltozott gyakorlatot.

A minőségi körök technikája alkalmazható önkormányzati területen, de általában nem a hagyományos modellnek megfelelően. Több útmutatást adnak a probléma tekintetében és a tevékenységet munkaidőben végzik. Azonban itt is ugyanazok a sikertényezők érvényesek: az ügyintézők akkor érzik magukat ösztönözve, ha munkájukat elismerik, azaz javaslataikat elfogadják. Egyébként, ha figyelmen kívül hagyják javaslataikat, illetve ha ezek mellőzése megfelelő magyarázat nélkül történik, gyorsan elidegenednek a technikáktól. Várható, hogy a szellemi munkára vonatkozó, illetve több szakterületre kiterjedő körök felállítása és fenntartása több problémával jár. Ezért gondosan kell eljárni a cél, a hatáskör, a szervezet, a képzési követelmények kialakításánál és a megoldandó problémák jellegének kiválasztásánál.

5.5. A minőségi terv

A polgármesteri hivatalon belül a kultúra egyik meghatározó dokumentuma a minőségi terv. Ez a dokumentum foglalja össze azokat az intézkedéseket, amelyeket a minőségügyi ellenőr az önkormányzat polgármesteri hivatal szolgáltatásai minőségének ellenőrzése érdekében tett. A terv minden olyan eljárást vagy technikát megad, illetve megemlíti, amelyet használni kell és ezért a polgármesteri hivatal ügyintézőinek nyilvánvalóan el kell fogadnia. A tervnek bele kell illeszkednie polgármesteri hivatal általános kultúrájába, de ahol a hivatal állományának tagjai nem ismerik a technikákat, ott megfelelő képzésre van szükség. A terv a csoportmunka megtestesülése is egyben és tükrözi a polgármesteri hivatal vezetője által – az ügyintézőkkel történt konzultációk alapján - hozott döntéseket. A polgármesteri hivatal vezetőjének azonban nem szabad kompromisszumot, arany középutat vagy legkisebb közös nevezőt képviselnie. Ha mégis, akkor az egész hivatal kultúráját meg kell kérdőjelezni az ügyintézők motiváltságával és igényességével egyetemben.

5.6. A minőséget mérő számok

A mérőszámok használata az önkormányzat polgármesteri hivatalában problémát jelent mind az adatok gyűjtése, mind elemzése terén. A mérőszámoknak nincs szabványosnak tekinthető, formálisan megadott készlete, ami pedig létezik, nem biztos, hogy átvihető intézmények között. Érdekes ezért egy kicsit elgondolkozni azon, hogy mitől is lesz egy mérőszám vagy mérték minőségi mérőszám.

Különböző területeken sok éve használnak mérőszámokat a relatív teljesítményszintek kifejezésére. Ilyenek például:

- a késő vonatok száma naponta és területenként,
- az egy főre eső kitűnő diplomák száma egy egyetemen.

Azonban ezek a mérőszámok csak mennyiségi mérőszámok és nem minőségiek, hiszen világos különbséget kell tenni a mért paraméter mennyiségi értéke és az érték, mint a minőség jelzője között.

6. Példák a minőség mérésére

A késő vonatok száma naponta és területenként.

Ez a mérőszám lehetővé teszi, hogy összehasonlítsuk az egyes területek által nyújtott szolgáltatásokat, de nem a szolgáltatás minőségét. Ha egy adott területen a késő vonatok 80%-a csúcsidőn kívül késett, akkor a kényelmetlenség mértéke kisebb, de nem lehet összehasonlításokat végezni.

Hasonlóképpen a késés mértéke is fontos, pl. különbség van két perces vagy két órás késés között. A kérdés tehát akörül forog, hogy a szolgáltatás milyen mértékű kényelmetlenséget okozott a felhasználónak. Ezért, hogy minőségi mérőszámot kapjunk, a mért adatnak ki kell fejeznie az utazó elvesztegetett időjében kifejeződő kényelmetlenség nagyságát. Ebben aztán meg kell jelennie a késés mértékének, az utas-sűrűségnek és a vonatok számának. Ezek után az adatokat normalizálni kell, hogy területek közötti összehasonlítást lehessen végezni, hogy a kis forgalmú területek összehasonlíthatók legyenek a nagy forgalmúakkal is .

