

SALAMON Melinda

A TQM ALKALMAZHATÓSÁGA A KÖZSZFÉRÁBAN

A szerző a teljes körű minőségmenedzsment közszervezetekben való adaptálhatóságát vizsgálja tanulmányában. Az új közmenedzsment-reformok hatására a minőségmenedzsment is egyre nagyobb teret kap a kormányzati szektorban. A közszektor hagyományos működési modellje, valamint a közszolgáltatások sajátosságai azonban továbbra is gátat szabnak a vállalati minőségmenedzsment megfelelő átvételének. A szerző a TQM magánvállalati kutatási tapasztalatait, valamint a közszektor jellemzőit felhasználva mutatja be a közszférában is alkalmazható TQM-technikákat.

Kulcsszavak: teljes körű minőségmenedzsment, TQM, minőség, közszektor

A minőségmenedzsment közszektorban való alkalmazása, mint sok más modernizációs törekvés, az ipari szektorból eredeztethető. A közmenedzsmentnek mint alkalmazott tudománynak legfőbb célja, hogy a társadalompolitikai célok megvalósítását a versenyszférában használt eszközök segítségével érje el (Horváth, 2005). Liu (2002) a közmenedzsmenten a kormányzati tevékenységek irányítását, menedzselését érti, aminek egyik megvalósítási módja a vállalati megközelítések adaptálása. A magánvállalati menedzsmentmódszerek adaptálhatósága azonban hosszú idő óta vita tárgyát képezi. Ez alól a minőség kérdése és a teljes körű minőségmenedzsment (TQM) sem kivétel.

A minőség komplex fogalom, pontos definíciója nem adható meg. Juran számára a használatra való alkalmasság jelentette a minőséget, Fiegenbaum szerint a minőség a szervezet irányításának egy módja, míg Crosby „az igényeknek való megfelelést és nem az eleganciát” értette rajta (Tenner – DeToro, 2005; Morgan – Murgatroyd, 1991). A minőségi jellemzők elemzésére Garvin (1987) nyolc minőségdimenziót határozott meg, melyek a vevők elvárásainak megértéséhez nyújtanak segítséget a szervezetek számára: teljesítmény, különleges tulajdonságok, megbízhatóság, megfelelés, tartósság, szervizlehetőségek, esztétika, minőség észlelése.

Vörös (2002) bevezette a minőséginfláció fogalmát, ami a vásárlók azon elvárásából ered, hogy a termékek teljesítményében folyamatos javulást várnak. Ebből ki-

folyólag a minőség szinten tartása nem elegendő a piaci részesedés fenntartásához. A szerző analitikus modellje segítségével megállapította azt is, hogy ugyanannak a teljesítménynek (piaci részesedés vagy profitnagyság) az eléréséhez mind a minőség, mind a működési kiválóság javítására képesnek kell lennie a szervezetnek. A szerző egy másik cikkében (Vörös, 2008) arra a következtetésre jutott, hogy az egyes termékek iránti kereslet nemcsak az ártól, hanem a minőségtől is függ. A termelési költségek alakulását a termelékenység és a minőségi tudás befolyásolja. A minőség viszont piacon megvásárolható, azaz nem stratégiai tényező alkalmazásával javítható.

A teljes körű minőségmenedzsment

A teljes körű minőségmenedzsment mint menedzsmentrendszer Deming azon elképzeléséből alakult ki, hogy a minőség egyrészt a felső vezetés cselekedeteinek, döntéseinek következménye, másrészt a munkafolyamatok stabilitásáért a munkások felelősek. Ha így sem megfelelő a termékek minősége, akkor teljes szervezeti átalakításra van szükség. Deming minőséggel kapcsolatos filozófiáját 14 pontban fogalmazta meg. Vörös (2003) megfogalmazásában a TQM „olyan vállalatvezetési filozófia, amely a vezetés, a terméktervezés, a termelésirányítás, a tökéletesítési erőfeszítések hajtóerejévé a minőséget teszi”. A modell három alapvető elvre épül: a belső és külső vevők

középpontba állítására, a folyamatok folyamatos javítására, valamint az alkalmazottak bevonására (Tenner – DeToro, 2005). A teljes körű minőségmenedzsment további elemei a benchmarking, a termék- és szolgáltatástervezés, a folyamattervezés, a beszerzés, illetve a döntéstámogató eszközök (Krajewski et al., 2010; Vörös, 1999). Cua és szerzőtársai (2001) kilenc TQM-gyakorlatot azonosítottak: folyamatmenedzsment, szervezeti egységeken átívelő terméktervezés, beszerzői minőségmenedzsment, vevők bevonása, információ-visszacsatolás, elkötelezett vezetés, stratégiai tervezés, átfogó képzések és a dolgozók bevonása. Ezek közül is kiemelték a vezetői elkötelezettség és a jól megalapozott stratégiai terv meglétének fontosságát.

