

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VPLIV UVEDBE SISTEMOV KAKOVOSTI NA UČINKOVITOST IN
USPEŠNOST IZBRANE UPRAVNE ENOTE**

Ljubljana, maj 2013

INGRID PAVLIN URH

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Ingrid Pavlin Urh, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Vpliv uvedbe sistemov kakovosti na učinkovitost in uspešnost izbrane upravne enote, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Rudijem Rozmanom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorice: _____

KAZALO

UVOD	1
1 UPRAVNA ENOTA KOT DEL JAVNE UPRAVE	4
1.1 Umestitev upravne enote	4
1.1.1 Opredelitev javnega sektorja	4
1.1.2 Opredelitev javne uprave	6
1.1.3 Opredelitev državne uprave	7
1.1.4 Predstavitev upravne enote.....	9
1.1.4.1 Opredelitev upravne enote	9
1.1.4.2 Naloge upravne enote	10
1.1.4.3 Organiziranje upravne enote	10
1.2 Reforma javne uprave	13
1.2.1 »Novi javni management«	13
1.2.2 Reforma javne uprave v Sloveniji.....	15
2 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE	18
2.1 Opredelitev uspešnosti in učinkovitosti	19
2.2 Kazalniki uspešnosti.....	21
2.3 Zahteve po učinkovitosti in uspešnosti poslovanja v javni (državni) upravi	24
2.4 Družbena odgovornost in udeleženci	27
2.4.1 Opredelitev družbene odgovornosti	27
2.4.2 Opredelitev pojma udeleženci	29
2.4.3 Kazalniki uspešnosti z vidika udeležencev javne (državne) uprave	32
3 SISTEMI KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI.....	34
3.1 Opredelitev kakovosti in pomen ravnanja z njo	34
3.1.1 Opredelitev kakovosti	35
3.1.2 Pomen ravnanja s kakovostjo	37
3.1.3 Opredelitev kakovosti storitev	39
3.2 Predstavitev nekaterih sistemov kakovosti.....	41
3.2.1 Predstavitev standardov ISO	42
3.2.2 Predstavitev modela EFQM	44
3.2.3 Predstavitev modela CAF.....	48
3.3 Uvajanje kakovosti v državno upravo	51
3.3.1 Politika kakovosti slovenske državne uprave.....	52
3.3.2 Uvajanje standardov ISO v državno upravo	54
3.3.3 Uvajanje modela CAF v državno upravo	54
3.3.4 Uvajanje modela EFQM v državno upravo.....	55
4 UVEDBA SISTEMOV KAKOVOSTI IN NJIHOV VPLIV NA	
UČINKOVITOST IN USPEŠNOST IZBRANE UPRAVNE ENOTE	56
4.1 Splošno o izbrani upravni enoti.....	56
4.2 Uvajanje sistemov kakovosti v izbrano upravno enoto	57
4.2.1 Uporaba modela CAF v izbrani upravni enoti	57

4.2.2	Uporaba modela EFQM v izbrani upravni enoti.....	59
4.2.3	Uvajanje standarda ISO 9001:2008 v izbrano upravno enoto	59
4.3	Analiza vpliva uvedbe sistemov kakovosti na učinkovitost in uspešnost izbrane upravne enote	59
4.3.1	Analiza vplivov na učinkovitost izbrane upravne enote	60
4.3.2	Analiza vplivov na uspešnost izbrane upravne enote	65
4.3.2.1	Ugotavljanje zadovoljstva strank.....	65
4.3.2.2	Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih.....	70
SKLEP.....		74
LITERATURA IN VIRI.....		78

KAZALO SLIK

Slika 1:	Organigram Upravne enote Tržič – majhna upravna enota.....	11
Slika 2:	Organigram Upravne enote Radovljica – srednje velika upravna enota	12
Slika 3:	Organigram Upravne enote Kranj – velika upravna enota	12
Slika 4:	Model procesno zasnovanega sistema vodenja kakovosti.....	43
Slika 5:	Model EFQM.....	45
Slika 6:	Model CAF 2006	48
Slika 7:	Organigram izbrane upravne enote.....	57
Slika 8:	Proračunska sredstva na zaposlenega v izbrani upravni enoti (v EUR)	61
Slika 9:	Število prebivalcev na zaposlenega in zaposlenega uradnika v izbrani upravni enoti v letih od 2001 do 2011	62
Slika 10:	Delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu v izbrani upravni enoti (v %)	64
Slika 11:	Delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku v izbrani upravni enoti (v %)..	64
Slika 12:	Delež rešenih upravnih zadev po preteku zakonitega roka v izbrani upravni enoti (v %)	65
Slika 13:	Rezultati anket glede dejanskega zadovoljstva strank.....	68
Slika 14:	Stranke glede na čas čakanja (v %)	69
Slika 15:	Splošna ocena kakovosti storitev za izbrano upravno enoto na podlagi letnih anket o ugotavljanju zadovoljstva strank.....	69
Slika 16:	Trend spreminjanja povprečne ocene zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti od leta 2003 do leta 2012.....	73
Slika 17:	Rezultati anket v izbrani upravni enoti v letih od 2003 do 2012 glede vprašanja »Ali si želite spremembe delovnega mesta?« in vprašanja »Ali ste ponosni, da ste zaposleni v UE?« (v %)	74

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Razlike med javnim in zasebnim sektorjem	4
Tabela 2:	Ogrodje uravnoteženega sistema kazalnikov za ocenitev napredka v delovanju javne uprave	26
Tabela 3:	Primarne interesne skupine	31
Tabela 4:	Sekundarne interesne skupine.....	31
Tabela 5:	Kazalniki po skupinah udeležencev javne uprave	33
Tabela 6:	Rezultati samoocenjevanja v izbrani upravni enoti	58
Tabela 7:	Splošni podatki o številu prebivalcev, številu zaposlenih in proračunskih sredstvih (v EUR) v izbrani upravni enoti po posameznih letih.....	60
Tabela 8:	Splošni podatki o številu upravnih zadev in drugih upravnih nalogah v izbrani upravni enoti po posameznih letih.....	63
Tabela 9:	Rezultati anket v letih od 2003 do 2010 glede pričakovanj strank o kakovosti storitev po posameznih trditvah	67
Tabela 10:	Rezultati anket v letih od 2003 do 2010 glede zaznavanj strank o kakovosti storitev po posameznih trditvah.....	67
Tabela 11:	Rezultati anket letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih za obdobje od leta 2003 do vključno leta 2006.....	71
Tabela 12:	Rezultati anket letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih za leta 2007, 2008, 2009, 2011 in 2012	72

UVOD

Današnji družbeni razvoj prinaša kopico sprememb, kot so informatizacija in globalizacija družbe, spremembe na gospodarskem področju, pojav velikih svetovnih združenj, vse večji pomen znanja itd., ki zahtevajo nenehno prilagajanje. Do razvoja prihaja na vseh področjih, kar pogosto vodi v številne reforme, za izvedbo katerih so potrebni čas in sredstva. Podobne spremembe se dogajajo tudi v državni upravi.

Državna uprava je izrazita monopolna dejavnost, v kateri konkurenca, za razliko od gospodarskega sektorja, sploh ni obstajala oziroma še vedno ne obstaja. Od tod izvirajo tudi vzroki za prepričanje, da je državna uprava toga, neučinkovita, preobsežna, negospodarna itd.

Pomembnosti delovanja državne uprave za slehernega državljana ni treba posebej dokazovati, saj je splošno sprejeto spoznanje, da država s svojim delovanjem neposredno ali vsaj posredno vpliva na življenjsko raven slehernega državljana in to na slehernem področju. Kako naj uprava deluje, da bo v njegovo korist, pa je seveda področje državljanovega lastnega pojmovanja njegovih koristi in vrednot, kar pa ni predmet objektivne presoje ampak njegovih subjektivnih pojmovanj in nadzorov (Bučar, 2006, str. 95).

Ker se v zadnjih letih s strani uporabnikov (državljanov) pojavlja vse več utemeljenih zahtev po kakovostnejšem delovanju državne uprave, je bila reforma državne uprave nujna. Pri tej reformi je bilo in je zelo pomembno vprašanje, kako doseči posodobitev državne uprave, kako zagotoviti bolj uspešno in učinkovito upravo, tako, ki bo prijaznejša do strank, s hitrimi in kakovostnimi storitvami, nizkimi stroški itd., glede na to, da konkurenca k temu ne vodi. Določene vrednote klasične uprave, kot so slediti vrednotam javnega interesa, zakonitosti, nevtralnosti, odgovornosti, pristojnosti in poštenosti, je vsekakor bilo potrebno ohraniti, vendar je bilo potrebno v državno upravo vpeljati tudi načela, kot so usmerjenost k uporabnikom, odprtost, preglednost itd.

Učinkovitost je pogosto opisana kot »delanje stvari na pravilen način, ne potratno« – za razliko od uspešnosti, ki zagotavlja, da »delamo prave stvari« in s tem dosežemo cilje združbe. V primeru, da uspešnost razumemo kot »delanje pravih stvari«, obenem pa skrbimo za učinkovito izrabo vhodnih elementov v poslovnem procesu združbe, lahko kot cilj poslovanja javne uprave postavimo družbeno odgovornost (Tomaževič, 2010, str. 26–30) in govorimo o odličnosti javne uprave. Odličnost predstavlja doseganje rezultatov oziroma ciljev (uspešnost) vseh udeležencev (torej upoštevanje družbene odgovornosti) ter zagotavljanje kakovosti na učinkovit način (učinkovitost) (Tomaževič, 2010, str. 263).

Kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in/ali pričakovanji strank. V državni upravi to pomeni skladnost delovanja po eni strani s sprejetimi predpisi in po drugi

strani s pričakovanji državljanov, to je strank državne uprave oziroma uporabnikov njenih storitev. Pridobitev certifikata ISO pomeni skladnost delovanja neke organizacije z zahtevami mednarodnega standarda; to pomeni, da ima organizacija vpeljan sistem obvladovanja in izboljševanja svojega poslovanja ter obvladovanja sprememb (Žurga, 2001, str. 7).

Uvajanju kakovosti v državno upravo se večja pozornost namenja od konca devetdesetih let 20. stoletja in sicer tako z uporabo standardov in modelov kakovosti kot tudi s pripravo nacionalnih predpisov in drugih ukrepov. Po letu 1999 opazimo razmah certifikacije po standardih ISO, od leta 2002 pa čedalje bolj razširjeno uporabo Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (angl. *Common Assessment Framework*, v nadaljevanju model CAF ali CAF) (Kovač, 2003a, str. 30).

V razmerah velike konkurenčnosti na vseh področjih, je kakovostno delo edino in najboljše zagotovilo za obstoj in razvoj neke dejavnosti in tega se morajo zavedati tudi ravnateljstva v organizacijah državne uprave. Kako v državni upravi doseči kakovost storitev, da bo vplivala tudi na izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti? Kakovost ni sama sebi namenjena. Pri zviševanju ravni kakovosti poslovanja v državni upravi je torej zelo pomembna izbira sredstev in orodij, s pomočjo katerih lahko organi državne uprave analizirajo trenutno stanje in ugotavljajo morebitne pomanjkljivosti, z raznimi ukrepi pa nato predvidijo bodoče aktivnosti, s katerimi bodo šibke točke poslovanja odpravljene in s tem hkrati zvišana raven kakovosti poslovanja.

Glede na dejstvo, da posamezne upravne enote uporabljajo različne sisteme kakovosti (pod katerimi bomo v magistrskem delu razumeli tako standarde kakovosti kot tudi modele odličnosti), nekatere upravne enote celo več sistemov kakovosti vzporedno, druge pa samo en ali celo noben sistem kakovosti, se postavlja vprašanje ali so te uvedbe postavljene, tako da vodijo k večji uspešnosti upravnih enot, ali so zgolj same sebi namen. Ali jih uvajajo le zato, ker to imajo drugi, ker je to »modno«.

Namen magistrskega dela je vsaj delno pomagati vodstvu izbrane upravne enote, kot tudi drugih upravnih enot, pri izbiri najustreznejših orodij, s katerimi bi izboljšali učinkovitost in uspešnost upravnih enot. Namen dela je torej predvsem prispevati k izboljšanju dela v izbrani upravni enoti, pa tudi širše v državni in javni upravi.

Temeljni cilj magistrskega dela bo ugotoviti, ali je z uvedbo različnih sistemov kakovosti (standardi ISO, model CAF itd.) izbrana upravna enota dosegla izboljšanje svoje učinkovitosti (na primer zmanjšala stroške, povečala obseg dela itd.) in uspešnosti (na primer ali je zaznati vpliv na zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih itd.). Hkrati bom v magistrskem delu skušala ugotoviti, uvedba katerega sistema kakovosti je največ ter katera je najmanj prispevala k izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti izbrane upravne enote.

Osnovni pristop pri izdelavi magistrskega dela bo študij dostopne literature (publikacij, člankov, objavljenih predstavitev itd.) s področja učinkovitosti, uspešnosti (tudi kot družbene odgovornosti), državne uprave ter sistemov kakovosti. Na osnovi študija literature bo izdelan prvi del magistrskega dela, torej teoretične osnove in izhodišča.

V aplikativnem delu magistrske naloge pa bo prikazan praktičen primer uvajanja sistemov kakovosti v izbrano upravno enoto ter vpliv le-tega na učinkovitost in uspešnost izbrane upravne enote. Pri tem bom uporabila konkretne podatke, ki jih bom pridobila s pomočjo gradiva, pridobljenega na izbrani upravni enoti (poročila po samooceni po modelu CAF, poročila o presoji, upravna statistika, že izvedeni vprašalniki itd.), gradiva pridobljenega na spletni strani Ministrstva za javno upravo RS itd. ter lastna praktična spoznanja.

Pri izdelavi magistrskega dela bom uporabila naslednje metode dela: analizo (razčlenitev pridobljenih spoznanj), komparacijo (primerjavo različnih virov in pogledov), sintezo (združevanje oziroma izdelavo izvlečkov in zaključkov) ter deskripcijo (opisovanje doseženega stanja in nadaljnjih možnosti).

Magistrsko delo je poleg uvoda, zaključka, seznama literature in virov ter prilog, sestavljeno še iz štirih vsebinskih poglavji. V uvodu je predstavljena ključna problematika magistrskega dela, namen, cilji, metode dela ter njegova zasnova.

V prvem poglavju je predstavljena upravna enota kot del javne uprave, zato v tem poglavju najprej opredelim pojem javnega sektorja in javne uprave, temu pa sledi opredelitev državne uprave in upravne enote. Poglavje se konča z opisom reforme javne uprave.

Drugo poglavje je namenjeno predstavitvi uspešnosti in učinkovitosti javne (in s tem tudi državne) uprave. V njem opredelim pojme, kot so učinkovitost, uspešnost, družbena odgovornost, udeleženci, kazalniki uspešnosti ter prikažem zahteve po učinkovitosti in uspešnosti poslovanja v javni (državni) upravi in kazalnike uspešnosti z vidika udeležencev javne (državne) uprave.