Az egy főre eső kitűnő diplomák száma egyetemenként.

Ahhoz, hogy ez a mérőszám minőségi legyen, jeleznie kell, hogy az egyetem milyen mértékben járul hozzá a hallgatók képzéséhez. Az egyetem képességnövelő hozzájárulásának értékeléséhez tudni kell a hallgatók egyetemre való felvételekor meglévő képességeit. Ha a képességi szint alacsony és átlagos az egy főre jutó diplomák száma, akkor az jelentős egyetemi hozzájárulást fog jelezni, míg ha magas a képességi szint és csak valamivel az átlag feletti az egy főre jutó kitűnő diplomák száma, az kisebb mértékű hozzájárulást jelez.

7. A minőségi indexek

Az indexre jó példa az 1000 sorra jutó hibák száma (szoftverek esetén). Ez az index azonban nem határozza meg az anyagi veszteséget, tehát nem minőségi mérőszám.

Például nem jelzi a hibák nagyságát, sem azt, hogy milyen hatással vannak a termék vagy szolgáltatás minőségére, és az ügyfél, illetve az intézmény ebből eredő veszteségét sem.

Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a mérőszámoknak nem csak számoknak kell lenniük egy skálán, ha a minőség jelzőjeként kívánjuk használni, hanem magukban kell foglalniuk a veszteség mértékét is úgy, hogy azt a termék vagy szolgáltatás fejlesztője és felhasználója egyaránt megérthesse.

Egy minőségmérési program eredményességéhez az is szükséges, hogy az egyes mérőszámok maguk is kölcsönösen támogassák egymást, tehát az egyikben történő változás összefüggésbe hozható legyen mások változásával.

Az adatgyűjtéssel foglalkozó szervezetnek előre meg kell határoznia az elemzés módját és azt, hogy milyen intézkedéseket lehet tenni.

8. Költségek és várható haszon számszerűsítése

A költségek és a várható haszon számszerűsítése nagyon fontos kérdés a minőségügyi technikák számára. A minőségjavítási programok drámai hatással lehetnek az általános költségekre, ennek kimutatásához viszont számszerűsítésre van szükség. Az önkormányzatok esetében azonban ennek megállapítása általában nehéz feladat az érintett folyamatok dominánsan szellemi jellege miatt. Emellett nehéz a hasznot számszerűsíteni, ha a minőségügyi technikákat több minőségügyi kezdeményezéssel is együtt használják.

A végső elemzésben ezt talán lényegtelennek lehet tekinteni feltéve, hogy a minőségjavulások ténylegesen bekövetkeznek. Általában nem kézzel fogható haszonként említik az alábbiakat:

- jobb lesz az ügyintézők munkához való hozzáállása,
- az ügyintézők arra lesznek ösztönözve, hogy hozzájáruljanak a minőségügyi kezdeményezésekhez,
- az ügyintézők továbbadják a tudást és tapasztalatokat,
- a minőségügyi kérdések jobban a figyelem középpontjába kerülnek,
- segítség származik ahhoz, hogy a projektek közös megközelítést alkalmazzanak,
- több önbizalom a feladatvégzés során.

A költségek gyűjtése és a költségráfordítás javítása mögötti motiváció nagyon meggyőző. Ez a különböző minőségügyi költség típusok eloszlásának változtatásán alapul. A szóban forgó minőségügyi költségeket kategorizálni lehet megelőzési, értékelési és meghibásodási költségekre. A hibaelhárítás költségei nagyon magasak különösen akkor, ha a hibát az ügyfél vette észre, ehhez képest a megelőzés viszont olcsó. A két típus közötti egyensúly eltolásával a teljes minőségköltség csökkenthető. Mindezt a termékek és szolgáltatások minőségének egyidejű növelésével lehet elérni. A felhalmozódó megtakarítás a gazdálkodás eredményességét növelheti.