A vállalati TQM, illetve a minőségmenedzsment témája mind elméleti, mind gyakorlati szempontból igen jól körbejárt terület a szakirodalomban. Hendricks és Singhal (1997) a TQM-programok hatékonyságának elemzésével arra az eredményre jutott, hogy a vizsgált, minőségi díjat nyert vállalatok esetén a működési eredmény növekszik a TQM bevezetésének hatására, illetve magasabb árbevétel-növekedést érnek el a kontrollcsoporthoz viszonyítva. Vagyis empirikus kutatásaikkal sikerült bebizonyítaniuk, hogy a teljes körű minőségmenedzsment mint innovációs technika bevezetése hatékonyabb szervezeti működéshez vezet. További empirikus kutatások is alátámasztották, hogy a teljes körű minőségmenedzsmentet választó szervezetek jobban teljesítenek, mint a TQM-et nem alkalmazó vállalatok. Yeung és szerzőtársai (2006) azt is kijelentik, hogy a TQM bevezetése alapvető változásokkal jár, és még azok a szervezetek is költséghatékonyabbá válnak ennek hatására, amelyek csak felületesen alkalmazzák. Katona (2004) a TQM és a versenyképesség közötti kapcsolatot vizsgálta, és arra jutott, hogy a minőség mindenképpen befolyásolja azt. A TQM alkalmazásának hatása azonban csak hosszú távon jelenik meg, illetve mutatható ki.

Seetharaman és szerzőtársai (2006) kutatásaikban arra összpontosítottak, hogy mely tényezők szükségesek a minőségmenedzsment eredményességéhez. A TQM bevezetésének legfontosabb sikertényezőjeként a vezetői elkötelezettséget és a minőség jelentőségének megértését határozták meg, ami magába foglalja az erőforrások biztosítását, az átlátható vezetést, és a változások támogatását. További sikertényezőként jelölték meg a TQM-filozófia és annak mérési technikáinak, módszereinek megértését, megvalósítási terv kidolgozását, a folyamatos javítás szükségességének elfogadását, valamint a vevők fontosságának megértését. Németh (2001) a magyar vállalatok körében

vizsgálta a Total Quality Management bevezetésének sikertényezőit. Kutatásának eredményei azt mutatták, hogy Magyarországon az infrastrukturális háttér és a vállalati kultúra is kritikus faktor. Ha ezek kedvezőek, akkor a külföldi példákhoz hasonló eredmények születnek hazai környezetben.

Érdeemes megjegyezni, hogy a just-in-time („éppen időben”, JIT) termelési filozófia és a TQM között jelentős átfedések mutatkoznak (Flynn et al., 1995). A just-in-time elsődleges célja, hogy folyamatosan csökkentse, és végül kiküszöböljön mindenfajta veszteséget. A JIT úgy is definiálható, mint egy teljes körű termelési rendszer, amely arra irányul, hogy kreatív gondolkodással és ösztönzők alkalmazásán keresztül elérje a minőség javulását, a termelési folyamatok folyamatos javítását és a költségek kontrollját (Alles et al., 2000). Sakakibara és szerzőtársai (1997) empirikusan igazolták, hogy a just-in-time a termelési infrastruktúra javításán keresztül közvetetten befolyásolja a vállalat teljesítményét. Kanonikus korrelációanalízis alkalmazásával tesztelték a JIT-technikák (átfutási idők csökkentése, megelőző karbantartás, üzemelrendezés, rugalmasság, Kanban, beszerzői kapcsolatok) együttese, illetve az infrastrukturális tevékenységek (minőségmenedzsment, emberierőforrás-menedzsment, termelési stratégia, terméktervezés, valamint más szervezeti sajátosságok) összessége és a termelési teljesítmény, továbbá a versenyelőny közötti összefüggéseket. Az infrastrukturális tevékenységek lényegében a just-in-time termelést támogató funkciók. Ezek együttese a JIT-technikákkal kombinálva befolyásolja a vállalat teljesítményét.

A just-in-time TQM-mel közös elemei az elkötelezett vezetés, a stratégiai tervezés, a dolgozók bevonása, a képzések és a visszacsatolás. Az átfedések miatt egyes szerzők a JIT-t a TQM elemének tekintik (pl. Morgan – Murgatroyd, 1991), miközben inkább arról van szó, hogy együttes megvalósításuk előnyös. Empirikus kutatások is bizonyították, hogy a TQM és a JIT integrálása teljesítménynövekedéssel járó szinergiákat eredményez (Flynn et al., 1995; Cua et al., 2001). Napjainkban a just-in-time leginkább a karcsú (lean) menedzsment kapcsán kerül szóba, aminek egyik összetevőjeként tartják számon. A lean gondolkodás a Toyota termelési rendszeréből alakult ki és öt alapelv köré építkezik, melyek a következők: a vevői értékek meghatározása, az értékáram-elemzés, a folyamatos értékteremtés, a húzás elve és a tökéletességre való folytonos törekvés (Jenei, 2009). Losoncz és szerzőtársai (2010) vizsgálatai szerint a karcsúsítás az egész vállalati működést átalakítja és pozitívan hat a versenyképességre is.