V tretjem poglavju najprej opredelim kakovost in ravnanje z njo, nato pa predstavim nekatere sisteme kakovosti (podrobneje standarde ISO ter modela EFQM in CAF) in prikažem uvajanje kakovosti in sistemov kakovosti v državno upravo.

V četrtem poglavju, ki predstavlja aplikativni del magistrskega dela, najprej na kratko predstavim izbrano upravno enoto, temu sledi predstavitev uvedbe sistemov kakovosti v izbrano upravno, nato pa še analiza vplivov uvedbe sistemov kakovosti na učinkovitost in uspešnost izbrane upravne enote.

1 UPRAVNA ENOTA KOT DEL JAVNE UPRAVE

1.1 Umestitev upravne enote

1.1.1 Opredelitev javnega sektorja

Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo na zasebni in javni sektor (Žurga, 2001, str. 9). Vendar sama opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna. Temu pritrjuje tudi Tomaževičeva (2010, str. 101), ki pravi, da je opredelitev javnega sektorja več, ker avtorji iščejo razmejitve med javnim in zasebnim sektorjem po različnih merilih, kot so vir financiranja, subjekti, status zaposlenih ipd.

Da obstaja veliko opredelitev javnega sektorja, ker ni enotnega merila delitve na javno in zasebno, poudarja tudi Kovačeva (2007, str. 123), ki razlike med javnim in zasebnim sektorjem prikaže tabelarično (Tabela 1). Nekatere razlike, prikazane v tabeli, presenečajo oziroma je težko razumeti, zakaj je avtorica izbrala ravno te pojave. Iz predmetne tabele tako na primer izhaja, kot da le javni sektor deluje zakonito, medtem ko zasebni sektor ne oziroma mu je pomemben le dobiček in večanje tržnega deleža. Videti je tudi, kot da so v javnem sektorju vsi cilji nedefinirani, da ni nikakršnega merjenja uspešnosti in ravnanja z zmožnostmi zaposlenih, motivi zaposlenih naj bi bili povsem drugačni od motivov zaposlenih v zasebnem sektorju itd. Tabela bi bila preglednejša, če bi avtorica dodala stolpec, v katerem bi prikazala merila oziroma sodila za primerjavo javnega in zasebnega sektorja, saj pri nekaterih primerjavih ni jasno, na kaj se nanašajo (na primer tretja vrstica).

Tabela 1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

Javni sektor	Zasebni sektor
Zakonitost in izpolnjevanje večciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varčnost)	Dobiček, tržni delež
Alokacija in redistribucija sredstev proračuna	Zaračunavanje produktov in storitev strankam, ki jih je treba poiskati
Racionaliziranje	Prodaja
Spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	Strateški management
Ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	Interes delničarjev
Zelo kompleksno okolje	Sprejemljiva kompleksnost okolja

se nadaljuje

nadaljevanje

Javni sektor	Zasebni sektor
Zunanji finančni in politični pritiski	Notranji tržni pritiski
Nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	Uspešnost določena z dobičkonosnostjo
Ni merjenja uspešnosti	Merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
Javna kolektivna odgovornost	Individualna odgovornost
Težko določljive ciljne skupine	Določanje ciljne skupine s prodajo oziroma nakupom
Centralizirana kadrovska politika	Upravljanje človeških virov (op.a. ravnanje z ljudmi)
Težavnost investiciji zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	Redno investiranje v skladu s strategijo
Ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje	Motiv zaposlenih je pretežno le zaslužek
Nagrajevanje po izenačevanju	Nagrajevanje po rezultatih
Oteženo odpuščanje	Odpuščanje ob neuspešnosti
Napredovanje po sistemu kariere	Napredovanje glede na uspešnost

Vir: P. Kovač, Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave, 2007, str. 123–124, tabela 1.6.

Javni sektor razumljiveje opredeljuje Virant (2009, str. 13), ki pravi, da se v tem sektorju opravljajo javne funkcije, uresničujejo javni interesi in zadovoljujejo javne potrebe. Gre torej za tiste potrebe, interese in funkcije, glede katerih je sprejeta odločitev, da se bodo urejale kot javne zadeve na ravni države ali lokalne skupnosti. Obseg javnih zadev in s tem ločitev javne in zasebne sfere ni v celoti objektivno določen, temveč o njem odloča družbena skupnost, zato se razlikuje od države do države, v posameznih državah pa tudi od obdobja do obdobja.

Po navedbah Hačka in Bačlija (2007, str. 30) na oblikovanje javnega interesa vplivajo tile dejavniki:

- svetovni nazor, ki vpliva na motivacijo ljudi, še posebej, če je neki svetovni nazor uveljavljen kot doktrina,
- etična načela, ki vplivajo na odločitve v javnih zadevah,
- praktične strokovne ideje, posebej v gospodarski politiki,
- posamezna osebnost,
- tradicija, še posebej pozitivna, ki ohranja kakovostno javno upravo tudi v nestanovitnih časih (pri negativni tradiciji je ravno obratno),

- reakcionarnost, to je poudarjanje preteklih rešitev, čeprav so se okoliščine od takrat spremenile in bi bilo treba najti drugo rešitev,
- revolucionarnost (ki je ravno obratna od reakcionarnosti), ko se vse hitro spreminja in se zavrača vse, tudi tisto dobro v preteklosti.

1.1.2 Opredelitev javne uprave

Javna uprava je ožji pojem od javnega sektorja, a kot bomo videli v nadaljevanju, tudi ta pojem ni povsem enotno definiran. Haček (2009, str. 24) tako pravi, da o javni upravi lahko govorimo v formalnem in materialnem smislu. Slednje razume kot proces odločanja v javnih zadevah, medtem ko je javna uprava v formalnem smislu, po njegovem mnenju sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi. Javna uprava je tako del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Organizacijsko vključuje državno upravo, javne službe in tudi lokalno samoupravo.

Bohinc in Tičar (2007, str. 128), navajata te temeljne značilnosti javne uprave:

- povezanost in podrejenost enot javne uprave na državni ravni pristojnim ministrstvom,
- financiranje iz državnega proračuna, občinskih proračunov oziroma drugih javnih virov (na primer javnih skladov),
- odločanje predvsem po predpisih upravnega prava, le delno po predpisih civilnega prava,
- opravljanje dejavnosti po pravilih stroke,
- zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja tako imenovani uslužbenški sistem.

Virant (2009, str. 18–19) javno upravo opredeljuje funkcionalno in organizacijsko. Pravi, da je v funkcionalnem smislu javna uprava del procesa odločanja o javnih zadevah, in sicer tisti del, ki poteka na izvršilni ravni. V organizacijskem smislu pa je skupek organov in organizacij, ki opravljajo dve poglavitni funkciji: zagotavljajo strokovne podlage za vladno odločanje in neposredno izvajajo sprejete vladne odločitve.

Javna uprava ima regulativno funkcijo, torej pripravljanje in izdajanje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb prek javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom) (Ferfila & Kovač, 2000, str. 156). Javna uprava mora po Bučarjevem mnenju (Bučar v Haček, 2009, str. 25), zagotavljati:

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost itd.),

- dobrine, ki jih je treba ljudem vsiliti zaradi javnih koristi (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba itd.),
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (na primer kolektivne komunalne storitve),
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju glede na uporabnika (na primer energetika).

Vseh nalog javne uprave ni mogoče izvajati centralno, saj bi bilo to neracionalno, poleg tega pa bi bile njene storitve oddaljene od uporabnikov. Javna uprava se mora zato organizirati tudi po teritorialnem načelu, pri tem pa ločujemo dve obliki (Virant, 2009, str. 111), in sicer:

- decentralizacijo, ki pomeni političen prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, njihovo prebivalstvo oziroma njihove predstavniške organe, njen rezultat pa je oblikovanje lokalne samouprave, in
- dekoncentracijo, ki je zgolj tehničen, organizacijski ukrep, usmerjen v večjo smotrnost in učinkovitost procesa upravljanja; pri tem se oblikujejo teritorialni organi ali enote (izpostave), ki nimajo politične samostojnosti in so hierarhično vezani na centralne organe.

Kot je razbrati iz prispevkov različnih avtorjev, pojem javne uprave torej ni enotno opredeljen, v splošnem pa gre za celoto organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti z lokalnimi javnimi službami in oseb javnega prava (javnih agencij in nekaterih javnih zavodov), ki izvajajo upravne naloge po javnem pooblastilu. Predmet obravnavanja javne uprave pa so javne zadeve, katerih bistvo je varovanje javnega interesa.

1.1.3 Opredelitev državne uprave

Še ožji pojem kot javna uprava je državna uprava. Značilnosti državne uprave v posamezni državi in vsebina njenih nalog so odvisne predvsem od vloge države v družbi in od narave državnega ustroja. Pri tem je pomembno poudariti, da je vsaka država, kot najsplošnejša družbena organizacija, odgovorna za uresničevanje vseh tistih nalog, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe in posameznikov.

Zgodovinsko gledano je državna uprava najstarejši segment javne uprave; drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava je še danes jedro javne uprave – tisti del, prek katerega država deluje oziroma izvaja politične odločitve (Virant, 2009, str. 76).

Virant (2009, str. 90–91) dalje pravi, da so se skozi zgodovino oblikovala številna načela, ki državno upravo zavezujejo pri njenem delovanju. Sam načela loči v dva glavna sklopa in sicer na klasična načela, za katere navaja, da so po izvoru starejša, ter na sodobnejša

načela. Med klasičnimi načeli, ki jih avtor omenja in kamor sodijo bolj pravna načela velja omeniti predvsem:

- načelo zakonitosti (državna uprava mora delovati na podlagi zakonov in v skladu z njimi),
- načelo predvidljivosti in pravne varnosti (odločanje državne uprave mora temeljiti na jasnih in vnaprej določenih merilih, mora pa biti tudi objektivno),
- načelo strokovnosti (državna uprava mora delo opravljati profesionalno, v skladu s pravili stroke) in
- načelo strokovne samostojnosti (ki pomeni, da se nihče ne sme vpletati v strokovne odločitve državne uprave).

V sklop sodobnejših načel, pa po navedbah Viranta (2009, str. 92) sodijo bolj vsebinska načela, kot so; načelo usmerjenosti k uporabniku (ki terja od državne uprave, da svoje naloge opravlja tako, da zagotovi čim višjo stopnjo zadovoljstva uporabnikov), načelo odprtosti in preglednosti (nanaša se tako na dostopnost informacij o delu državne uprave ali dostop do informacij javnega značaja kot tudi na sodelovanje javnosti pri pripravljanju in sprejemanju predpisov in drugih splošnih odločitev državne uprave, čeprav slednje ni generalno urejeno z zakonom) ter načelo dobrega gospodarjenja (kar pomeni, da od državne uprave pričakujemo, da bo dosegla čim boljše razmerje med vloženimi sredstvi na eni strani in rezultati oziroma učinki na drugi strani).

Iz 8. do 13. člena Zakona o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/2002) in Virantovih navedb (2009, str. 77) izhaja, da državna uprava izvaja naslednje funkcije:

- sodeluje pri oblikovanju politik, kar pomeni, da zagotavlja vse potrebne strokovne podlage za sprejemanje odločitev vlade (kamor sodi priprava zakonskih predlogov, vladnih predpisov itd.),
- izvaja izvršilne funkcije, med katere spadajo:
 - regulativna funkcija, ki pomeni izdajanje podzakonskih (izvršilnih) predpisov,
 - operativna funkcija ali izvajanje javnega interesa, določenega s predpisi (torej izdajanje posamičnih konkretnih aktov, na primer odločba o odmeri davka, gradbeno dovoljenje itd.),
 - nadzorna funkcija, v okvir katere sodijo policijski, carinski, davčni, inšpekcijski nadzor in druge vrste nadzora, ter
 - servisna funkcija, ki pomeni, da je državna uprava odgovorna za izvajanje javnih služb iz pristojnosti države.

Državno upravo kot sestavni del javne uprave in javnega sektorja sestavljajo vladne službe, ministrstva z organi v sestavi in izpostavami ter upravne enote. Ministrstva so organizirana resorno, torej po delovnih področjih. Število in delovna področja ministrstev so določeni v Zakonu o državni upravi. Struktura ministrstev se ujema s strukturo vlade – vsak resorni

minister vodi eno ministrstvo. Izpostave in upravne enote pa predstavljajo organiziranost državne uprave po teritorialnem načelu.

1.1.4 Predstavitev upravne enote

Z upravno enoto se v vsakdanjem življenju prej ali slej sreča vsak državljan, bodisi v takšni ali drugačni obliki, na primer ko potrebuje voziški izpit, osebno izkaznico ali gradbeno dovoljenje, ko želi skleniti zakonsko zvezo, ko želi prodati ali kupiti kmetijsko zemljišče, pridobiti različna potrdila iz uradnih evidenc itd. Upravne enote so torej zelo pomemben del državne uprave in pravzaprav njene predstavnice na lokalni ravni in v vsakdanjem življenju posameznikov in podjetij.

1.1.4.1 Opredelitev upravne enote

Do konca leta 1994, ko so v skladu z ustavnim konceptom lokalne samouprave nastale nove občine, so občinske uprave delovale kot »dvoživke« – opravljale so tudi večino dekoncentriranih nalog državne uprave. Ker so nove občine prevzele le naloge lokalne samouprave, je morala država poskrbeti za ustrezno izvajanje nalog državne uprave. V ta namen so bile 1. 1. 1995 ustanovljene upravne enote (Virant, 2009, str. 115).

Na podlagi Uredbe o teritorialnem obsegu upravnih enot (Ur. l. RS, št. 75/1994, 8/1996 in 39/2003) je upravna enota organizirana kot samostojna organizacija, ki na prvi stopnji odloča o upravnih zadevah iz državne pristojnosti, ima pa tudi pospeševalne in nadzorstvene funkcije v prostoru, ki ga pokriva. Ali kot določa prvi odstavek 33. člena Zakona o upravi (Ur. l. RS 67/1994, 20/1995, odl. US. U-I-285/94-105, 29/1995 – ZPDF, 80/1999 – ZUP, 52/2002 – ZDU-1 in 56/2002); »upravna enota se organizira za območje ene ali več lokalnih skupnosti, tako da se zagotovi racionalno in učinkovito opravljanje z zakonom določenih nalog državne uprave«.

Država je torej z ustanovitvijo upravnih enot poskrbela za to, da se nekatere upravne naloge iz njene pristojnosti opravljajo v več organizacijskih enotah. Upravnih enot je v državi 58, pri čemer posamezna upravna enota pokriva območje ene ali več občin. S tako teritorialno organiziranostjo je država prebivalcem zagotovila lažji dostop do upravnih storitev, ki jih je zaradi njihove narave treba opravljati na celotnem območju države. Upravna enota je poenostavljeno povedano organ državne uprave, ki izvaja državne naloge na lokalni ravni.