9. A költségtényezők az önkormányzatban

Két olyan fontos tényező van, amelyet tekintetbe kell venni, ha önkormányzati informatikai helyzetre alkalmazzuk a fentieket. Ezek

- a költségek természete,
- a költségek gyűjtése.

Az önkormánytanál az e-közigazgatás bevezetése esetében a legfontosabb követelmény a költség-hatékonyság megállapítása és a költségek csökkentése, így növelhető az ügyintézők kihasználtsága az értelmes munkavégzésnél. Ez ugyan optimalizálja az ügyintézők munkára való felhasználását, de nem feltétlenül csökkenti a létszámukat, hiszen a megtakarított ráfordítás rendelkezésre áll a szolgáltatások körének és minőségének javítására. Ez valószínűleg a szakképzett dolgozók ráfordításainak újraelosztását fogja eredményezni.

10. A ráfordítások követése

A költségek gyűjtése és nyomon követése azt kívánja, hogy létezzen egy olyan rendszer, amely a különböző tevékenységekre felhasznált időt és anyagi javakat megállapítja és kategorizálja. Ehhez az szükséges, hogy az ügyintézők ne csak az idejükkel tudjanak elszámolni az ügyintézés és az ügyvitelhez tartozó feladatok vonatkozásában, hanem a végzett tevékenység típusát is meg tudják adni. Vannak olyan polgármesteri hivatalok, ahol nyilvántartják az időráfordításokat. Azokon a helyeken viszont, ahol ilyen nincs, módosítani kell a rendszert, ott ez a ügyintézők körében gyanakvást és aggodalmat kelthet.

11. Minőségügyi auditálások

A minőségirányítási rendszereknek alapvető jellemzői azok a technikák, amelyekkel a minőségirányításra tett intézkedések eredményességét felügyelik. Sok felügyelő módszert lehet használni, de a fő technika a minőségügyi auditálás. A célkitűzés az, hogy a polgármesteri hivatal vezetője annak érdekében, hogy a szükséges intézkedéseket meg tudja tenni, rendszeres, tényszerű információt kapjon a minőségirányítási rendszer megvalósításáról szervezeti egységenként vagy ügýtípusonként, valamint arról, hogy hol találtak eltéréseket, illetve gyengeségeket.

A felmérések eredményei azt mutatják, hogy az összes megkérdezett ismeri ezt a technikát és azok, akik használják, nagyra értékelik.

11.1. Auditálás az önkormányzati területen

Az önkormányzati területen gondot kell fordítani arra, hogy a minőségügyi auditálás szerepe és érvényességi területe tisztázva legyen. Nem szabad összetéveszteni pl. az Állami Számvevőszék által gyakorolt felülvizsgálati hatalommal, sem a belső ellenőrzéssel.

Ezzel szemben a minőségirányítási rendszer arra épül, hogy a polgármesteri hivatal önszabályozó abban az értelemben, hogy a minőségügyi irányelvek és intézkedések életbe léptetését saját maga biztosítja. A minőségügyi auditálás ad aztán közvetlen visszacsatolást a polgármesteri hivatal vezetése számára, amelyből megállapítható, hogy milyen jól valósították meg a minőségügyi irányelveket. Amennyiben kizárólag külső szakértőre építenek, akkor a a polgármesteri hivatal vezetésének meg kell arról győződnie, hogy a külső auditorok megértették a minőségirányítási rendszer működését és hozzáértésük is megfelelő.

Az a vélemény alakult ki, hogy a külső auditálások - periodikus természetük miatt - nem eléggé szisztematikusak ahhoz, hogy a polgármesteri hivatal vezetése számára egyedül szolgáljanak visszacsatolásként. Emiatt nem helyettesíthetik a polgármesteri hivatal saját belső auditálásait.