A közintézményi reformok hatása

Ugyan maga a minőség fogalma ipari környezetben fogalmazódott meg először, de ma már a szolgáltatások és a közszolgáltatások esetén is értelmezik. A minőségmenedzsment fontossága a közszférában is egyre inkább elfogadottá válik, ami leginkább a '80-as években terjedt el, és még napjainkban is jelen lévő új közmenedzsment mozgalomnak köszönhető. Egyrészt a hetvenes-nyolcvanas években kialakult recesszió következtében a fejlett országokban megnövekedett közkiadások és a közszolgáltatások nyújtásának magas kiadásai ráirányították a figyelmet a közszeaktor elégtelen hatékonyságára, valamint a bürokrácia túlbujánzására. Másrészt a piacgazdasági szolgáltatásnyújtásban bekövetkezett minőségjavulásnak köszönhetően megnőtt az állampolgárok elégedetlensége a közszolgáltatásokkal szemben. Mindezek hatására több országban megkezdődött a közszeaktor reformja, modernizációja (Somogyi, 2006). A közintézményi menedzsmentreformok minden országban eltérő sajátosságokkal valósultak meg, de közös lényegi céljaik azonosíthatók (Jenei, 2005):

- javítani a közszeaktóra hatékonyságát és eredményességét,
- erősíteni a közszolgáltató intézmények felelősségét az állampolgárok, a tulajdonképpen szolgáltatásfogyasztók irányába,
- mérsékelni a közkiadásokat,
- fejleszteni a köztisztviselők elszámoltathatóságát.

Ezek a közszeaktóra megújulására irányuló hasonló célok elérésére tett erőfeszítések vezettek végül a menedzsmentmódszerek elterjedéséhez, és végső soron az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) reformmozgalom kialakulásához. A New Public Management „középpontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszeaktor hatékonyságának, eredményességének és fogyasztóorientációjának növelése, az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való fokozott támaszkodás, illetve a kormányzás problémáinak újszerű, menedzsmenttípusú megközelítése és a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia fokozott átvétele” (Hajnal, 2004).

A közszeaktor sajátosságai

A piaci szemlélet közszeaktorba integrálásával, valamint az ügyfél-orientáció követelményének megjelenésével a közintézmények számára a TQM alkalmazhatóságának kérdése is felvetődött. Azonban az új közmenedzs-

ment-mozgalom által kiváltott, a privát szektor és a közszeaktor közötti közeledés ellenére is fennmaradtak olyan jellemzők, amelyek a közszeaktorok tevékenységét megkülönböztetik a nyereségorientált vállalatokétól. A legfontosabb nehézségeket több szerző is (Alford, 2002; Dinya et al., 2004) összefoglalja.

A közszolgáltatók legkritikusabb és legtöbbet taglalt problémája, hogy nehéz megállapítani ki is az igazi „vevő”. Valójában már az elnevezésben sincs egyetértés: előfordul az ügyfél, a fogyasztó, a felhasználó, az érdekelt, az állampolgár, az adófizető, a szavazó, vagy akár összességében a köz, mint e szervezetek célcsoportja. Koci (2005) az állampolgárok kilenc klaszterét sorolja fel: az állampolgár, aki egy közösség tagja (pl. adófizető), az állampolgár, aki közintézmények felhasználója (verseny nélküli, ingyenes használat), az állampolgár, aki közintézmények felhasználója, de köteles használni a szolgáltatást, az állampolgár, aki adminisztratív jogszabályoknak van alávetve (korlátozott mozgástérrel), az állampolgár, aki jóléti szolgáltatásokat vesz igénybe, az állampolgár, aki közszolgáltatásokat pénzért vesz igénybe, közberuházó, aki szakmai kapcsolatban áll a közszeaktorral, szervezeti egységek, amelyek belső szolgáltatást nyújtanak, munkatársak, akik belső vevők. Alford (2002) úgy különbözteti meg az állampolgárt a vevőtől, hogy előbbi közértéket, míg utóbbi magánértéket kap a fogyasztása során. A közértéket mindig közösen fogyasztják vagy élvezik, szemben a magánértékkel, ami egyéni felhasználást feltételez. Alford tovább bontja a vevők csoportját, és kedvezményezettnek nevezi azokat, akik a fogyasztáskor nem fizetnek, vagyis nem gazdasági cserével jutnak a közszolgáltatáshoz. Ebben az esetben a szervezet nem törekedhet a szolgáltatásnyújtás maximalizálására, hanem egy racionális optimum a cél, amit pedig a különböző vevői igények összevetésével lehet meghatározni. A vevőkkel kapcsolatban további érdekes jellemző, hogy a pozitív preferencia feltételezése a közszolgáltatások esetén nem mindig áll fenn. Vannak esetek, amikor a „vevő” az akarata ellenére kényszerül a szolgáltatás igénybevételére.

Ezen túlmenően a közszeaktorok többsége számos csoportot vagy közönséget szolgál ki. A két legnagyobb csoport a szponzorok (állam, adófizetők) és az ügyfelek (akik a szolgáltatást igénybe veszik) csoportja. A közintézmények viszont nehezen tesznek különbséget az egyes csoportok között. A hivatalnokok úgy érzékelik, hogy az ügyfelek a velük kapcsolatban álló személyek, érdekcsoportok, vállalatok, vagy akár iparágak (például abban az esetben, ha azok felügyeletét látják el). Ezzel szemben a hivatalnokok az igazi ügyfelekkel csak nagyon ritkán találkoznak közvetlenül (pl. a rendőrök

esetén sem a bűnözők az ügyfelek, hanem az állampolgárok, akiknek a biztonságát hivatottak szolgálni). A törvényeken, szabályozásokon keresztül azonban közvetetten rendelkezésükre áll az információ, hogy milyen közígények kielégítésére van szükség.