Upravno enoto vodi načelnik (oziroma načelnica), ki ga na podlagi javnega razpisa imenuje minister za javno upravo in pravosodje. Načelniki so funkcionarji in so imenovani za petletni mandat. Načelnik predstavlja upravno enoto, usklajuje delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, opravlja druge

organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote in skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

1.1.4.2 Naloge upravne enote

Upravno enoto Zakon o upravi opredeljuje kot samostojno organizacijsko obliko državne uprave na lokalni ravni za opravljanje posameznih nalog uprave, ki zaradi narave ali načina dela zahtevajo dekoncentrirano upravljanje (Kraševac, 2010, str. 17). Med te naloge, kot to določata 34. in 35. člen Zakona o upravi (Ur. l. RS 67/1994, 20/1995, odl. US. U-I-285/94-105, 29/1995 – ZPDF, 80/1999 – ZUP, 52/2002 – ZDU-1 in 56/2002), sodijo:

- odločanje na prvi stopnji o upravnih zadevah iz državne pristojnosti, če ni z zakonom za posamezne upravne zadeve določeno drugače,
- opravljanje nekaterih nalog iz pristojnosti ministrstev v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti oziroma nadzorstvom nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela v zadevah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalno skupnost, ter
- opravljanje drugih upravnih nalog iz državne pristojnosti, določenih z zakoni, ki urejajo posamezna področja.

Kot je razvidno iz seznama njenih pristojnosti, nastopa upravna enota kot »podaljšana roka« več ministrstev. Najtesnejša je njena vez z ministrstvom pristojnim za javno upravo (op. a. v določenem obdobju samostojno ministrstvo za javno upravo). Slednje namreč nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravnih enot v celoti, usklajuje reševanje kadrovske, finančne, prostorske, materialne in drugih podobnih vprašanj v zvezi z njihovim delom, obenem pa jim daje tudi določene usmeritve in navodila v zvezi z organizacijo dela, kakovostjo poslovanja in ravnanjem s strankami.

Druga ministrstva pa vsebinsko vplivajo na upravno enoto, in sicer vsako ministrstvo na svojem delovnem področju. To zajema dajanje usmeritev in navodil za delo na posameznih področjih, strokovno pomoč in nadzor nad delovanjem upravne enote v tistem segmentu izvrševanja predpisov, ki sodi v delovno področje ministrstva. Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, odločajo tudi o pritožbah zoper odločbe upravnih enot (Virant, 2009, str. 116).

1.1.4.3 Organiziranje upravne enote

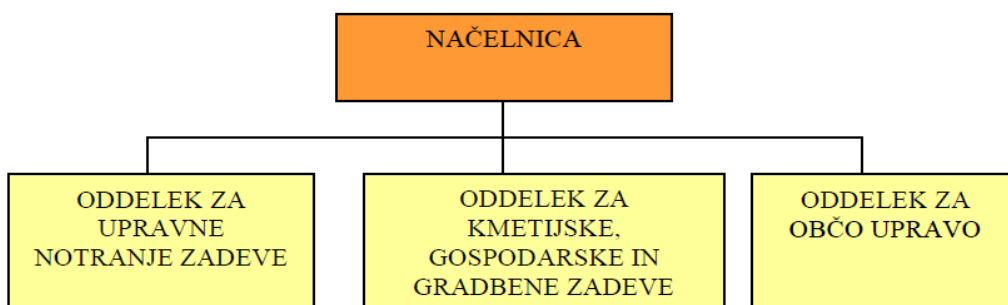
Upravna enota je notranje organizirana v oddelke in druge notranje organizacijske enote. Notranje organizacijske enote vodijo vodje, ki pa niso funkcionarji, temveč javni uslužbenci. Oddelki se običajno ustanavljajo po resornem načelu, torej za posamezna upravna področja, ki jih pokriva upravna enota. Koliko oddelkov je lahko v upravni enoti, določa 22. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v

organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. l. RS, št. 58/2003), ki med drugim pravi, da se v upravni enoti lahko organizirajo oddelki, če je za opravljanje nalog na posameznem področju sistemizirano najmanj 8 delovnih mest. V okviru oddelka se lahko organizirajo referati, če je v oddelku sistemizirano najmanj 16 delovnih mest, v referatu pa najmanj 5 delovnih mest. Za opravljanje spremljajočih nalog pa se lahko organizirajo službe, če je sistemizirano najmanj 5 delovnih mest.

Ker imajo velike upravne enote večje število zaposlenih, imajo običajno tudi več oddelkov kot srednje velike upravne enote oziroma majhne upravne enote. Upravne enote pa po velikosti, torej na velike, srednje velike in majhne, razvrščamo glede na število prebivalcev, ki ga pokrivajo. Med velike upravne enote tako sodijo upravne enote z več kot 50.000 prebivalci, med srednje velike upravne enote z od 18.000 do 50.000 prebivalci, med majhne pa tiste z do 18.000 prebivalci.

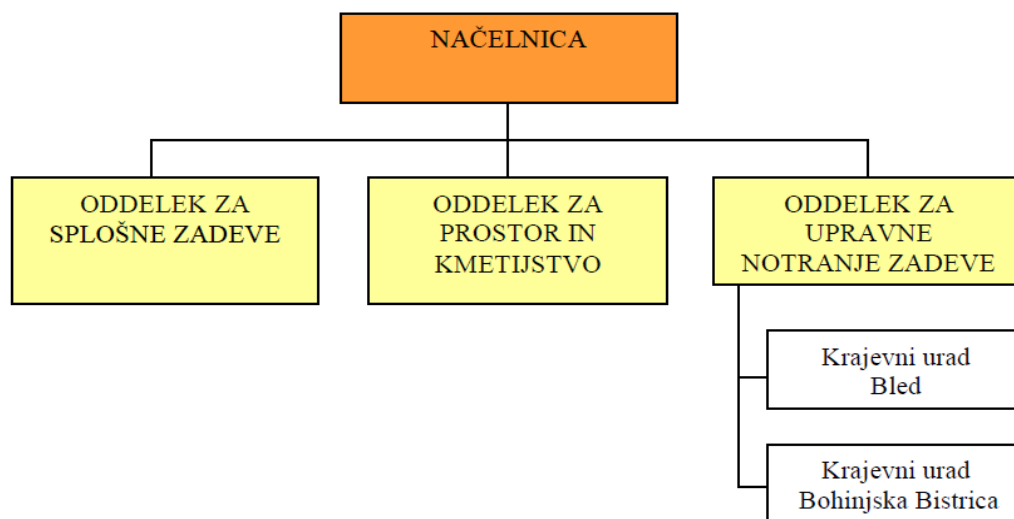
Majhna upravna enota je na primer Upravna enota Tržič s približno 15.150 prebivalci (njen organigram je prikazan na Sliki 1), srednje velika je Upravna enota Radovljica s približno 35.000 prebivalci (njen organigram je prikazan na Sliki 2), velika upravna enota pa na primer Upravna enota Kranj, ki zajema približno 75.850 prebivalcev (njen organigram je prikazan na Sliki 3).

Slika 1: Organigram Upravne enote Tržič – majhna upravna enota



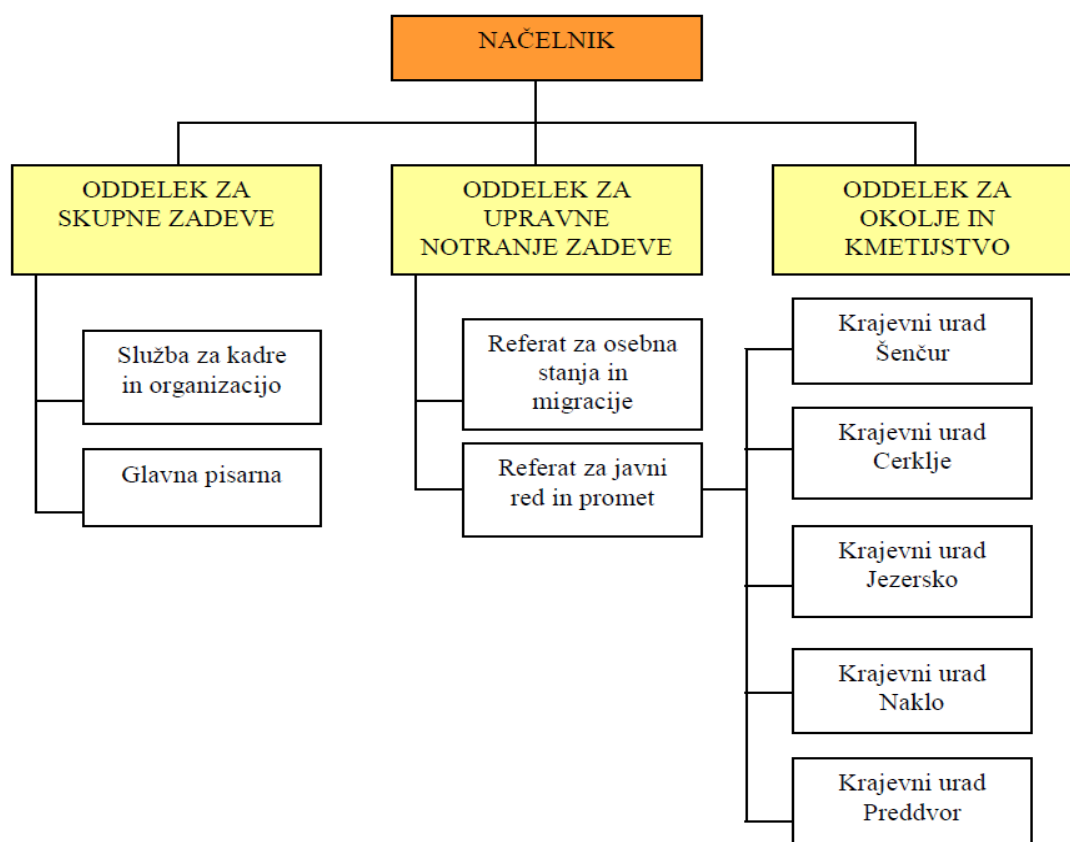
Vir: Portal upravnih enot, 2012.

Slika 2: Organigram Upravne enote Radovljica – srednje velika upravna enota



Vir: Portal upravnih enot, 2012.

Slika 3: Organigram Upravne enote Kranj – velika upravna enota



Vir: Portal upravnih enot, 2012.

Upravna enota je lahko organizirana tudi teritorialno – lahko ima torej izpostave ali tako imenovane »krajevne urade«, s katerimi izvajanje najpogostejših upravnih nalog (na primer izdajanje potnih listin, izpiskov iz registra prebivalstva itd.) še bolj približa strankam. Uradne ure krajevnih uradov so prilagojene potrebam uporabnikov.

1.2 Reforma javne uprave

Okolje, v katerem deluje javna uprava, je v preteklosti delovalo kot stabilno, predvidljivo in preprosto, organizacije javne uprave pa so mu bile s svojim rutinskim, lahko bi rekli tudi birokratskim, načinom dela prilagojene. Ker dandanes ni več tako, saj se okolje hitro spreminja, zahteve uporabnikov so vse večje, naloge uprave pa vse bolj kompleksne, se mora oziroma se je morala javna uprava spremeniti. Webb (2010, str. 669) pravi, da je cilj reform javne uprave narediti javno upravo učinkovitejšo in uspešnejšo, torej tako javno upravo, ki bo cenejša, a bo obenem zagotavljala boljšo kakovost storitev.

Kovačeva (2006, str. 105) pravi, da so se upravne reforme »razcvetele« v začetku devetdesetih let 20. stoletja, saj je bila večina reform v državah članicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) izvedena v letih od 1989 do 1992. Vzrokov za temeljno prenovu vladnega sektorja v posameznih državah je sicer več, avtorica pa poudarja predvsem potrebo po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) ter uveljavljanju glasu uporabnikov javnih storitev in javnih udeležencev. Nadalje Kovačeva meni, da so med pomembnejšimi vzroki še globalizacija poslovanja, privatizacija in deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja, razvoj informacijske tehnologije, prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje v evropske in mednarodne integracije, spremembe vrednostnih prioritet ljudi, pa tudi politični in ideološki razlogi.

1.2.1 »Novi javni management«

Z namenom izboljševanja struktur in procesov v javni upravi se je v različnih državah sveta pojavilo precej različnih konceptov reform javne uprave. Po navedbah Tomaževičeve (2010, str. 5) je eden najbolj razširjenih konceptov tako imenovani »novi javni management« (angl. *new public management*). Novi javni management se je najprej pojavil v anglosaškem prostoru (Združene države Amerike, Nova Zelandija, Avstralija, Velika Britanija) in se od tu razširil v Evropo (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska). Ker so se načela novega javnega managementa v obliki različnih reform začela pojavljati in izvajati s časovnim in geografskim zamikom ter v različnem obsegu, se ta izraz po svetu ne uporablja povsem enotno (Kovač, 2004, str. 178–181). Kovačeva (2004, str. 181) pravi, da je do razlik med skupinami držav prišlo v tem, kateremu področju so v upravnih reformah dale poudarek:

- germanske države – decentralizaciji in finančnemu managementu,
- anglosaške države – privatizaciji, usmeritvi k uporabnikom in ravnanju z zmožnostmi zaposlenih,
- skandinavske države – participaciji in decentralizaciji,
- države izven Evrope – drugim posebnostim.

Kovačeva (2004, str. 177) definira novi javni management kot skupek načel, ukrepov in metod, prenesenih iz zasebnega v javni sektor, ki so od konca osemdesetih let 20. stoletja predrugačili upravo po vsem svetu. Dalje pravi, da gre pri novem javnem managementu za nov način upravljanja (ravnanja, op. a.) celotnega javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti, ki uvaja pristope ravnanja in tržne (konkurenčne) mehanizme zaradi:

- potrebo po zmanjšanju deleža javne porabe v BDP ter
- večjega uveljavljanja glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev.

Po mnenju Kovačeve (2004, str. 178) predstavlja novi javni management nadgradnjo klasičnemu upravnemu delu, katerega načela so zakonitost, enakost, apolitičnost in samostojnost, saj jim dodaja načela sodobne uprave, to je usmerjenost k uporabnikom, gospodarnost, odprtost in dostopnost.

Novi javni management v javni sektor vpeljuje elemente upravljanja in vodenja (ravnanja, op. a.) zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomiko poslovanja, metodologijo upravljanja in vodenja (ravnanja, op. a.), delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot k zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate ter povečanje samostojnosti organizacije in posameznika, vse to v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga v Tomaževič, 2010, str. 24). V precejšnji meri gre torej za vključevanje značilnosti »novejšega« managementa v podjetjih, torej managementa podjetji, in upoštevanje značilnosti javnega sektorja in javne uprave.