12. A minőségirányítás bevezetése a polgármesteri hivatalban

A jelenleg létező minőségügyi technikák vizsgálata azt mutatja, hogy a szervezeti változtatások, a minőségügyi kultúra és a hosszú távú elkötelezettség sokkal fontosabbak a minőségügyi kezdeményezés sikerességéhez, mint maguk a technikák.

A polgármesteri hivatal operatív szintű vezetését meg kell győzni a minőségirányítás jelentőségéről, valamint tájékoztatni azokról a legfontosabb tényezőkről, amelyek lehetővé teszik az ilyen kezdeményezések sikerét. A polgármesteri hivatalon túl szóba jövő közszolgáltató intézmények mérete változó. Tisztázni kell, hogy ez milyen mértékben van hatással a kezdeményezésre.

Az általánosabb kérdéseken túl megállapítható, hogy a minőségirányítást nem lehet csupán technikák egy előre meghatározott összességének tekinteni. A polgármesteri hivatal méretétől, a közszolgáltató intézmények számától függően az alkalmazandó technikák változhatnak és bevezetésük esetenként komoly feladatot jelenthet. Például egy 5 000 főnél magasabb lélekszámú város polgármesteri hivatala egyidejűleg alkalmazhatja az általános szervezeti minőségjavítás, a jól időzített teljesítés, a minőség funkcionális beépítése és az abszolút termelékeny karbantartás technikákat. Ezek mindegyike egymaga is jelentős feladatot jelent a vállalatnak. De 5 000 főnél alacsonyabb lélekszámú település polgármesteri hivatala esetében az alkalmazott technikák köre szűkebb lehet, de - arányait tekintve - ugyanolyan léptékű befektetést igényelnek és ugyanolyan szintű kockázatoknak vannak kitéve.

12.1. A minőségügyi technikák és a minőségirányítási rendszer megvalósítása

Sok megközelítési mód létezik olyan kezdeményezés elindítására, amely minőségirányítási rendszer létrehozására vagy javítására törekszik, általában a minőségjavítást egy, az ISO 9001 előírásainak megfelelő minőségirányítási rendszer segítségével érik el. Ez azonban nem minden önkormányzat számára fogadható el, részben a magas költségei miatt, részben a méretgazdságosság rendkívül alacsony szintje miatt. A cél az, hogy olyan önálló fenntartható minőségirányítási rendszer jöjjön létre az önkormányzatnál, amely a polgármesteri hivatal gazdálkodásának és ügyfeleinek igényeire irányul.

Fontos mérföldköve a minőségirányítás fejlesztésének, amikor olyan minőségirányítási rendszer alakul ki, ami független auditorok számára is elfogadható. Azonban egy olyan kiegészítő program nélkül, amely a minőségirányítási rendszer folyamatos javítására szolgál, ez csak egy új minőségügyi "status quo"-t eredményez. A minőségirányítási rendszerek dinamikusak, az önkormányzat változó igényeivel szinkronban maguknak is javulniuk és fejlődniük kell.

12.2. Szempontok minőségirányítási rendszerek kialakításához

Az önkormányzati minőségirányítási rendszer kialakítására vonatkozóan nagyon sokat lehet tanulni az üzeti élet tapasztalatokból. Az innen összegyűjtött információk alapján megállapítható, hogy az alábbi szempontok szem előtt tartása alapvető fontosságú az önkormányzati minőségügyi kezdeményezések sikeréhez:

- a minőségirányítási rendszerek stratégiái hosszú távra szólnak és a teljesítmény kezdetben csökkenhet,
- a feladat nagyságát és a polgármesteri hivatalra gyakorolt hatásokat nem szabad alábecsülni,
- a bizonytalanság és a kockázat csökkentése érdekében lépésenkénti megközelítést kell alkalmazni,
- ahhoz, hogy a stratégia sikeres legyen, a dolgozók minden szintjén, de főként a vezetés legfelső végrehajtó szintjén folyamatos elkötelezettségre van szükség,
- a bevezetendő eljárásoknak a mindennapi tevékenységek szerves részévé kell válniuk és nem szabad pusztán űrlapkitöltési gyakorlatokká fajulniuk,
- az alkalmazott munkaerőnek rugalmasnak kell lennie,
- változatos képzési formákat kell alkalmazni a dolgozók igényei szerint.