A küldetés és a fennálló igények kielégítése között ellentmondás jelentkezik. A felmerülő igények ellentétben állhatnak a társadalom hosszú távú céljaival, érdekeivel, illetve az is elképzelhető, hogy a szuverén, egyedi igények nem állnak összhangban a társadalmi igényekkel. Azoknál a közintézményeknél, ahol lehetőség van bevételszerző tevékenységet folytatni, a bevétel maximalizálásának elve szintén összeütközésbe kerülhet a szervezet küldetésével. Társadalmi viselkedésre is irányulhat a szervezet tevékenysége. Például a célközönség viselkedésének megváltoztatása szintén megjelenhet közcélként.

A siker mérése az ellentmondó célkitűzések következtében bizonytalanra válik. A közintézmények nem pénzügyi természetű célokat tűznek ki, hajlamosak a túlköltekezésre, ami viszont a társadalmi haszonnal ellensúlyozódik. Mivel a jövedelmezőség optimuma nem értelmezhető, nehéz az egyes alternatívák között választani. Sokszor nem világos, hogy hogyan is állapítható meg a szervezet sikeressége, és az eredmények nem biztos, hogy számszerűsíthetők, összesíthetők.

Walsh (1991) kiemeli a piacon jelen lévő résztvevők közötti viszony jelentős eltérését a magánpiachoz képest. A magánszférában a cserében (elméletileg) egyenrangú felek vesznek részt, ez a közsférában nem jellemző. A szerző a kollektivitást is kihangsúlyozza a közszolgáltatásokban, ami lehetőséget ad a társadalmi beavatkozásra, a közösségi választásra, és a szükségletek kielégítésének egyenlőségét is megcélozza. A közintézmények számára az árazás általában irreleváns, mivel a közszolgáltatások nagy része ingyenesen elérhető. Néhány szolgáltatás esetében a közfinanszírozás kiegészítésére használnak díjakat, vagy megállapítanak árat a kereslet kontrollálására. Az árazás ekkor sem gazdasági alapon történik, hanem leginkább politikai döntésen alapul.

A közszolgáltatások jellemzői

A közszolgáltatások sajátosságait szintén érdemes részletesen áttekinteni a TQM közszektorbeli alkalmazhatóságának vizsgálatához. A közszolgáltatás a közsféra által nyújtott valamennyi szolgáltatás, melyek a közüzemi szolgáltatások és az intézményi közszolgáltatások csoportjára oszthatóak. Pukli (2002) a közszolgáltatások jellemzőiként a következőket sorolja fel:

- a szolgáltatás igénybevétele során közösség vagy a közösség egy-egy csoportjának tagjai egyenlőséget élveznek,
- a szolgáltatás igénybevétele során az igénybevevők általában passzívak, nincs is szükség az aktív részvételükre, sem meghatározott megállapodásra,
- a fogyasztók nem versenyeznek a szolgáltatás megszerzéséért.

Koci (2005) a közszolgáltatásokat nem piaci, nem versenyző (monopolisztikus) szolgáltatásokként határozza meg, melyeknél a profitmotiváció teljesen hiányzik. Az ügyfelek nem tudnak választani a szolgáltatók között, míg az árakat jogszabályok rögzítik. Ezenfelül kiemeli, hogy a közszolgáltatások előállításakor a kereslet és a kínálat széles társadalmi nézőpontból kell szemlélni, csupán a kereslet alapján nem lehet megszabni az előállítandó mennyiséget. Butler és Collins (1994) a közszervezetek által előállított „termékeket” három csoportba sorolja: szolgáltatások, közjavak és köteleességek/tiltások/létesítmények. Értelmezésükben a szolgáltatások megegyeznek a korábban idézett szerzők definícióival, míg a köteleességek, tiltások, létesítmények csoportját magatartást befolyásoló szabályokként értelmezik. A közjavak esetén a klasszikus közgazdasági meghatározást használják, mely szerint e „termékek” oszthatatlanok, és senki sem zárható ki a fogyasztásukból, ezért potyautas magatartás jellemzi őket.

A szolgáltatások legfontosabb tulajdonságait a HIPI-elv fogalmazza meg, amit a közszolgáltatásokra is érvényesnek tekintünk (Dinya et al, 2004; Butler – Collins, 1994; Farnham – Horton, 1996):

- **h**(eterogeneity) – változékonyság: a szolgáltatás nyújtása változó, annak személyessége miatt. Hiszen a közszolgáltatás teljesítéséhez közalkalmazottak személyes közreműködésére van szükség. Ezáltal a szolgáltató teljesítménye időben és térben heterogén lehet. A közszolgáltatások esetén megjelenik az a probléma, hogy a szervezet küldetése, ami társadalmi igényeket tükröz, nem feltétlenül konzisztens az egyedi igényekkel. Ez a szolgáltatások érzékelt minőségét is komolyan befolyásolhatja, hiszen az ügyfél nem biztos, hogy az kapja, amit várt, vagy amit szeretne, hanem azt, ami társadalmilag hasznos.
- **i**(intangibility) – nemfizikai természet: kézzelfogható termék nem cserél gazdát, a szolgáltatás megismeréséhez, megítéléséhez igénybe kell azt venni. A szolgáltatás teljesítményének megítélésekor így a vélemények, attitűdök, tapasztalatok dominálnak. A nem fizikai jelleg még inkább

megjelenik a közsférában, hiszen minden esetben társadalmi célok érdekében ténykednek a szervezetek, de az érzékelt szolgáltatás színvonalára sokszor a szolgáltatás fizikai tartalma alapján következtetnek az ügyfelek.