Čeprav procesi sprememb v javnem sektorju vedno bolj spominjajo na dogajanje v velikih gospodarskih korporacijah, Kovačeva (2004, str. 181) poudarja, da ne smemo pozabiti, da imata javni in zasebni sektor drugačno poslanstvo in motiv delovanja, zaradi česar popolna in nekritična uporaba podjetniških načel v javni upravi ni smiselna. Poudariti gre predvsem prevlado zadovoljevanja javnega interesa pred ekonomsko uspešnostjo ali celo dobičkonosnostjo. Tudi meje usmerjenosti k uporabniku določa javni interes, saj javna uprava včasih kakovost svojih storitev izrazi tudi tako, da uporabnika ne zadovolji.

Da novi javni management poleg prednosti pri uvajanju reform javne uprave, prinaša tudi določene pomanjkljivosti, opozarjajo nekateri avtorji. Haque (2007, str. 103–117) tako meni, da neoliberalne reforme, katerih del je tudi novi javni management, zmanjšujejo

javnost javnega sektorja, saj spodkopavajo razlikovanje med zasebnim in javnim, ožijo krog prejemnikov javnih storitev, slabijo vlogo javnega sektorja, povzročajo problem javne odgovornosti in predstavljajo izziv glede zaupanja v vlado in javne storitve. Širjenje »komercialnih« vrednot in podjetniških praks ogroža ideale javnega sektorja kot so enakost, javni interes, človeško dostojanstvo in družbena pravičnost. Novi javni management in »tržnost« poosebljata veliko nezaupanje v javne storitve, kar se posledično širi na celotno populacijo.

Kritiko novega javnega managementa izražata tudi Flynn in Strehl s poudarkom na naslednjih elementih (Flynn & Strehl v Kovač, 2004, str. 182):

- stopnjo zmanjšanja javnih izdatkov morata predstavljati dejanski obseg in želena kakovost javnih storitev, in ne abstraktno določen dovoljen odstotek javnih izdatkov v deležu BDP;
- katalog storitev naj bo opredeljen s sodelovanjem uporabnikov;
- odgovornost managerjev je mogoče doseči le z merjenjem in javnim prikazovanjem (ne)uspešnosti, seveda v odvisnosti od razpoložljivih virov;
- konkurenca ima smisel le, kolikor povečuje uspešnost.

Kovačeva ugotavlja (2004, str. 183), da razloge proti uvajanju konceptov novega javnega managementa omenjajo številni avtorji, vendar je vsem skupno, da ne ugovarjajo osnovnim konceptom, temveč posameznim vladam kot nosilcem upravnih reform očitajo način izvajanja, zlasti nekonsistentnost ukrepov v različnih segmentih.

Kritikam navkljub pa je novi javni management v nadaljnjem vzponu, pri čemer se na temelju vrednotenja dosedanjih reform odpirajo predvsem naslednja odprta vprašanja modernizacije javnega sektorja (Kovač, 2004, str. 183–184):

- ugotavljanje potreb po spremembah in meja reform,
- povezava prestrukturiranja in ukrepov politike ravnanja z ljudmi,
- stopnja potrebne (de)centralizacije glede na vrsto storitev,
- razvoj vloge uporabnikov in zahtevane kakovost storitev,
- ocenjevanje uspešnosti,
- optimizacija in informatizacija poslovnih procesov,
- e-uprava itd.

1.2.2 Reforma javne uprave v Sloveniji

Javna uprava nasploh, tako tudi slovenska, je zaradi svoje zgodovinske vloge, razvoja in posledično pomanjkanja cilja, ki »prisiljuje« (kot na primer dobiček v zasebnem sektorju), ter zaradi vplivov politike velika, premalo učinkovita in počasna v prilagajanju

spremembam v okolju. Premajhen poudarek je dan profesionalnemu ravnanju na vseh ravneh, decentralizaciji in prenosu pooblastil na nižje ravni, uspešnemu ravnanju z ljudmi pri delu, izpolnjevanju pričakovanj državljanov (strank) in drugih udeležencev ter vzpostavitvi organizacijske kulture in vzdušja, ki bi prispevala k izboljšavam na navedenih področjih (Tomaževič, 2010, str. 5).

Zaradi kritik njenega delovanja, zahtev po prilagodljivosti in preglednejšem oziroma jasnejšem delovanju ter zahtev po kakovostnih, cenejših in dostopnejših storitvah, je bila reforma slovenske javne uprave torej nujna.

Kovačeva (2006, str. 105–106) ugotavlja, da se reforma slovenske javne uprave, kot prednostna vladna politika pojavlja od sredine devetdesetih let 20. stoletja in sicer v povezavi s procesom vključevanja Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). Posamični sodobni pristopi pa so bili zaznani že prej, ko se je slovenska uprava šele oblikovala. Zato pravi, da lahko v grobem ločimo štiri obdobja razvoja slovenske javne uprave: 1991–1996, 1996–1999, 2000–2003, ter 2003–2005 in dalje.

Prvo obsežno reformo slovenske javne uprave so torej sprožili prelomni dogodki leta 1990 in 1991 (prve demokratične volitve leta 1990, osamosvojitve RS junija leta 1991 in sprejetje Ustave konec istega leta). Glede na povsem novo okolje, v katerem se je znašla slovenska javna uprava, je bila v obdobju med leti 1991 in 1996 reforma slovenske javne uprave sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je RS prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itd.), nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade, ustanovitev ministrstev, vzpostavitev lokalne samouprave, ustanovitev upravnih enot in prevzem državnih funkcij) (Vlada RS, 2003, str. 8).

V letih od 1996 do 1999 so reforme temeljile na Strateškem načrtu za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999 kot delu Strategije Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (Kovač, 2004, str. 185). Avtorica navaja, da so strateške spremembe potekale v dveh smereh, in sicer v smeri krepitev administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih in v smeri oblikovanja novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave, usklajenega s standardi tako imenovanega »evropskega upravnega prostora«. Kovačeva nadalje ugotavlja (2004, str. 185), da je reforma v tem obdobju zajemala šest temeljnih sklopov (državna uprava; lokalna samouprava; javne službe; varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave; razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo izobraževanje; javne finance), znotraj katerih je bilo zastavljenih več kot 30 projektov, ki pa zaradi časovne omejenosti in nihajoče politične podpore niso bili v celoti uresničeni.

Kovačeva (2006, str. 106) pravi, da poglobitni cilji reforme slovenske javne uprave v letih od 2000 do 2003 niso bili opredeljeni v posebnem strateškem dokumentu, da pa se je reforma po letu 2000 osredotočila na zakonodajne projekte. Po njenem mnenju so bili ključni predvsem Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnih skladih, noveliranje Zakona o lokalni samoupravi in novi Zakon o splošnem upravnem postopku. Poleg priprave nove systemske zakonodaje pa so bili v letih od 2000 do 2003 izvedeni tudi številni ukrepi za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za merjenje in večanje zadovoljstva tako strank kot tudi zaposlenih, za izboljšanje usposobljenost uslužbencev itd. Aprila 2001 (in nato dopolnjeno še leta 2004) je tako vlada sprejela program odprave administrativnih ovir, ki je bil zastavljen in izvajan kot niz konkretnih ukrepov, ki pomenijo izboljšanje notranjega poslovanja uprave ter položaja posameznih državljanov in zasebnega sektorja v odnosu z upravo (primer konkretnega ukrepa je na primer prenos bremena pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc s strank v upravnih postopkih na organe javne uprave) (Kovač, 2006, str. 109).

Pomemben segment reforme slovenske javne uprave je tudi njena informatizacija. Leta 2000 so bili tako sprejeti temeljni zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, vladna strategija elektronskega poslovanja in akcijski načrt e-uprava do leta 2004. Temeljni cilj teh dokumentov je bil spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja v upravi in med upravo na eni strani ter državljani in pravnimi osebami na drugi. Kovačeva (2006, str. 110) kot konkretne uspehe informatizacije javne uprave omenja nekaj ukrepov, kot je na primer informatizacija vladnih sej, vzpostavitev portala upravnih enot s katalogom življenjskih situacij (nabor posebnih upravnih postopkov z osnovnimi informacijami in obrazci), informatizacijo in povezovanje uradnih evidenc ter od februarja 2003 dalje vzpostavitev plačevanja upravnih taks in drugih stroškov v upravnih postopkih s plačilnimi in kreditnimi karticami.

Med leti 2003 in 2005 je reforma javne uprave potekala v skladu s Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je vlada sprejela julija 2003. Poleg splošnih politik, veljavnih za celotni javni sektor, je predmetna strategija, določala naslednjih šest področji podrobnega razvoja: upravljanje kakovosti (ravnanje s kakovostjo, op. a.), upravljanje kadrovskih virov (ravnanje z zmožnostmi zaposlenih, op. a.), prestrukturiranje nalog in organizacije uprave, procese v upravi in e-upravo, odprto upravo in racionalizacijo na področju javnih financ. Vsak sklop ukrepov naj bi učinkoval sam zase in v konsistentni povezavi z ostalimi.

Ključni razvojni problemi slovenske javne uprave, upošteva svetovne oziroma evropske trende, v naslednjem desetletju so po mnenju Kovačeve (2004, str. 192) predvsem naslednji trije:

- odnos do uporabnikov (slovenska uprava bi morala pri svojem delu ponotranjiti usmerjenost k uporabnikom javnih storitev tako, da bi od represivnega in samozadostnega delovanja prišla k servisu);
- način upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov (zaradi potrebe po gospodarni rabi virov je treba vire uporabiti v skladu z vnaprej opredeljenimi in ponderiranimi cilji uprave kot celote, zlasti pa je treba poudariti pomen javnih uslužbencev, saj je uspešna tista organizacija, ki gradi na sposobnosti in motiviranosti ljudi; največ priložnosti za modernizacijo uprave pa je zaradi hitrega napredka na področju informatizacije);
- krčenje uprave (sodobna uprava mora biti vitka, torej okleščena nepotrebnih administrativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot institucije same; preoblikovanje mora potekati predvsem po merilih večje učinkovitosti in neodvisnosti upravljanja napram izvršilni oblasti).

Kovačeva in Virant pravita (2011, str. 43–44), da je moto zadnjega obdobja reformiranja javne uprave, kot izhaja iz tako imenovane vladne »izhodne« strategije (2010–2013), ki naj bi pomenila izhod iz gospodarske krize, zgolj zmanjševanje in racionalizacija javne uprave. Kot enega od proti kriznih ukrepov v letu 2010 avtorja omenjata odlog odprave preostalih plačnih nesorazmerij na obdobje normalizacije gospodarske rasti, kot drugega, pa zamrznitev stimulativnih mehanizmov v javni upravi (in celotnem javnem sektorju), kot so napredovanja in masa za nagrajevanje delovne uspešnosti, kar pa je po njunem mnenju zelo vprašljivo z vidika učinkovitosti delovanja javne uprave in celotnega javnega sektorja v času krize.

Za nadaljnji uspešen razvoj slovenske javne uprave je bistveno, da se modernizacija na vseh področjih izvaja kot proces stalnih izboljšav, predvsem kot umestitev razvoja uprave v proces demokratizacije države oziroma razvoj dobrega vladanja, saj je kljub dosedanjim nespornim uspehom manevrskega prostora še veliko, pa tudi domača javnost, na področju javne uprave še vedno pričakuje nadaljnje izboljšave (Kovač & Virant, 2011, str. 47).

2 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST JAVNE (DRŽAVNE) UPRAVE

Informacije o uspešnosti so temelj za sprejemanje pomembnih poslovnih odločitev. Organizacije jih potrebujejo tako pri iskanju odgovorov na strateška vprašanja kot za sprejemanje sprotnih, taktičnih odločitev. Pomembne so tudi zato, ker se na njihovi podlagi oblikuje podoba o organizaciji in njenem vodstvu v javnosti. Vse to so razlogi, zaradi katerih morajo biti informacije o uspešnosti poslovanja kakovostne. Zagotoviti morajo zanesljivo presojo uspešnosti poslovanja in omogočiti, da bodo aktivnosti, ki bodo temeljile na teh informacijah, logične in dolgoročno ekonomsko upravičene (Tekavčič, 2002, str. 665).

Da pa bi lahko opredelili, katere so tiste informacij o uspešnosti poslovanja posamezne organizacije (tudi organizacij javne in državne uprave), ki omogočajo dovolj zanesljivo presojo, moramo najprej pojasniti, kaj sploh razumemo z uspešnostjo in učinkovitostjo poslovanja.

2.1 Opredelitev uspešnosti in učinkovitosti

V naturalni proizvodnji je uspešnost pomenila čim večjo produktivnost. Oseba, ki je v enoti časa nabrala največ živeža ali naložila čim več hrane (živali) je bila uspešnejša in je lažje preživela. V enostavni blagovni proizvodnji in menjavi, zgolj produktivnost ni bila več dovolj, temveč je bila uspešnost odvisna tudi od menjave (kako je podjetju ali posamezniku uspelo svoje proizvode zamenjati za druge). V tem času je tako veljalo načelo gospodarnosti: s čim manj poslovnimi prvinami ustvariti čim večjo vrednost. V danes najbolj razširjenem načinu gospodarjenja, razvitem blagovnem ali kapitalističnem, pa niti produktivnost niti gospodarnost nista več dovolj (povzeto po Rozman & Kovač, 2012, str. 83).

S samim opredeljevanjem pojmov uspešnost (angl. *effectiveness*) in učinkovitost (angl. *efficiency*) se ukvarja veliko avtorjev, čeprav kot ugotavljata Rozman in Kovač (2012, str. 81) mnogi razlike med izrazoma ne poznajo ali pa so njihove opredelitve pomanjkljive.

Vila (1994, str. 24) tako meni, da se učinkovitost izrazi v nizu kvantitativnih kazalcev, torej merljivih količin, kot so na primer produktivnost, ekonomičnost itd. Pri tem še pravi, da ima veliko število teh kazalcev sicer finančni pomen, da pa so v načelu to razni splošni kazalci o poslovanju poslovnega sistema, ki jih lahko izrazimo z razmerjem med koristnostjo oziroma »outputom« in skupnimi naporami oziroma »inputom«. Ko gledamo to razmerje, je razumljivo, da lahko povečamo skupno učinkovitost, če:

- povečujemo koristnost oziroma »output«,
- zmanjšujemo skupne vložene napore oziroma »input«.

Za uspešnost pa Vila (1994, str. 24) pravi, da je v začetku označevala stopnjo realizacije zastavljenih ciljev, danes pa se ta pojem razumeva veliko širše.

Andoljšek (2004, str. 61) meni, da je kombinacija za dosego večje učinkovitosti organizacije na eni strani zmanjševanje porabe virov ter večja ekonomičnost in produktivnost, na drugi strani pa povečanje kakovosti in uresničevanje vizije organizacije, kar pomeni uspešnost. Za učinkovitost pa avtor pravi, da je tehnična mera, ki velja vedno, le da enkrat z danimi sredstvi naredimo več, drugič manj, uspešnost pa opredeli kot družbeno odgovornost do udeležencev.