A minőségirányítási programoknak ezért az egyes minőségügyi technikákra vonatkozó útmutatások mellett a felsorolt szempontokkal is foglalkozniuk kell.

13. A minőségügyi technikák

Jó minőségű termék, illetve szolgáltatás előállításának támogatására az üzleti szektorban számos technikát használnak. A jelen tanulmányban több, mint húsz olyan technikát ismertet, amelyek az önkormányzati minőségirányítási rendszerben is jól alkalmazhatók. Ezek mindegyike olyan technika, amely már eddig is elősegítette a minőségirányítási rendszerek kialakítását és működtetését.

Az alkalmazható - és ebben az tanulmányban is ismertetett - minőségügyi technikák néhány jellemző példája:

- tervszemle (design review) - egy terv formális, dokumentált vizsgálata,
- minőségügyi auditálás (quality audit) - a célkitűzések teljesítése érdekében végzett tevékenységek hatásosságának szisztematikus értékelése,
- minőségi mérőszámok (quality metrics) - a minőség jellemzésére szolgáló változók mérése,
- minőségi terv (quality plan) - dokumentum, amely összefoglalja a projekt és a minőség ellenőrzésére hozott intézkedéseket.

Annak érdekében, hogy egy adott önkormányzati minőségirányítási rendszer megvalósításához segítse a megfelelő technikák kiválasztását, a jelen fejezet a technikák értékelésére és kategorizálására szolgáló kritériumokat is ismerteti.

13.1. Technikák, eszközök és módszerek

A minőségügyi technika fogalmát a következő módon definiálhatjuk:

“... olyan meghatározott folyamat vagy tevékenység, amelyet az ISO 9000 követelményeinek teljesítésére használnak a minőségjavítás vagy a minőségügyi szemléletformálás elősegítése céljából.”

A technikákat - indokolt mértékig - pontosan meg kell határozni, ha alkalmazni kívánj őket az önkormányzat, és alkalmazásukkal többlet hasznot kell elérni. Ilyen technikára példa az irányítási folyamatban alkalmazható PERT (Program Evaluation and Review Technique) tervezési rendszer. Rendelkezik formális meghatározással és képes - gyakorlott alkalmazók kezében - a ráfordítások, a határidők, illetve a költségek mennyiségi jellemzésére.

A módszer fogalma úgy határozható meg, mint valamilyen munkafeladat, például ügyfélszolgálat, elvégzésének jól szervezett módja. A feladat elvégzése olyan eszközök alkalmazását igényeli, mint pl. a minőségi mérőszámok.

Az eszközök segítséget nyújthatnak egy műszaki technikai vagy technológiai elem alkalmazása során a célkitűzések elérésében, pl. a szoftver létrehozásában. Az eszköz gyakorlati értéke azonban függ attól, hogy milyen eljárásra és mekkora jártassággal használják.

Ebből azt a következtetést is le lehet vonni, hogy a technika és az emberi ügyesség nem választhatók el egymástól és emiatt a technikák használata a személyzet jártassága nélkül nem eredményez jobb minőséget. A módszer, technika és az eszközök céltudatos használata képezi a módszertan egyes komponenseit.

13.2. Értékelési kritériumok

A minőségügyi technikák kiválasztásánál a következő főbb szempontokat kell értékelni:

- típus,
- meghatározás,
- várható haszon,
- bevezethetőség,
- fenntarthatóság,
- teljesség,
- igazolhatóság (verifikálhatóság),
- alkalmazhatóság (informatikai területen),
- kapcsolat az ISO 9000 szabvánnyal.