- **p(er)shability** – nem tárolható jelleg: a szolgáltatás nem raktározható, ezért az igénybe nem vett szolgáltatás nem pótolható. Egyúttal a kapacitáshiány azonnal a szolgáltatás iránti teljes kereslet teljesíthetlenségét vonja maga után. A nem tárolható jelleg kezelése a szolgáltatások esetén azt jelenti, hogy a kereslet váratlan ingadozásaihoz való alkalmazkodás nem lehetséges. A szervezet fizikai kapacitásai kihasználatlanok maradnak a keresleti mélypontok idején, annak merevségéből kifolyólag, míg a keresleti csúcsok lefedését nem képesek megoldani. Utóbbi esetben nagy a kockázata annak, hogy a potenciális igénybe vevők más szolgáltatóhoz fordulnak. A közszolgáltatók viszont általában monopolpiacon ténykednek, ebből kifolyólag egyrészt a potenciális ügyfelek nem kereshetnek más szolgáltatót, kiszolgáltattak lesznek az egyetlen szolgáltatónak, ami miatt ismét az érzékelt minőség csorbul. Másrészt a szolgáltatókat sem ösztönzi semmi a kapacitásproblémák megoldására, és sok esetben nem vesznek tudomást a probléma létezéséről. Az új közmenedzsment-reformok keretében egyes országokban a voucher-rendszerek bevezetésével igyekeztek ezt kiküszöbölni. Hajnal (2004) definíciója szerint „*a voucherek részben vagy egészben állami finanszírozású szolgáltatások igénybevételére jogosító »jegyek«, amelyeket tulajdonosuk annál a szolgáltatónál »költ el«, amelynél kívánja*”. Ezáltal a szolgáltatást igénybe vevők fogyasztóként, a szolgáltatást nyújtók pedig versenyző piaci szereplőként tevékenykednek, ami a piaci verseny hatékonyság-javító tulajdonságait érvényre juttatják.
- **i(n)separability** – elválaszthatatlanság: a szolgáltatás teljesítésének ideje egybeesik annak felhasználásával. Az elválaszthatatlanság miatt a folyamatba épített, forgalmazást megelőző szokásos minőség-ellenőrzés a szolgáltatások esetén nem alkalmazható, és a méretgazdaságosság elérésére sincs így mód. A szolgáltatások mind a szolgáltató, mind az igénybe vevő részéről meglévő személyes jellege a legkockázatosabb tényező a minőség szempontjából. A személyzet tájékozatlansága vagy udvariatlansága komoly problémákat okozhat ezen a téren.

A HIPI-elv mellett fontos kiemelni a szolgáltatások más tulajdonságait is. Ilyen a szolgáltatások folyamatjellege, ami abból ered, hogy a szolgáltatás nyújtásakor a szolgáltatás mint eredmény mellett a folyamatot is el kell „adni”, ugyanis a szolgáltatásnyújtás folyamatát az ügyfél átéli. Mivel a folyamat minősége határozza meg az igénybe vevő elégedettségét, ezért a folyamat tekinthető a szolgáltatás egy dimenziójának is. A szolgáltatások további jellemzője, hogy a vevő aktívan részt vesz a tranzakciós folyamatban. Az igénybe vevő aktivitása következtében az ügyfél által rendelkezésre bocsátott információk, valamint az együttműködési hajlandósága is befolyásolja a szolgáltatás (észlelt) minőségét.

TQM a közintézmények gyakorlatában

Mind a közszektor jellemzői, mind pedig a közszolgáltatások tulajdonságai nagyban befolyásolják a teljes körű minőségmenedzsment közintézményekben való adaptálhatóságát. Számos ellenvetés sorolható fel a TQM közsférabeli alkalmazásával szemben. Madsen (1995) a teljes körű minőségmenedzsment akadályaként három korlátozó tényezőt nevesített. Egyrészt a közintézmények tradicionális működési modellje az, ami nem kedvez a minőségmenedzsment bevezetésének. A közszervezetek a rájuk bízott forrásokat szigorú szabályok betartása mellett használják fel, míg a közszolgáltatást igénybe vevők panaszait nem az intézmények felé, hanem a politikusok felé kell, hogy továbbítsák a szabályozások megváltoztatása érdekében. Madsen az ügyfél-orientált közszolgáltatást veszélyeztető politikai erőket és érdekcsoportokat, valamint a közintézmények szervezeti kultúráját tekinti fő akadályozó erőnek. Maram (2008) véleménye szerint a TQM aláássa az egyenlőséget, és a képviselőt, a közösségi beleszólás kritikai szerepét csökkenti. Morgan és Murgatroyd (1991) hasonló TQM-mel szembeni ellenvetésekkel találkozott:

- magának a TQM-nek a természete meggátolja annak közszektorban való alkalmazását,
- maga a közszektor az, ami kedvezőtlen a TQM-módszerek alkalmazására,
- a közszektort jellemző szakértői, hivatalnoki csoportok munkakultúrája akadályozza a teljes körű minőségmenedzsment bevezetését,
- a vevő/ügyfél fogalma sokkal problémásabb, mint a magánszférában,
- a közszolgáltatások nyújtása sokkal bonyolultabb, mint az iparitermék-előállítás.