Rozman (2002, str. 50–51) pravi, da je uspešnost doseganje cilja, zaradi katerega je bila združba ustanovljena, oziroma je stopnja doseganja družbeno določenega cilja združbe v primerjavi z napor, potrebnimi za doseg cilja. In nadaljuje: »uspešnost gospodarjenja je torej razmerje med družbenoekonomskim ciljem gospodarjenja in prav tako družbeno ekonomsko določenim sredstvom za doseg cilja«. Za učinkovitost pa pravi, da je razmerje med učinkom in zanj potrebnimi vložki in nadaljuje: »učinkovitost je vedno, neodvisno od družbeno-ekonomskega sistema, prisotno prizadevanje. Je tehničen pojem, v nasprotju z uspešnostjo, ki je družbeni pojem«.

Tekavčičeva (2002, str. 665) meni, da če uspešnost razumemo kot delati prave stvari, potem je uspešnost tesno povezana s tistim, kar želimo doseči in pomeni odgovor na vprašanje, kako organizacija dosega svoje cilje. Višja stopnja doseganja cilja po njenem mnenju pomeni večjo uspešnost delovanja, učinkovitost, ki pomeni delati stvari pravilno, pa je prvi pogoj za večjo uspešnost. Vendar avtorica poudarja, da učinkovitost sama po sebi še ne zagotavlja uspešnosti, kajti mogoče je tudi zelo učinkovito uresničevati napačne stvari.

Podobno menita tudi Piskarjeva in Dolinšek (2006, str. 19–20), ki učinkovitost opredeljujeta kot razmerje med doseženimi rezultati in uporabljenimi vložki, uspešnost pa kot obseg, v katerem so uresničene načrtovane dejavnosti in doseženi načrtovani rezultati. Pravita tudi, da je uspešnost družbeno-ekonomsko naravnana (v očeh uporabnika je to na primer kakovosten proizvod, s stališča lastnika v kapitalističnem gospodarstvu pa dobiček). Obenem avtorja opozarjata, da sta lahko učinkovitost in uspešnost v neskladju – lahko si učinkovit, vendar ne delaš pravih proizvodov oziroma ne ponujaš pravih storitev, ali pa si uspešen, vendar za doseg rezultatov porabiš preveč virov.

V poslovno odličnih združbah običajno spremljajo in izboljšujejo oboje, tako učinkovitost kot uspešnost. Prva določa smotrnost poslovanja in je organizacijsko pogojena, druga pa je določena s stopnjo doseganja zastavljenih ciljev in je družbenoekonomsko opredeljena. Uspešnost se torej običajno nanaša na združbo kot celoto in je njen temeljni cilj – načelo ali mera. Učinkovitost pa je prek različnih kazalnikov običajno ocenjena za posamezne dele oziroma vidike delovanja združbe, je tehnično določena in predstavlja delne cilje, zato je po mnenju Tomaževičeve (2011, str. 43) potrebno ločiti naslednje vidike učinkovitosti:

- učinkovitost dela ali produktivnosti,
- učinkovitost delovnih predmetov ali izplen in
- učinkovitost delovnih sredstev ali izrabo zmogljivosti.

Lahko torej rečemo, da v vsaki organizaciji obstajata dva povezana cilja. Prvi je uspešnost, ki je družbenoekonomsko določena in se zato menja s spreminjanjem družbenoekonomskega sistema. V kapitalističnem družbenem načinu gospodarjenja je uspešnost izražena kot dobičkonosnost kapitala in sredstev ter donosnost sredstev. Drugi

cilj pa je učinkovitost (kako čim učinkoviteje doseči uspešnost), ki je tehnični pojem in se zato s časom ne spreminja (Rozman & Kovač, 2012, str. 82).

2.2 Kazalniki uspešnosti

Z opredelitvijo uspešnosti kot »delati prave stvari« je omogočena njena neizogibna povezava z doseganjem temeljnega cilja vsakega poslovnega sistema. Vendar takšna opredelitev ne zadošča za odgovor na vprašanje, kako uspešno posluje posamezen poslovni sistem (Tekavčič, 2002, str. 665). Za odgovor na to vprašanje moramo uspešnost poslovanja najprej izmeriti. V zvezi z merjenjem in vrednotenjem uspešnosti in učinkovitosti procesov velja znani rek, da česar ne moremo meriti, tega tudi ne moremo upravljati in voditi (Nemec, 2003, str. 238). Da je merjenje rezultatov pomembno iz več razlogov, meni tudi Žurga (2002, str. 32), ki pravi:

- če ne merimo rezultatov, ne moremo razlikovati uspeha od neuspeha;
- če ne znamo prepoznati dosežkov, jih ne moremo nagrajevati;
- če ne zmoremo nagrajevati dosežkov, potem verjetno nagrajujemo neuspehe oziroma slabo delo;
- če ne znamo prepoznati dosežkov, se iz njih ne moremo učiti;
- če ne znamo prepoznati slabega dela, ga ne moremo popraviti;
- če znamo rezultate prikazati, lažje dosegamo podporo javnosti.

Po Tavčarju (2002, str. 85) je določanje meril uspešnosti, na podlagi katerih presojava uspešnost organizacije, praviloma zahtevnejše od postavljanja ciljev. V uspešni organizaciji morajo biti cilji skladni s smotri, skladna pa morajo biti tudi merila uspešnosti za doseganje teh smotrov in ciljev.

Tomaževičeva (2010, str. 90) opozarja, da moramo že pri načrtovanju določiti ustrezne kazalnike, da jih lahko nato pri kontroliranju preverimo, ali so bili doseženi ali ne. Brez dobro opredeljenega poslanstva, vizije, ciljev, strategij in pristopov, v združbah ni mogoče vzpostaviti uspešnega sistema merjenja s pravimi kazalniki učinkovitosti in uspešnosti. Kazalniki morajo meriti stopnjo doseganja zastavljenih ciljev in učinkovitost pristopov, ki omogočajo doseganje ciljev. Rozman in Kovač (2012, str. 82) pri tem opozarjata, da zgolj kazalniki primerjave med načrtovanim in doseženim niso dovolj objektivni kazalnik uspešnosti, temveč mora biti ta določena objektivno, zunaj podjetja (organizacije), torej s strani na primer uporabnikov ali pa družbenogospodarskega sistema.

Marolt in Gomišček (2005, str. 513) ugotavljata, da klasično ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja organizacije temelji pretežno na analizi finančnih rezultatov, upravičenost obstoja organizacije pa vidita v ustvarjanju dobička. Avtorja menita, da zgolj finančni kazalniki ne prikazujejo vseh dejavnikov, ki odločilno prispevajo k uspešnosti

oziroma neuspešnosti poslovanja organizacije. Podobno meni tudi Tekavčičeva (2002, str. 757), ki pravi, da kratkoročni finančni (poslovni) kazalniki, ki temeljijo na dobičku, ne omogočajo celovitega presojanja poslovanja v sodobnem poslovnem okolju, saj je temeljni problem v njihovi nizki izpovedni moči. Tradicionalna poročila s finančnimi kazalniki, izračunanimi na podlagi računovodskih izkazov, Tekavčičeva primerja z zaslonom na tekmi igre z žogo, iz katerega je sicer mogoče razbrati, ali moštvo zmaguje ali izgublja, ne pa tudi vzrokov zakaj zmaguje ali izgublja in kaj bi moralo storiti, da bi rezultat izboljšalo sebi v prid. Tako moštvo, ki zgolj spremlja rezultat, ne more biti uspešno. Če želi doseči uspeh, se mora osredotočiti na igro in ne na zaslon. Da bi torej povečali informacijsko moč kratkoročnih finančnih kazalnikov poslovanja, jih je potrebno dopolniti s takimi kazalniki, ki bodo pojasnili razloge za dosežene vrednosti. Pozornost je torej treba nameniti tudi nefinančnim kazalnikom, ki prispevajo k pojasnjevanju dejavnikov dosežene uspešnosti poslovanja (Tekavčič, 2002, str. 675–676).

Ko so organizacije ugotovile, kakšne so omejitve upravljanja (ravnanja, op.a.) samo s finančnimi kazalniki, so se večinoma usmerile na upravljanje enega od naslednjih področij: sistem kakovosti, trg, sistem za odnose s strankami, prenovo poslovnih procesov ali strateško upravljanje človeških virov. Kakovostno upravljanje samo enega od naštetih področij pa ni dovolj, temveč morajo organizacije ozko ali specifično naravnano zamenjati z vsestranskim pogledom (Rožanec & Krisper, 2002, str. 362).

V zadnjih desetletjih so se tako razvili modeli, ki so se odmaknili od izključno računovodskih meril in zajemajo širši splet dejavnikov, za katere se verjame, da odločilno vplivajo na uspešnost poslovanja. Med temi je verjetno najpopularnejši tako imenovani uravnotežen sistem kazalnikov (ang. *balanced scorecard*, v nadaljevanju BSC), ki sta ga v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja razvila Robert Kaplan in David Norton.

Potrebo po uravnoteženem sistemu kazalnikov Kaplan in Norton ponazarjata z dogajanjem v pilotski kabini. Če želi pilot varno prepeljati letalo od vzleta do pristanka, mora poleg tega, da skrbi, da bo ves čas letel na primerni višini, skrbeti tudi za gorivo, pritisk v kabini, pozoren mora biti na morebitne okvare motorja in še na vrsto drugih kazalcev. Zato ima pred seboj nadzorno ploščo, na kateri spremlja vse za polet pomembne podatke. Če želi, da bo polet uspešen, morajo biti vsi podatki v okviru normalnih vrednosti. Enako velja tudi za organizacijo. Če vodstvo želi, da bo organizacija uspešna, mora skrbeti, da bodo finančni in nefinančni kazalniki, ki kažejo uspešnost uresničevanja ciljev organizacije uravnoteženi (Tekavčič, 2002, str. 682).

Ker so torej zgolj finančni oziroma računovodski kazalniki premalo, da bi lahko z njimi opisali zapleteno poslovno stvarnost, kaj šele, da bi zgolj na njihovi podlagi sprejemali pravilne poslovne odločitve, je bil Kaplanov in Nortonov namen vodstvom razširiti obzorje spremljanja delovanja organizacije in njene uspešnosti s spremljanjem še drugih, nefinančnih kazalnikov. Z leti uporabe modela v praksi sta Kaplan in Norton (2001, str.

16) prišla do sklepa, da morajo v uravnoteženem sistemu vsi cilji in kazalniki – finančni in nefinančni – izhajati predvsem iz vizije in strategije organizacije, kajti slednji sta usmerjeni v prihodnost.

V uravnoteženem sistemu kazalnikov so kazalniki razvrščeni v štiri skupine, ki so v medsebojni vzorčno-posledični povezanosti. Vsaka skupina omogoča svoj pogled na poslovanje organizacije. Te štiri skupine oziroma vidiki so:

- finančni vidik (kako organizacijo vidijo lastniki),
- vidik poslovanja s strankami (kako organizacijo vidijo njene stranke),
- vidik notranjih poslovnih procesov (kako poteka izboljševanje procesov in doseganje odličnosti) ter
- vidik učenja in rasti (ali se organizacija lahko tudi v prihodnje izboljšuje in ustvarja vrednost).

Prvo skupino oziroma finančni vidik sestavljajo finančni kazalniki, ki izražajo pomembne informacije za lastnike in kažejo ali strategija poslovnega sistema in izbrani nefinančni kazalniki za doseganje strateških ciljev prispevajo k boljšemu finančnemu stanju poslovnega sistema. Tomaževičeva (2011, str. 58) pravi, da se med finančnimi kazalniki najpogosteje navajajo dobičkonosnost kapitala, dobičkonosnost sredstev, donosnost sredstev ali neto denarni tok.

Vidik poslovanja s strankami, poudarja vidik »odjemalcev« organizacije in omogoča ravnateljem, da določijo cilje in merila za doseganje uspešnosti poslovanja s posameznimi odseki (segmenti) kupcev/strank na posameznih trgih. Marolt in Gomišček (2005, str. 519–520) kot osnovne skupine kazalnikov, ki se nanašajo na vidik poslovanja s kupci oziroma strankami, opredeljuje:

- tržni delež,
- ohranjanje strank – merjenje zvestobe strank,
- pridobivanje novih strank,
- zadovoljstvo oziroma nezadovoljstvo strank in
- dobičkonosnost strank (vsaka stranka namreč dolgoročno gledano ne prinaša enakega dobička).

V tretji skupini so kazalniki, ki so pomembni za učinkovitost in kakovost notranjih procesov. Osredotočeni so na tiste notranje procese, ki imajo največji vpliv na zadovoljstvo strank in doseganje finančnih ciljev poslovnega sistema. Vidik notranjih poslovnih procesov se mnogokrat enači s proizvodnjo, vendar to ni prav. Notranji poslovni procesi so vsi procesi, ki potekajo v sklopu poslovnega sistema in so namenjeni ustvarjanju vrednosti za poslovni sistem. Vse poslovne funkcije, ki zagotavljajo vrednost v proizvodu oziroma storitvi poslovnega sistema, oblikujejo »verigo« medsebojno povezanih aktivnosti, ki ji

pravimo veriga vrednosti. Za vsako od teh aktivnosti je potrebno ugotoviti njene cilje, stroške in merila za merjenje uspešnosti doseganja ciljev (Hočevlar, Jaklič & Zagoršek, 2003, str. 227).

Četrti sklop zajema kazalnike, pomembne za presojanje in zagotavljanje učenja in rasti poslovnega sistema in »podpira« preostale tri vidike. Razvoj poslovnega sistema ni možen brez zaposlenih, njihovih sposobnosti, naprednih informacijskih sistemov in morale ter motiviranja zaposlenih. V dobi, v kateri so bistvenega pomena nenehne izboljšave procesov in odnosa do strank, morajo biti naložbe v razvoj zaposlenih obravnavane kot dolgoročne naložbe, in ne kot strošek. Hočevlar, Jaklič in Zagoršek (2003, str. 228) ugotavljajo, da tako kot pri vidiku poslovanja s strankami, tudi pri vidiku učenja in rasti obstaja nekaj osnovnih kazalnikov oziroma ključnih kazalnikov uspešnosti, med katere omenjeni avtorji uvrščajo ohranjanje števila zaposlenih, produktivnost zaposlenih, izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, večine zaposlenih in zadovoljstvo zaposlenih.

Tomaževičeva (2010, str. 161) pravi, da si vsaka združba lahko izdela svoj sistem kazalnikov, pri čemer mora upoštevati osnovna načela oblikovanja uravnoteženega sistema kazalnikov, ki je sestavljeno iz naslednjih štirih poglavitnih faz: izdelava programa merjenja, opredelitev strateških ciljev, izbira strateških ciljev in oblikovanje izvedbenega načrta.

2.3 Zahteve po učinkovitosti in uspešnosti poslovanja v javni (državni) upravi

Čeprav je malo dokazov, da je javno uradništvo manj učinkovito od zasebnega, je prepričanje ljudi o tem očitno. Napake javnih uslužbencev so mnogo bolj opazne in obsojane kot nekompetentnost (ali tudi kriminal) v zasebnem sektorju (Tomaževič, 2011, str. 45).

Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se torej vedno bolj zaostrejuje, pričakovanja njenih uporabnikov pa se večajo. Vse to se odraža predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave (ob ohranjanju najmanj enakega obsega njenih storitev), večji prilagojenosti njenih storitev zahtevam njenih uporabnikov, večji odzivnosti državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim in zasebnim sektorjem ter državljani.

Z vprašanji učinkovitosti upravnega poslovanja se danes v javni upravi ukvarja čedalje več strokovnjakov. Znotraj javnih institucij bolj ali manj uspešno potekajo številni procesi preobrazbe javne uprave, ki so nujni ne le zaradi prilagajanja slovenskih javnih institucij evropskim, temveč predvsem zato, ker neučinkovitost javne uprave lahko ovira nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj (Drnovšek v Tomaževič, 2011, str. 47).

Haček (2001, str. 27) pravi, da če je učinkovitost razmerje med vložkom »inputom« in izložkom »outputom«, je glavna težava pri merjenju učinkovitosti v javni upravi ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti »inputa« niti »outputa«. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Haček dalje meni, da je kriterij (sodilo, op. a.) uspešnosti v javni upravi veliko pomembnejši kot kriterij učinkovitosti in da o uspešnosti oziroma neuspešnosti upravnega delovanja oziroma o optimalni, maksimalni uspešnosti ali samo zadovoljivosti oziroma nezadovoljivosti govorimo, kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bil neki cilj dosežen ali ne.

Da je ocenjevanje učinkovitosti storitev javne uprave dosti bolj zapleteno kot v zasebnem sektorju, trdi tudi Bandelj (v Tomaževič, 2010, str. 28), ki pravi, da podjetja s svojimi proizvodi in storitvami na trgu konkurirajo drugim podjetjem in da tako trg sam določa učinkovitosti in uspešnosti združbe. V javni upravi pa je po njegovem mnenju potrebno upoštevati naslednje kriterije:

- potrebnost storitve (ali storitev, ki jo ponuja država, sploh kdo potrebuje, čemu služi in ali ne bi istega učinka dosegli brez nje oziroma z drugačno storitvijo);
- kakovost storitve (ali je uporabnik s storitvijo zadovoljen in je dobil, kar si je predstavljal, oziroma z vsiljeno storitvijo ni bil preveč prizadet);
- standardiziranje storitve in postopkov zanj (učinkovitost se bolj preprosto presoja, če so elementi storitve pregledni in se storitve ponujajo vedno in vsaki stranki enako);
- strošek storitve (presoja cen podobnih storitev zunaj javne uprave in gibanja cen v daljšem časovnem obdobju ter primerjava s ceno take storitve v drugih državah);
- ustreznost nadzornih mehanizmov in njihovi izsledki (presoja inšpekcijskih služb in neodvisnih institucij o tem, ali je bila storitev opravljena racionalno, hitro, kakovostno itd.);
- varstvo javnega interesa (upoštevati je treba tudi, da je državna intervencija včasih kljub velikim stroškom nujna, ker je v javnem interesu);
- politična merila (pomembno merilo učinkovitosti javne uprave so tudi rezultati volitev, ker javno mnenje oblast pogosto enači z delovanjem javne uprave in torej učinkovitost oziroma neučinkovitost javne uprave pripisuje vsakokratni politični strukturi).

Ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti v javni in posledično tudi državni upravi je resda bolj zapleteno kot v zasebnem sektorju, vendar pa Bandljeva ugotovitev, da trg vpliva tudi na učinkovitost, ne drži, saj trg lahko vpliva le na uspešnost. Poleg tega velja pripomniti še, da je treba večino kriterijev (meril), ki naj bi se po Bandljevem mnenju upoštevali v javni upravi upoštevati tudi v zasebnem sektorju.

Da merjenje in spodbujanje učinkovitosti v javni oziroma državni upravi ni preprosto, meni tudi Virant (2009, str. 102), ki pravi, da zgolj merjenje rezultatov, kot je na primer število izdanih predpisov, nikakor ni primeren kazalnik. Obenem meni, da je merjenje in

spodbujanje učinkovitosti nekoliko lažje v izvršilni dejavnosti državne uprave, kjer lahko kot kazalnik uporabimo na primer število opravljenih storitev.

Nemec (2003, str. 238) meni, da je ena izmed bistvenih težav slovenske javne uprave nerazvita matrika, saj je spremljanje uspešnosti in učinkovitosti javne uprave po vnaprej definiranih merilih in s kazalniki izjemno zapleteno in zahtevno. Obenem poudarja, da je še zmeraj prisotna tudi miselnost, da je delo javne uprave tako specifično, da ga ne moremo standardizirati in da se njeni procesi ne dajo celovito upravljati in meriti. Rezultat tega pa je, kot pravi, da javna uprava v praksi sicer posveča nekaj pozornosti merjenju vložkov (porabi), predvsem finančnih, manj pa opredeljevanju meril procesov in storitev, še manj ali skoraj nič pa opredeljevanju meril učinkovitosti in uspešnosti. Zato se pogosto postavlja vprašanje, kaj sploh meriti in kako meriti, torej katera merila in kazalnike uspešnosti uporabiti znotraj upravnega organa in pri primerjanju z drugimi.

Rožančeva in Krisper (2002, str. 362–366) menita, da bi za izboljšanje uspešnosti delovanja javne uprave lahko uporabili uravnotežen sistem kazalnikov, zato sta poskušala zgraditi ogrodje uravnoteženega sistema kazalnikov za ocenitev napredka v delovanju javne uprave, ki je prikazano v Tabeli 2. Avtorja poudarjata, da bi bilo za spremljanje napredka v posameznih javnih organih treba razviti specializirane sisteme kazalnikov, ki bi sicer temeljili na splošnem ogrodju, vendar z upoštevanjem specifičnih usmeritev posameznega javnega organa.

Tabela 2: Ogrodje uravnoteženega sistema kazalnikov za ocenitev napredka v delovanju javne uprave

Vidik stranke Kako javno upravo vidijo stranke?	Finančni vidik Kako državo in njeno javno upravo vidijo njeni državljani?
Poslanstvo: Zagotoviti zadovoljstvo strank pri opravljanju storitev. Usmeritve: Poenostavitev poteka storitev, novi dostopni kanali (internet, mobilni telefoni itd.), boljše informiranje strank, boljše obveščanje o poteku postopkov, uvedba informacijskega centra. Mere: Zadovoljstvo strank (ankete), število opravljenih storitev, število obvestil/inf. kanal.	Poslanstvo: Državljanom zagotoviti večjo blaginjo, kratkoročno in dolgoročno. Usmeritve (javna uprava): Povečanje BDP, zmanjševanje inflacije, zmanjševanje zadolženosti države, zmanjševanje stroškov državnega aparata. Usmeritve (posamezni organ): Zmanjševanje celotnih stroškov, stroškov po področjih delovanja in povprečnih stroškov izvajanja postopka/storitve, prestrukturiranje porabe proračunskih sredstev znotraj organa. Mere (javna uprava): Višina BDP/prebivalca, stopnja inflacije, proračunski primanjkljaj, višina javnega dolga itd.

se nadaljuje

nadaljevanje

Vidik notranjega procesa	Vidik inovacij in učenja
Kako lahko javna uprava izboljša notranje postopke za zagotavljanje boljših storitev stranki in zmanjšanje stroškov?	Kaj mora javna uprava narediti, da postane/ostane uspešna tudi v prihodnosti?
Poslanstvo: Učinkovito, hitro in ekonomično izvajanje upravnih in drugih postopkov. Usmeritve: Kakovost izvajanja upravnih postopkov (prenova, integracija, racionalizacija), kakovost zagotavljanja storitev, organizacijske spremembe, pravno formalne podlage. Mere: Povprečni čas izvedbe določenega postopka, število dokumentov pri izvedbi postopka, povprečni stroški za izvedbo postopka, razmerje med številom papirnih in številom elektronskih dokumentov uporabljenih v postopku, število postopkov na uradnika.	Poslanstvo: Inovacije, izboljšave, učenje in ravnanje z znanjem. Usmeritve: Osredotočenost na prenovu postopkov in s tem vedno boljše storitve, tehnološke izboljšave (informacijske in komunikacijske tehnologije itd.), nova znanja (organizacijska, informacijska, komunikacijska itd.). Mere: Število starih v primerjavi s številom prenovljenih postopkov, sredstva za tehnološke izboljšave kot delež v proračunu, sredstva za izobraževanje na zaposlenega, število seminarjev na zaposlenega.

Vir: A. Rožanec in M. Krisper, Uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov za spremljanje uresničevanja strategije v javni upravi, 2002, str. 366, tabela 2.

Tomaževičeva (2010, str. 30) pravi, da se cilji in posledično načini merjena uspešnosti v zasebnem in javnem sektorju sicer razlikujejo, da pa je problematika področja organiziranosti podobna, zato po njenem mnenju ni razlike med merjenjem učinkovitosti v zasebnem in javnem sektorju, saj je v obeh primerih izloček treba narediti s čim manjšimi stroški sredstev bodisi ljudi (produktivnost), materiala (izplena), izkoristka (stroji) ipd. Avtorica ugotavlja tudi, da uspešnost združbe merimo z doseganjem njenega zastavljenega cilja, in nadaljuje, da lahko v primeru, da uspešnost razumemo kot »delanje pravih stvari« obenem pa skrbimo za učinkovito izrabo vhodnih elementov v poslovnem procesu združbe, kot cilj poslovanja javne uprave postavimo družbeno odgovornost.

2.4 Družbena odgovornost in udeleženci

2.4.1 Opredelitev družbene odgovornosti

Številni primeri iz poslovne prakse dokazujejo, da organizacije ne izpolnjujejo vedno pričakovanj svojega okolja. Hkrati pa sodobne organizacije poskušajo zadovoljiti celoto različnih potreb in zahtev (na primer zakonske, tržne, okoljske itd.) notranjega in zunanjega okolja (Potočan & Mulej, 2007, str. A129). Potočan in Mulej (2007, str. A132) ugotavljata, da sta dolgoročni obstoj in razvoj družbe odvisna od ustrezne družbene odgovornosti delovanja vseh subjektov družbe.

Prva resnejša prizadevanja za uvajanje načel družbene odgovornosti segajo v konec 19. in začetek 20. stoletja. Korenine imajo v izkoriščanju zaposlenih, ločevanju lastništva in upravljanja lastnine ter uničevanju naravnega okolja (Rozman & Kovač, 2012, str. 86).

Temelji za promocijo družbene odgovornosti v vseh državah EU so bili postavljeni leta 2001 z Zeleno knjigo (angl. *Green Paper on Promoting a European framework for CSR*). V njej je družbena odgovornost podjetij opredeljena kot »koncept, po katerem se podjetja prostovoljno odločijo, da bodo prispevala svoj delež k boljši družbi in čistejšemu okolju« (Kaker, 2008, str. 38).

Mulej (2008, str. 5) pravi, da družbena odgovornost lahko pomeni dobrodelnost in drugačno, nekaj večjo skrbnost do zaposlenih, drugih poslovnih partnerjev, širše družbe in naravnega okolja, kar je smiselno, a ni dovolj. Družbena odgovornost lahko pomeni tudi nadgradnjo metod za neformalno sistemsko razmišljanje, kot so trud za popolno kakovost poslovanja idr. Lahko pa pomeni tudi veliko več – novo pot iz slepe ulice človeštva, ki je iz faz konkuriranja na osnovi naravnih virov, investiranja in inoviranja vse bližje fazi izobilja, ki je hkrati vrhunec izpolnitve človeških želja in slepa ulica, saj vse več ljudi zaradi izobilja, v katerem imajo vse, kar štejejo za potrebno, ali krize, nima več motiva delati in kupovati. Kriteriji (merila, op. a.) družbeno sprejemljivega, torej družbeno odgovornega ravnanja pa niso enaki za vse ljudi in vsa obdobja in okoliščine.

Družbeno odgovornost organizacij lahko definiramo kot dolžnost managerjev, da sprejemajo takšne poslovne odločitve, ki so skladne z interesi organizacije in družbe, v katerih organizacije poslujejo (Fontaine, Haarman & Schmid, 2006, str. 25).

Lahovnik (2006, str. 19) pravi, da v sodobnem poslovnem okolju ni mogoče dosegati trajnejših konkurenčnih prednosti, če podjetje uravnoreženo ne zadovoljuje ciljev vseh ključnih udeležencev v podjetju, ki so poleg lastnikov tudi zaposleni, kupci, dobavitelji, javnost, lokalna skupnost in država.

Odlična organizacija s svojo preglednostjo zavzema visoko etičen pristop do udeleženih strani in kot odgovorna organizacija odgovarja za svoje delovanje. Upošteva in dejavno pospešuje družbeno odgovornost in ekološko trajnost, tako za sedanost kot tudi za prihodnost. Družbena odgovornost organizacije se izraža v njenih vrednotah in je vanjo vgrajena. S svojo odprtostjo in vključevanjem udeleženih strani dosega in presega pričakovanja in zakone lokalne skupnosti, kjer je primerno, pa tudi globalne. Poleg obvladovanja tveganj zavzeto iščejo tudi priložnosti za delo pri projektih, koristnih tako zanj kot za družbo, in se zanje zavzema, s čimer pri udeleženih straneh zbuja veliko zaupanje. Zaveda se svojega vpliva na sedanost in prihodnost skupnost ter skrbi za čim manjši neugoden vpliv (Bukovec, 2006, str. 7).

Družbena odgovornost je, kot pravi Rozman (2002, str. 51), dolžnost podjetja, da deluje v korist podjetja in vseh udeležencev v njegovem delovanju ter tako v korist vse družbe.

Mnogi avtorji družbeno odgovornost opredeljujejo kot obveznost združbe, da zavaruje družbeno okolje, v katerem deluje, in prispeva h koristi različnih udeležencev (Rozman, 2006, str. 52).

Podobno meni tudi Andoljšek (2005, str. 101), ki pravi, da je družbena odgovornost družbeno-ekonomski koncept, ki temelji na odnosu med institucijami in okoljem pri vsakodnevem poslovanju. Ta odnos je po njegovem dosti širši, kot je opredeljeno na prvi pogled, saj z institucijami razumemo samo motiv institucije in podrejanje cilju, z okoljem pa razumemo tako udeležence procesov v instituciji kot tudi zunaj nje. Avtor še poudarja, da koncepta družbene odgovornosti ni lahko osvojiti, saj različni udeleženci različno vrednotijo, katera dejanja dejansko izboljšujejo družbeno blaginjo.