13.2.1. Típus

Minden technikát be lehet sorolni egy vagy több típusba a következők közül:

- humán technikák: ráirányítják a figyelmet a minőséggel kapcsolatos kérdésekre a személyzet, a vezetés és az ügyfelek körében,
- irányítási technikák: a döntéshozó folyamatokat támogatják,
- szolgáltatás technikák: minőségi szolgáltatások tervezését és megvalósítását támogatják,
- folyamat technikák: a problémamegoldást támogatják,
- felhasználói-szállítói kapcsolat technikái: a polgármesteri hivatal és ügyfelei közötti kommunikációt támogatják.

13.2.2. Meghatározás

A technikát a szükséges mértékben le kell írni annak érdekében, hogy potenciális alkalmazóival ismertetni lehessen. Hangsúlyt kell helyezni arra, hogy a technikának legyen valamilyen meghatározott célkitűzése vagy főbb súlypontja, valamint megállapított alkalmazásbavételi terjedelme.

13.2.3. Haszon

A technikák alkalmazására vonatkozóan egyértelmű adatokkal kell rendelkezni ahhoz, hogy hasznukat bizonyítani lehessen. Ahol erre lehetőség van, a technikák várható hasznát számszerűsíthető paramétereken keresztül kell értékelni (például egy ügyfélszolgálat javulásának kevesebb reklamációban kell megmutatkoznia). Ez a számszerűsíthető és várható haszon viszonyaként ismert.

13.2.4. Bevezethetőség

A technikának a polgármesteri hivatal szervezetébe történő bevezetésével és alkalmazásával kapcsolatban útmutatásra van szükség. Ez megvalósulhat speciális képzés formájában, de lehet magától értetődő is az adott ügytípusra vonatkozó mérvadó munkák alapján. Az alkalmazás módjának világosnak és egyszerűnek kell lennie.

13.2.5. Fenntarthatóság

Ha a technika már bevezetésre került, fenntarthatónak (self-sufficient) is kell lennie, különösképpen az új belépők folyamatos képzésének tekintetében. A technikának nem szabad "személyiségekre alapulnia" és nem szabad érzékenynek lennie a polgármesteri hivatalban bekövetkező - akár kulcsfontosságú - személyi változásokra sem.

13.2.6. Teljesség

A technikának teljesnek kell lennie. Eredményeit számszerűleg értékelhető adatok formájában kell szolgáltatnia, amelyek alapján intézkedéseket lehet hozni, ha szükséges.

13.2.7. Igazolhatóság

Annak, hogy a technika képes megvalósítani a kitűzött célokat, igazolhatónak (verifikálhatónak) kell lennie. Amennyiben megfelelő helyesbítő intézkedésre került sor, akkor valamilyen pozitív értelmű változásnak kimutathatónak kell lennie.

13.2.8. Alkalmazhatóság az e-közigazgatás területén

Amennyiben egyes minőségügyi technikák az önkormányzaton kívüli működési területekről származnak, feltétlenül meg kell győződni az önkormányzati területen való alkalmazhatóságukról. Némi eredeti gondolkodásra is szükség lehet ahhoz, hogy az adott technika összes lehetőségét tekintetbe vehessük. Például a "jól időzített teljesítés" (Just in Time, JIT) technikája alkalmazható lehet a szolgáltatási megállapodások vonatkozásában is.

13.2.9. Kapcsolat az ISO 9000 szabvánnyal

Egy adott technika alkalmazásbavétele érdekében fontos, hogy megállapítható legyen kapcsolódása az ISO 9000 - azaz a 9001, 9002, 9003 és 9004 - minőségirányítási szabványokhoz. Ahhoz, hogy egy technikát az ISO 9000-rel kapcsolatban állónak lehessen tekinteni, használatáról meg kell tudni mondani, hogy a 9001, 9002, 9003 vagy 9004 szabványok melyik pontjában, illetve alpontjában megfogalmazott követelménynek felel meg. Egyes technikák közvetlenül alkalmazhatóak az ISO 9001-hez: minőségügyi auditok és szemlék, valamint minőségi mérőszámok és tervek.