A fenti gátló faktorok elemzése alapján az a következtetés vonható le, hogy a közszolgáltatások előállítását tekintve a minőségmenedzsment alkalmazása va-

lóban problémás lehet, ezért a TQM egyes elemeinek változatlanul hagyása, míg más eszközeinek adaptálása javasolt. A közintézményi TQM fő komponensei, melyek nélkül a teljes körű minőségmenedzsment nem működtethető, a következők:

- küldetés és stratégia, illetve az ezekből levezetett eredményközpontú tervek a szervezet valamenyny munkatársára vonatkozóan elengedhetetlen,
- a TQM és a dolgozók felhatalmazása, bevonása csak akkor lesz hatékony, ha egyértelmű, mérhető célokat határoznak meg,
- a minőséggel kapcsolatos törekvéseket irányítani és koordinálni szükséges, ezért a szervezeti struktúrában helyet kell biztosítani a minőség támogatására,
- a folyamatos minőségjavítás érdekében felhatalmazott munkacsoportok kialakítása szintén fontos eleme a TQM-nek,
- az adatokon alapuló döntéshozatal hozzájárul a folyamatok és a vevőigények rendszerszintű megértéséhez,
- a vezetői elkötelezettséggel és kommunikációval kell demonstrálni a minőségmenedzsment fontosságát és az adatokon alapuló döntéseket,
- a jutalmazási és elismerési rendszert hozzá kell igazítani a szervezet stratégiai céljainak megvalósulásához,
- az elsődleges érdekelték igényeinek teljesítése kritikus, ezért tisztázni kell, hogy a számos „vevő” közül ki tekinthető a legfontosabbnak,
- a minőségteamek működtetése és a folyamatos javítás érdekében az alkalmazottakat képezni kell.

Adaptálandó TQM-elemeknek tekintik a „nulla hibát”, az ügyfél-elégedettséget, az önirányító munkacsoportokat, az éppen időben (just-in-time) irányítást, valamint a beszállítókkal való partnerséget. Például a közszolgáltatások esetén a just-in-time filozófián az értéket nem teremtő tevékenységek kiküszöbölését (Morgan – Murgatroyd, 1991), illetve a folyamatszempéletű gondolkodást (Radnor – Walley, 2008) érthetjük. A szerzők javaslata, hogy ezeket szervezetenként kell felülvizsgálni és átdolgozni.

Swiss (1992) szintén a közzféra egyedi sajátosságait figyelembe vevő módosított „reform TQM” alkalmazását ösztönzi, melyben az alkalmazottak felhatalmazása és a folyamatos javítása az „ortodox TQM-ből” átvett elemek.

Madsen (1995) a problémák feloldására egy olyan átfogó modellt vázol fel, amelyben a minőségbiztosítás, mint politikai funkció és a minőség-ellenőrzés mint szervezeti feladat jelenik meg. A modellben horizontá-

lisan a szolgáltatásnyújtás folyamata, vertikálisan pedig az erőforrások biztosítása áll. Eszerint a minőségi követelményeket¹, célokat az állampolgárok által választott politikai képviselők határozzák meg (illetve döntenek arról, hogy mely állampolgári csoportokat részesítenek előnyben), továbbá biztosítják a megvalósításhoz szükséges struktúrát és erőforrásokat, míg a politikai vezetők hivatottak az előírások teljesülését ellenőrizni. A közszervezeteknek az előírásoknak megfelelően kell a közszolgáltatásokat létrehozniuk, miközben (politikai korlátok nélkül) az állampolgár-fogyasztók igényei szerint alakítják a közszolgáltatások minőség-attribútumait. Vagyis a közintézményi vezetők felelőssége a külső minőség biztosítása, a belső minőség szem előtt tartásával, ami az alkalmazottak képzésével, motiválásával érhető el. A közszervezet dolgozói a TQM eszközök alkalmazásával javítják a közszolgáltatások minőségét.

A teljes körű minőségmenedzsment közzszektorbeli alkalmazhatósága nem maradt pusztán elméleti kérdés, a kétségek és ellenérvek ellenére a gyakorlati megvalósítás igen elterjedt. Számos empirikus kutatás számol be a közintézményi TQM megvalósításának tapasztalatairól.

Kanji és Moura e Sá (2007) a portugál közintézmények esetén támasztotta alá azt a feltételezést, hogy a TQM implementálása és a szervezeti kiválóság között kapcsolat van. Kijelentik, hogy a TQM fő elemeinek és eszközeinek megvalósítása elengedhetetlenül szükséges a közszervezetek teljesítményének javításához. McNary (2008) ennél visszafogottabban fogalmaz. Eredményei szerint a minőségmenedzsment-projektek ugyan nem eredményeznek megtakarításokat, de jelentős ügyfél- és dolgozói problémák megoldásával járnak, ami összességében eredményesebb folyamatokhoz vezet.