Tomaževičeva (2010, str. 30) pravi, da družbena odgovornost z vidika javne uprave ne pomeni le skrbi za okolje in dodeljevanja stipendij, donacij in sponzorstev, temveč predstavlja tudi skrb za povečevanje družbene blaginje, ki jo lahko dosežemo le s povečevanjem zadovoljstva vseh udeleženih strani. Obenem poudarja, da se o družbeni odgovornosti v javnem sektorju ne govori veliko, ker je večinoma razumljena ožje, in sicer bodisi v filantropskem, ekološkem ali etičnem smislu, ne pa kot osnovno načelo delovanja javnega sektorja, ki bi vsakodnevne aktivnosti zaposlenih v javnem sektorju obravnaval kot družbeno odgovorno ravnanje (Tomaževič, 2010, str. 54).

Razlogi za upoštevanje družbene odgovornosti so predvsem manjši stroški poslovanja, večja produktivnost in kakovost, uskladitev moči institucij z odgovornostjo, povečanje dolgoročnih dobičkov oziroma učinkov, izboljšanje javne podobe institucije, večji posluh in usmerjenost v pomoč družbi pri družbenih problemih. Razlogi proti upoštevanju družbene odgovornosti pa so usmerjeni predvsem na neenakost konkurentov, težka izpolnitev pričakovanj družbe in odgovornost posameznih oseb. Razloge za upoštevanje družbene odgovornosti lahko uporabimo kot merila ocenjevanja, ki kažejo stopnjo upoštevanja družbene odgovornosti in posledično uspešnost institucije (McEwan v Andoljšek, 2005, str. 106).

Iz navedb avtorjev lahko povzamemo, da podjetja ali združbe niso zgolj izolirane enote, ki morajo skrbeti le za čim večjo dobrobit lastnikov, temveč morajo pri svojem delovanju, poleg dobrobiti lastnikov, upoštevati tudi dobrobit vseh drugih udeležencev podjetja. Morajo torej delovati družbeno odgovorno.

2.4.2 Opredelitev pojma udeleženci

Ker celoten koncept družbene odgovornosti temelji na priznavanju pomena udeležencev in delovanju združb skladno z njihovimi pričakovanji in zahtevami, je potrebno, da v nadaljevanju predstavim, kaj razumemo pod izrazom »udeleženci«.

Izraz udeleženci (pogosto v uporabi tudi deležniki) izhaja iz angleške besede »stakeholder«. Tomaževičeva (2010, str. 32) ugotavlja, da je bil ta angleški izraz prvič uporabljen leta 1963 in je na začetku pomenil predvsem vplivneža, šele kasneje se je spremenil v udeleženca kot sodelavca, partnerja. Dalje pravi, da je v raznovrstni literaturi mogoče najti naslednja poimenovanja za ta izraz:

- udeležene strani,
- vplivneži,
- zainteresirani udeleženci,
- interesne skupine, interesni udeleženci in interesniki,
- deležniki in zainteresirane javnosti.

Udeleženci posamezne organizacije so vsi posamezniki in skupine, na katere organizacija (zdržba) kakorkoli vpliva ali pa sami vplivajo nanjo; na primer stranke, zaposleni, dobavitelji, lastniki, uprava, finančne institucije in kritiki (Freeman v Fontaine et. al, 2006, str. 3). Podobno meni tudi Lahovnik (2006, str. 22), ki pravi, da med ključne udeležence v poslovanju organizacij ne uvrščamo le odjemalcev, dobaviteljev in zaposlenih, temveč tudi drugo relevantno javnost (Lahovnik, 2006, str. 22).

Za Bukovca (2006, str. 7) so »stakeholders« (ali udeležene strani) vsi tisti, ki imajo interes v organizaciji, njenih dejavnostih in njenih dosežkih. Sem pravi sodijo odjemalci, partnerji, zaposleni, delničarji, lastniki, država in zakonodajalci. Rozman (2006, str. 52) pa pravi, da avtorji pogosto razlikujejo tri skupine udeležencev, in sicer:

- kot prvo skupino; uporabnike, dobavitelje in banke,
- kot drugo skupino; družbo in njene predstavnike (na primer država, njeni organi, združenja itd.),
- ter kot tretjo skupino; zaposlene.

Jaklič (2009, str. 42) pa loči udeležence oziroma interesne skupine, kot jih sam imenuje, na primarne in na sekundarne (kot je prikazano v Tabeli 3 in Tabeli 4). Med primarne interesne skupine uvršča vse tiste, ki predstavljajo neposredne povezave, nujne za izvajanje osnovnega poslanstva združbe (zaposleni, lastniki, kupci, dobavitelji, konkurenti itd.). Med sekundarne interesne skupine pa po njegovem mnenju sodijo druge družbene skupine, ki izražajo interes ali zaskrbljenost zaradi aktivnosti podjetja, vendar pa za to niso nič manj pomembne – so le posredno povezane z osnovnim poslanstvom podjetja. Sem sodijo lokalne skupnosti, družbeni aktivisti, mediji, javnost itd.

Tabela 3: Primarne interesne skupine

Interesna skupina (oziroma udeleženci)	Interesna skupina si želi:	Interesna skupina vpliva na združbo z/s:
Zaposleni	stabilno zaposlenost, primerno plačilo, varno in prijetno delovno okolje	pogajalsko močjo sindikata, stavkami in drugimi aktivnostmi, javnim mnenjem
Lastniki/ delničarji	primerne dividende, rast vrednosti delnic	pravico glasovanja, nadzorom nad poslovanjem
Kupci	zadovoljiv nakup (kakovost, cena, čas)	nakupi pri konkurentih, bojkotiranjem
Dobavitelji	kontinuirana naročila, pravočasna plačila, možnost razvoja	ne dobavljanjem naročenega, dobavljanjem konkurentom
Konkurenti	dobičkonosnost, pridobitev večjega deleža trga, rast celotne panoge	tehnološkimi inovacijami, nižjimi cenami
Prodajalci	kakovostne proizvode s primerno ceno in ob pravem času	nakupi pri drugih dobaviteljih, bojkotiranjem podjetij
Posojilodajalci	servisiranje posojil	odpoklicem posojil, pravno potjo (prevzemom lastnine)

Vir: M. Jaklič, Poslovno okolje in gospodarski razvoj, 2009, str. 42, tabela Primarne interesne skupine (narava interesov in moči).

Tabela 4: Sekundarne interesne skupine

Interesna skupina (oziroma udeleženci)	Interesna skupina si želi:	Interesna skupina vpliva na združbo z/s:
Lokalne skupnosti	zaposlitev lokalnega prebivalstva, zaščito okolja, razvoj lokalnega okolja	nezaupanjem in nenaklonjenostjo, lobiranjem vlad
Družbeni aktivisti	opazovanje podjetij z namenom ugotovitve morebitnih nelegalnih in neetičnih aktivnosti	pridobivanjem podpore s publiciranjem in javnim nastopanjem, lobiranjem vlad
Mediji	opazovanje aktivnosti podjetja, informiranje javnosti	publiciranjem in komentiranjem
Poslovno-interesne skupine (na primer gospodarska zbornica)	zagotavljanje informacij za boljše poslovanje	podporo strokovnjakov, zagotavljanjem pravne in politične podpore
Tuje vlade	družbeno-ekonomski razvoj	dovoljenji in regulativo
Domače vlade	obdavčevanje, razvoj	regulacijami, licencami, dovoljenji

se nadaljuje

nadaljevanje

Javnost	zaščito družbenih vrednot, zmanjšanje tveganj, zagotovitev napredka za družbo	(ne)podporo nekaterim aktivnostim, vplivanjem na vlado
---------	---	--

Vir: M. Jaklič, Poslovno okolje in gospodarski razvoj, 2009, str. 43, tabela Sekundarne interesne skupine (narava interesov in moči).

Tomaževič (2010, str. 33) ugotavlja, da sta Crane in Matten udeležence opredelila kot posameznike ali skupino, ki je bodisi »prizadeta« bodisi ima koristi od združbe; ali čigar pravice so lahko kršene oziroma morajo biti spoštovane s strani združbe. Tomaževičeva dalje ugotavlja, da se vrste in število udeležencev, upoštevajoč tako opredelitev, razlikujejo od združbe do združbe oziroma so lahko ob različnih situacijah, nalogah in projektih, celo znotraj posamezne združbe, udeleženci različni.

V brošuri Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006 (2007, str. 59) so udeležene strani opredeljene, kot vsi tisti, ki imajo ali bi imeli finančni ali nefinančni interes v organizaciji in njenih dejavnostih. Sem tako sodijo oblikovalci politike, državljani/odjemalci, zaposleni, družba, nadzorne agencije, mediji, partnerji, domače in tuje vladne organizacije itd. Tomaževičeva (2010, str. 34) pa pravi, da med udeležence sodijo tudi lastniki, konkurenca, dobavitelji, distributerji, zakonodajalci, banke, drugi posojiljemalci in investitorji, lokalne skupnosti, volivci, civilne družbe, sindikati, poslovno interesne skupine (na primer gospodarska zbornica), visoko šolstvo, družine zaposlenih, naravno okolje in tudi prihodnje generacije.

2.4.3 Kazalniki uspešnosti z vidika udeležencev javne (državne) uprave

Zadovoljstvo ključnih skupin udeležencev je pot do uspeha združbe, zato je treba določiti ključne vidike zadovoljstva vseh udeležencev in ugotoviti, kako pomemben je vsak vidik za določeno skupino (Nayak, Drazen & Kastner v Tomaževič, 2010, str. 39). V zadnjih desetih letih lahko tudi v državni in širši javni upravi opazimo kar nekaj prizadevanj posameznih organov, da bi poslovali kakovostno, postali čim uspešnejši (poslovno odlični) in tako v kar največji meri zadovoljili vse udeležene strani (državljane, vlado, zaposlene, javnost itd.).

Čeprav je način financiranja vladnih organizacij strogo določen in morajo take organizacije omejiti svojo porabo glede na načrtovane zneske, uspeha njihovega poslovanja ne smemo meriti le z oceno, kako blizu načrtovanemu znesku je bila njihova poraba. Kajti podatek o tem, da je neka institucija za svoje delovanje porabila le določen odstotek načrtovanega zneska, še ne pomeni, da je tudi opravila svoje poslanstvo oziroma da je v nekem obdobju poslovala učinkovito in uspešno. Uspešnost vladnih in nepridobitnih ustanov bi bilo treba meriti z oceno, kako uspešno in učinkovito zadovoljujejo potrebe strank (op. a. ustrezneje bi bilo udeležencev) (Fajt, 2005, str. 5).

Tomaževičeva (2010, str. 200) pravi, da lahko kazalnike, ki neposredno ali posredno kažejo, ali so udeleženci javne uprave dosegli načrtovane cilje, povežemo v štiri sklope, glede na to, na katero skupino udeležencev javne uprave se nanašajo – zaposlene, stranke, lastnike in druge udeležence (dobavitelje, lokalno skupnost, medije ipd.). Razporeditev kazalnikov v omenjene štiri sklope je prikazana v Tabeli 5.

Tabela 5: Kazalniki po skupinah udeležencev javne uprave

Kazalniki – zaposleni:	Kazalniki – država (nadrejene organizacije/lastniki):
- stopnja doseganja načrtov zaposlovanja, uvajanja, nagrajevanja, napredovanja in razvoja zaposlenih, - delež proračunskih sredstev namenjenih izobraževanju, usposabljanju, - število dni izobraževanja, usposabljanja na zaposlenega na leto, - pogostost nagrajevanja posameznikov in timov, - delež pohvaljenih zaposlenih, tudi s strani zunanjih subjektov, - delovno vzdušje (odprtost, transparentnost, konstruktivno reševanje težav, kakovost odnosov s sodelavci in nadrejenimi ipd., - delovne razmere (delovno okolje, delovni čas, uravnoteženost med službenimi in osebnimi cilji ipd.), - število projektov za izboljšanje zadovoljstva zaposlenih v letu.	- stopnja doseganja proračuna, - število/obseg investicij v nove objekte/opremo, - stroški plač in dodatkov, - stroški po posameznih procesih/organizacijskih enotah, - stroški na rešeno upravno zadevo (stroški plač, materialni stroški, skupni stroški), - stopnja doseganja načrta glede zgradb, opreme, materiala, energetske in transportnih sredstev, - stopnja doseganja načrta nakupa in uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije, - stroški varne in ustrezne rabe ter vzdrževanja prostorov, opreme, materiala, energetske in transportnih sredstev, - število in rezultati presoj, revizij, kontrol.
Kazalniki – stranke:	Kazalniki – drugi udeleženci (na primer dobavitelji, politični predstavniki, lokalne skupnosti, mediji ipd.):
- zadovoljstvo strank glede prijaznosti, strokovnosti, urejenosti, korektnosti, pozornosti, hitrosti, prilagodljivosti, zanesljivosti, odzivnosti, dostopnosti, razumljivosti postopkov in informacij ipd.,	- pogostost/kakovost in ažurnost sodelovanja z drugimi udeleženci, - število primerov negativnih učinkov delovanja organizacije na okolje, - število/pogostost in vpliv programov socialnih in okoljevarstvenih aktivnosti,

se nadaljuje

nadaljevanje

Kazalniki – stranke:	Kazalniki – drugi udeleženci (na primer dobavitelji, politični predstavniki, lokalne skupnosti, mediji ipd.):
- število upravnih zadev, delež rešenih upravnih zadev (na zaposlenega ali na prebivalca na območju delovanja organizacije) v letu, - čas reševanja upravnih zadev, oziroma čas izvedbe storitev, - število in delež pritožb na rešene zadeve, - delež pohval strank med vsemi mnenji strank itd.	- delež proračunskih sredstev, namenjenih socialnim in okoljevarstvenim aktivnostim, - število objav o organizaciji, zaposlenih v medijih, - ocena posamezne skupine udeležencev glede splošne podobe, uspešnosti organizacije in prispevka organizacije k družbi.

Vir: Prirejeno po N. Tomaževič, Družbena odgovornost kot temelj odličnosti javne uprave (doktorska disertacija), 2010, str. 200–201.

Tako Kaplan in Norton kot tudi Rožančeva in Krisper kazalnike uspešnosti (predstavljene v poglavju 2.2 in 2.3) delijo v štiri skupine (vidik strank, finančni vidik, vidik notranjih procesov ter vidik inovacij in učenja). Uspešnost torej obravnavajo z več vidikov, le eden od njih pa je vidik strank (udeležencev). Tomaževičeva pa se, kot lahko vidimo v predstavljeni tabeli, osredotoči zgolj na kazalnike z vidika udeležencev, ki jih podrobneje razdeli v štiri pod skupine oziroma podvidike, katerih uporabo, kakor tudi same kazalnike, si uporabniki veliko lažje predstavljamo v praksi.

3 SISTEMI KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

3.1 Opredelitev kakovosti in pomen ravnanja z njo

Ko govorimo splošno o kakovosti, običajno pomislimo na nekaj dobrega, morda celo odličnega, torej na nekaj, kar je s svojimi značilnostmi in lastnostmi naredilo pozitiven vtis na nas.