Demuzere és szerzőtársai (2008) a minőségmenedzsment-eszközök és a menedzseri autonómia kapcsolatát vizsgálták 124 flamand közszervezetnél. Legfontosabb megállapításuk az volt, hogy az autonóm közszervezetek vezetői a minőségmenedzsment eszközeit elsősorban az információszimmetria csökkentése és a célkitűzésekkel kapcsolatos problémák kiküszöbölése érdekében használják. Továbbá a minőségmenedzsment-technikák alkalmazása sokszor nem racionális szempontok alapján történik, hanem a normák és értékek vezérelte döntések szerint.

Madarász (2007) az Állami Foglalkoztatási Szolgálat minőségirányítási modelljének bevezetését mutatja be. A TQM-szemléletű Általános Értékelési Keretrendszert alkalmazó megközelítés implementálása partnerközpontú munkavégzést, minőség iránti elkö-

telezetséget, nagyobb hatékonyságot eredményezett. Magyarországon a közigazgatási szervek gyakorlatában ez a minőségmenedzsment-rendszer tekinthető a legismertebbnek.

A CAF-modell (Általános Értékelési Keretrendszer vagy Közös Értékelési Keretrendszer) egy szervezeti önértékelési eszköz, a minőségügyi rendszerek közigazgatásra specializált és egységesített formája, ami segítséget nyújt a működési színvonal javítására azért, hogy a teljesítmény állandó ellenőrzésére és a fejlesztés lehetőségének keresésére ösztönzi a szervezetet (Szente, 2003).

Kovács (2009) a magyar közszektor 49 szervezete CAF-alkalmazási tapasztalatát dolgozta fel, és összességében arra a következtetésre jutott, hogy a keretrendszer hatékonyan segíti a szervezetfejlesztési célok megvalósítását. A vizsgált szervezetek a szervezet működésének áttekintésében, a működéssel kapcsolatos erősségek és gyengeségek beazonosításában, valamint a munkatársak bevonásában ítélték pozitívan a modellt. A CAF alkalmazásának nehézségeként merült fel az eltérő területekről szóló információk összegyűjtése, illetve a mérőszámok kialakítása. Felmerült, hogy más minőségmenedzsment-rendszerekkel (pl. ISO, EFQM) való együttes alkalmazása pozitív eredményekkel járhat.

Összegzés

A teljes körű minőségmenedzsment működtetése a közszféra szervezeteinél nehézségekbe ütközik. Egyrészt a közszektor és a privátszektor különbözőségei, mint a vevők meghatározásának nehézségei, a komplex célkitűzések, az árazás hiánya okoznak problémát. Másrészt a közszolgáltatások sajátosságai (pl. fogyasztás kollektivitása, monopolisztikus szolgáltatások, oszthatatlanság) teremtik meg a közintézményi minőségmenedzsment korlátait. Az akadályok ellenére a TQM adaptálhatósága elméleti modellekkel alátámasztható, sikerült azonosítani a TQM kulcselemeit és a módosításra ítélteteket. Továbbá mind külföldi, mind hazai gyakorlati tapasztalatok is bizonyították a mindent átfogó minőségmenedzsment a közszektor szervezeteiben való használhatóságát.

Lábjegyzet

¹ Az Állampolgári Charták (Citizen's Charter) tekinthetők ezek legjobb példájának, amik olyan mutatószám-gyűjtemények, amelyek az állampolgárok közszolgáltatásokkal szembeni minőségi elvárásait tartalmazzák, és betartásuk számonkérhető a közszervezeteken (Bovaird – Löffler, 2008).

Felhasznált irodalom

- Alford, J. (2002): Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 2002. május-június, Vol. 62, No. 3, p. 337–346.
- Alles, M. – Amershi, A. – Datar, S. – Sarkar, R. (2000): Information and Incentive Effects of Inventory in JIT Production. *Management Science*, Vol. 46, No. 12, 2000. december, p. 1528–1544.
- Bovaird, T. – Löffler, E. (ed.) (2008): *Public Management and Governance*. Routledge, London
- Butler, P. – Collins, N. (1995): Marketing Public Sector Services: Concepts and Characteristics. *Journal of Marketing Management*, 1995, 11, p. 83–96.
- Cua, Kristy O. – McKone, K.E. – Schroeder, Roger G. (2001): Relationships between implementation of TQM, JIT and TPM and manufacturing performance. *Journal of Operations Management*, 19 (2001), p. 675–694.
- Demuzere, S. – Verhoest, K. – Bouckaert, G. (2008): Quality management in public sector organizations: which factors do make a difference? EGPA Conference, Erasmus University, Rotterdam, 2008. szeptember 3–6.
- Dinya L. – Farkas F. – Hetesi E. – Veres Z. (2004): *Nonbusiness marketing és menedzsment*. KJK-Kerszöv, Budapest
- Farnham, D. – Horton, S. (1996): *Managing the New Public Services*. Macmillan, Houndmills
- Flynn, B.B. – Sakakibara, S. – Schroeder, R.G. (1995): Relationship between JIT and TQM: Practices and Performance. *Academy of Management Journal*, 1995, Vol. 38, No. 5, p. 1325–1360.
- Garvin, D.A. (1987): Competing on the eight dimensions of quality. *Harvard Business Review*, November-December
- Hajnal Gy. (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító tanulmány tükrében*. Ph.D. értekezés
- Hendricks, K.B. – Singhal, V.R. (1997): Does Implementating an Effective TQM Program Actually Improve Operating Performance? Empirical Evidence from Firms That Have Won Quality Awards. *Management Science*, Vol. 43, No. 9, szeptember
- Jenei Gy. (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest
- Jenei I. (2009): A lean elvek alkalmazása az egészségügyi folyamatok fejlesztésében. 110. sz. Műhelytanulmány, Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, 2009. január
- Kanji, G. – Moura e Sá, P. (2007): Performance Measurement and Business Excellence: The Reinforcing Link for the Public Sector. *Total Quality Management*, Vol. 18, Nos 1-2, p. 49–56.
- Katona K. (2004): A minőség mint a TQM központi kategóriája és a versenyképesség. *Vezetéstudomány*, XXXV. évf. 2004. 6. szám

- Koci, M.* (2005): Customer segmentation in the public sector: A better route to improve customer satisfaction and organizational performance? The case of social security services in Switzerland. EGPA-Conference, 2005. augusztus 31–szeptember 3, Berne
- Kovács Á.* (2009): Hazai CAF alkalmazói tapasztalatok – 2009; Új Magyar Közigazgatás, 2009 (2. évf.), 10-11. szám, 78–80. old.
- Krajewski, L.J. – Ritzman, L.P. – Malhotra, M.K.* (2010): Operations management: Processes and Supply Chains. 9th ed. Prentice Hall, Upper Saddle River
- Liu, P.* (2002): Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management? International Public Management Review, Volume 3, Issue 2, 2002, p. 44–59.
- Losonczy D. – Demeter K. – Jenei I.* (2010): A karcsú (lean) menedzsment és a versenyképesség. Vezetéstudomány, XLI. évf, 2010. 3. szám
- Madarász S.* (2007): Minőségirányítási rendszer bevezetése az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál. Minőség és Megbízhatóság, 2007. (40. évf.) 4. sz. 206–212. old.
- Madsen, O.N.* (1995): Public enterprise and total quality management. Total Quality Management, Vol. 6, No. 2.
- Maram, A.* (2008): Reassessment of the application of TQM in the public sector. International Public Management Review, Volume 9, Issue 1.
- McNary, L.D.* (2008): Quality Management in the Public Sector: Applying Lean Concept to Customer Service in a Consolidated Government Office. Public Administration Quarterly
- Morgan, C. – Murgatroyd, S.* (1991): Total Quality Management in the Public Sector – An international perspective. Open University Press, Buckingham Philadelphia
- Németh B.* (2001): A Total Quality Management alkalmazása Magyarországon. Vezetéstudomány, XXXII. évf. 2001. 11. szám
- Pukli P.* (2002): A közszolgáltatások kutatásának információs háttere. In: A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje. JATE Press, Szeged
- Radnor, Z. – Walley, P.* (2008): Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector. Public Money and Management, Febr, p. 13–20.
- Sakakibara, S. – Flynn, B.B. – Schroeder, R.G. – Morris, W.T.* (1997): The Impact of Just-in-Time Manufacturing and Its Infrastructure on Manufacturing Performance. Management Science, Vol. 43, No. 9, Sept, p. 1246–1257.
- Seetharaman, A. – Sreenivasan, J. – Boon, L.P.* (2006): Critical Success Factors of Total Quality Management. Quality and Quantity, (2006)40, p. 675–695.
- Somogyi A.* (2006): Reformérett közügyek. Vezetéstudomány XXXVII. évf. 2006. különszám
- Szente Z.* (2003): A CAF-modell alkalmazásának eddigi hazai tapasztalatai és a továbbfejlesztés lehetőségei. Magyar Közigazgatás, 53. évf. 10. szám, 585–600. old.
- Swiss, J.E.* (1992): Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. Public Administration Review, Vol. 52, No. 4.
- Tenner, A.R. – DeToro, I.J.* (2005): Teljes körű minőségmenedzsment. Negyedik kiadás, Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- Vörös J.* (1999): Termelés-szolgáltatási rendszerek vezetése. Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, Pécs
- Vörös J.* (2002): Product balancing under conditions of quality inflation, cost pressures and growth strategies. European Journal of Operational Research, 141 (2002), p. 153–166.
- Vörös J.* (2003): A minőség figyelembevételének szükségessége az egyensúlyi állapot meghatározásában. Közgazdasági Szemle, L. évf., 2003. január, 6–21. old.
- Vörös J.* (2008): A kereslet hatása az árak, a minőség és a fejlesztési döntések dinamikájára. Közgazdasági Szemle, LV. évf. 2008. december, 1094–1115. old.
- Walsh, K.* (1991): Citizens and Consumers: Marketing and Public Sector Management. Public Money & Management, Summer
- Yeung, A.C.L. – Cheng, T.C.E. – Lai, K.* (2006): An Operational and Institutional Perspective on Total Quality Management. Production and Operations Management, Vol. 15, No. 1, Spring, p. 156–170.

Cikk beérkezett: 2010. 3. hó

Lektorai vélemény alapján véglegesítve: 2010. 5. hó