Ker o kakovosti razmišljajo številni teoretiki, je v sami literaturi mogoče zaslediti več opredelitev tega pojma. Lahko bi celo rekli, da danes obstaja toliko definicij kakovosti, kolikor je avtorjev. Do različnih opredelitev pojma kakovosti je prišlo predvsem zaradi različnega razumevanja in različnih pristopov, s strani posameznih avtorjev, kot tudi zaradi spremembe omenjenega področja tekom razvoja v različnih zgodovinskih obdobjih.

3.1.1 Opredelevanje kakovosti

Kakovost je določena s tem, kako proizvod ali storitev izpolnjujeta sedanja in prihodnja pričakovanja kupca/uporabnika. Predstave uporabnika (zahteve ali potrebe) pa se praviloma s časom spreminjajo, zato kakovosti ne moremo meriti absolutno, temveč gre za sledenje stalno spreminjajočim se ciljem. Zato tudi naše rešitve, s katerimi zagotavljamo, da kupec/uporabnik dobi, kar pričakuje, niso absolutne in dokončne, temveč se morajo v isti smeri in stalno spreminjati, razvijati (Šobota, Skodlar & Črv, 1994, str. 4).

Podobno menita tudi Piskarjeva in Dolinšek (2006, str. 53), ki pravita, da se zahteve odjemalcev nenehno spreminjajo in postajajo vse bolj kompleksne, zato jim organizacija lahko sledi le ob nenehnem učenju in razvijanju sposobnosti ljudi, zagotavljanju potrebnih virov in zmožnosti ter nenehnem izboljševanju proizvodov in procesov.

Marolt in Gomišček (2005, str. 9) ugotavljata, da konkurenca slej ko prej izloči tiste organizacije (podjetja), ki se niso sposobne prilagoditi in ponuditi kupcem/strankam kakovostnih izdelkov in storitev, ki bi ustrezali njihovim zahtevam ali željam in imeli primerno ceno. Po njunem mnenju je kakovost eno od glavnih meril, po katerem ljudje ocenjujejo organizacije. Avtorja kakovost opredeljujeta kot stopnjo, do katere skupek pripadajočih karakteristik izpolnjuje zahteve kupca (Marolt & Gomišček, 2005, str. 120).

Po Pečarjevem mnenju (Pečar v Lipec 2010, str. 9) pa je kakovost:

- ujemanje z zahtevami,
- zadovoljevanje strank, ne le z izpolnjevanjem njihovih pričakovanj, temveč s preseganjem le-teh,
- doseganje vseh lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve, ki jih kupec ali stranka pričakuje,
- celota lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve, ki temelji na njegovi sposobnosti, da zadovolji določeno potrebo,
- kakovostna storitev opravi, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe uporabnika.

Žurga (2006, str. 7) pravi, da je kakovost stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje opredeljene zahteve oziroma uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja. Podobno meni tudi Virant (2009, str. 251), ki pravi, da kakovost poslovanja organizacije v ožjem smislu pomeni skladnost poslovanja s pričakovanji uporabnikov, torej se meri predvsem z zadovoljstvom uporabnikov. V širšem smislu pa po njegovem mnenju kakovost pomeni uspešno delovanje, merjeno s številnimi kazalniki.

Kakovost se v skladu z družino standardov ISO za sisteme vodenja kakovosti nanaša na vse lastnosti in karakteristike proizvoda ali storitve, povezane z njegovimi zmožnostmi za zadovoljevanje odjemalčevih potreb (Piskar & Dolinšek, 2006, str. 13). Omenjena avtorja

pravita še, da je kakovost običajno povezana s ceno in stroški, tehnično pa lahko ima dvojni pomen. Nanaša se na karakteristike proizvoda ali storitve, ki oblikujejo potrebne sposobnosti za zadovoljevanje v najprej določenih ali pričakovanih odjemalčevih potreb, ali pa se nanaša na proizvod ali storitev, ki je brez napak. Kakovosten proizvod oziroma storitev je po njunem mnenju tista, ki ustreza odjemalčevim zahtevam. Mogoče je, da odjemalec že prej določi tehnične specifikacije in jih je treba natančno upoštevati, mogoče pa je, da so tehnične lastnosti že določene in jih kasneje prilagodimo odjemalcu. Ocena kakovosti proizvoda oziroma storitve je pogosto odvisna od cene in stroškov, ki nastanejo med uporabo proizvoda oziroma opravljanjem storitve; vključujejo ljudi, orodja in čas. Kakovost proizvoda oziroma storitve izmerimo tako, da izmerimo dejavnike, ki vplivajo nanjo (Piskar & Dolinšek, 2006, str. 41–42).

Bahčič (1999, str. 31) meni, da je treba pri presojanju kakovosti upoštevati številne dejavnike, kot so:

- enako kakovosten izdelek ali storitev v isti državi ali kulturi lahko ljudje z različnimi izkušnjami, izobrazbo in starostjo presodijo drugače,
- enako kakovosten izdelek ali storitev lahko ista oseba ob različnem času (odvisno od situacije, razpoloženja in potreb) zazna drugače,
- isti izdelek ali storitev lahko zadovolji zelo različne potrebe; ljudje presojujejo kakovost izdelka ali storitve glede na potrebe, ki jih imajo v neki situaciji,
- različni ljudje imajo različne zahteve glede kakovosti,
- kakovost, ki jo ljudje pričakujejo od drugih ljudi, je odvisna od tega, kdo so drugi ljudje,
- raven kakovosti, ki jo ljudje pričakujejo od drugih ljudi, se ne sklada vedno z ravno kakovosti, ki jo pričakujejo od sebe.

Čeprav obstaja več definicij kakovosti, so si avtorji enotni v tem, da o kakovosti odloča kupec (stranka). V splošnem lahko iz definicij povzamemo, da kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in predvsem pričakovanji uporabnikov.

Kakovost mora torej temeljiti na uporabnikovih potrebah in željah, ki pa se z zviševanjem življenjskega standarda spreminjajo. Uporabniki torej postajajo čedalje zahtevnejši, zato na konkurenčnem trgu preživijo in obstanejo le tiste organizacije, ki jim uspe zadovoljiti uporabnikove želje in potrebe. Ali kot pravi Bukovec (2006, str. 7), najvišja stopnja kakovosti pomeni preseganje najožjega zakonskega okvira, v katerem organizacija deluje, kar pomeni prizadevanje za razumevanje in odzivanje na pričakovanja udeleženih strani in družbe; je torej način razmišljanja in delovanja vseh udeležencev v smeri doseganja cilja združbe in pomeni družbeno odgovorno delovanje.

3.1.2 Pomen ravnanja s kakovostjo

Zaradi kompleksnosti proizvodov/storitev/procesov in medsebojne oddaljenosti udeležencev, vključenih v poslovanje združb, je ravnanje s kakovostjo vse bolj pomembno. Na sistematičen način je potrebno zagotoviti planiranje aktivnosti, nato poskrbeti, da se planirane aktivnosti izvedejo tako, kot so bile zastavljene oziroma v procesu kontrole ugotoviti morebitne vzroke odstopanj in napake odpraviti. Tomaževičeva (2010, str. 74) meni, da sodelovanje vseh ravni organizacije in različnih področij poslovanja med seboj in v odnosu do zunanjih udeležencev, predvsem uporabnikov, predstavlja temelj ravnanja s kakovostjo.

Vendar pa, kot pravi Tomaževičeva (2010, str. 76), ravnatelji v praksi zelo različno razumejo in uveljavljajo koncept ravnanja s kakovostjo. Nekateri jo razumejo in uvajajo v delovna okolja kot sestavni del svojega delovanja, drugi v njej vidijo le dodatno obremenitev in formalistično aktivnost (zahtevo) brez posebne dodane vrednosti, predvsem v smislu pridobivanja certifikatov kot dokazil za doseganje različnih vrst standardov. Tretji so prepričani, da je kakovost naloga posebne skupine posameznikov znotraj združbe, ki lahko predstavljajo bolj ali manj formalno obliko organiziranosti za področje kakovosti oziroma odličnosti. Kot eno največjih ovir, ki negativno vpliva na uvajanje ravnanja s celovito kakovostjo, pa Tomaževičeva omenja miselnost ravnateljev, da za ravnanje s kakovostjo nimajo časa.

Potokar (2005, str. 16) navaja tale načela ravnanja s kakovostjo:

- osredotočenost podjetja na kupca (oziroma stranko, op. a.),
- pomembna vloga ravnanja,
- vključenost zaposlenih,
- procesni pristop,
- sistemski pristop k ravnanju,
- stalno izboljševanje,
- odločanje na osnovi dejstev,
- medsebojno koristen odnos z dobavitelji.

Ivanko (2007, str. 160) omenja te glavne značilnosti ravnanja s kakovostjo:

- kakovost se ne nanaša le na izdelke ali storitve, temveč tudi na procese, delovne razmere in okolje;
- kakovost ni le čista tehnična funkcija, ampak sistematičen proces, ki zadeva celotno organizacijo;

- celovito obvladovanje kakovosti zahteva strukturno organiziranost, usmerjeno na kakovost, ne le na ravni posameznega delovnega mesta, temveč tudi glede na sodelovanje med oddelki in čez meje organizacije;
- ideje o stalnih izboljšavah morajo zadevati vsa področja organizacije;
- edino in glavno merilo kakovosti morajo biti potrebe uporabnikov;
- izboljšave kakovosti na vseh področjih organizacije lahko dosežemo le, če pri tem sodelujejo vsi zaposleni v organizaciji in ne le nekaj strokovnjakov.

Podobno meni tudi Krapše (2005, str. 166), ki pravi, da »management kakovost« (ravnanje s kakovostjo, op. a.) ne pomeni samo odgovornost ravnateljev za doseganje celovite kakovosti, temveč predstavlja zahtevo za vsakega zaposlenega, da opravlja svoje aktivnosti tako, da bo dosegel zadovoljive cilje in pri tem nenehno izboljševal svoje delo, izdelke ali storitve in procese. Med pomembne gradnike ravnanja s »celovito« kakovostjo Krapše (2005, str. 167) uvršča jasno vizijo organizacije, jasno definiran sistem načrtovanja, popolno predanost ravnateljstva, predanost kulturi nenehnih sprememb (seveda takih, ki vodijo k izboljšavam), obrnjeno organizacijsko shemo (kjer na vrhu niso najvišji ravnatelji, temveč kupci oziroma uporabniki) in delegiranje pooblastil. Obenem avtor poudarja, da so v osrčju ravnanja s kakovostjo ljudje in da bi zato lahko govorili tudi o celovitem ravnanju z ljudmi. Osnovne koncepte ravnanja s »celovito« kakovostjo Krapše (2005, str. 167) strne v naslednjih deset točk:

- organizacija mora dosegati pričakovanja notranjih in zunanjih uporabnikov;
- pričakovanja in zahteve uporabnikov morajo biti dosežene že prvič in vselej;
- delovati je potrebno tako, da ni nepotrebnih stroškov in opravil;
- organizacija mora zagotavljati preventiven pristop glede morebitnih problemov in težav;
- cilji organizacije so lahko doseženi le kot rezultat sistematično načrtovanih aktivnosti;
- vsako opravilo v organizaciji mora imeti dodano vrednost;
- vsakdo v organizaciji, ne glede na položaj ali vlogo, mora biti vključen v sistem ravnanja s kakovostjo;
- poudarek mora biti na merljivih učinkih, ki olajšujejo občutek doseganja ciljev in zahtev;
- prisotna mora biti organizacijska kultura in filozofija nenehnega izboljševanja notranjih procesov;
- poudarjena morata biti tudi promocija uspehov in sistem nagrad in pohval.

Ravnaje s kakovostjo razume kakovost kot rezultat vseh aktivnosti in akterjev znotraj organizacije, kjer ima sleherni zaposleni svojo vlogo in odgovornost pri izboljševanju procesov dela, še posebej velika odgovornost pa je na ravnateljstvu organizacije. Ravnanje s kakovostjo je način vodenja organizacije s težnjo in namenom, da sta sleherni opravilo in proces izvedena in vodena tako, da uspeta že prvič in uspevata vselej. V samem središču

pozornosti pa je kupec ali uporabnik (Krapše, 2005, str. 163). Ravnanje s kakovostjo je torej, (s strani ravnateljcev) zagotavljanje, da bodo izvajalci izdelovali kakovostne proizvode in opravljali kakovostne storitve, to pa se zagotavlja z načrtovanjem, organiziranjem itd.

Sistemi ravnanja s kakovostjo so orodje ravnateljstvu pri zastavljanju ciljev, strateških usmeritvah in organiziranju poslovanja, saj podajajo osnovne smernice ravnanja, obenem pa ravnateljstvo opozarjajo na tiste točke poslovanja, na katere mora biti še posebej pozorno. Čeprav je sistem ravnanja s kakovostjo v organizacijah predvsem uporabniško naravnani in izhaja iz nenehne težnje po napredku in izboljšavah z namenom zadovoljiti uporabnika, pa posamezna organizacija obenem ne sme pozabiti, da bo pri svojem početju in pristopu ravnanja s kakovostjo uspešna le, če bo uspela »zadovoljiti« tudi lastne zaposlene in če bo dosegla njihovo predanost, kot tudi njihovo sprejemanje načel ravnanja s kakovostjo.

3.1.3 Opredelitev kakovosti storitev

Prve aktivnosti na področju kakovosti so bile sprva namenjene le kakovosti proizvodov, kasneje pa so se usmerile tudi na zagotavljanje kakovosti storitev. Nekih bistvenih razlik med zagotavljanjem kakovosti storitev in zagotavljanjem kakovosti proizvodov ni, saj so po Demingovem mnenju (Deming v Tomaževič, 2011, str. 99) načela in osnove za izboljšave enaki tako za storitvene kot za proizvodne dejavnosti. Ker pa so rezultati delovanja državne uprave vendarle storitve, bo v nadaljevanju del pozornosti namenjenem opredelitvi kakovosti storitev.

Podjetja, ki ponujajo svoje storitve na konkurenčnem trgu, se zavedajo pomembnosti kakovosti, tako storitev, ki jih ponujajo kupcu (stranki), kot tudi svojega poslovanja, saj je od tega odvisen njihov obstoj in razvoj (Marolt, 2001, str. 41).

Tudi Ivanko (2007, str. 179) meni, da je lahko storitvena organizacija uspešna le, če ponuja kakovostne storitve. Kakovost storitev avtor opredeljuje kot razliko med pričakovano in dejansko prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik.

Potočnik (2000, str. 44) opredeljuje kakovost storitve kot skupek lastnosti in značilnosti storitve, ki vplivajo na njeno sposobnost zadovoljiti uporabnikove potrebe, kakovostno raven storitve, pa kot primeren način zadovoljitve uporabnikovih potreb, pričakovanj in povpraševanj. Pri tem Potočnik ugotavlja, da kakovostne ravni storitve ne moremo določiti s količinskimi merili, temveč le kot tolerančno območje med želeno in dejansko prejeta storitvijo, kot jo zaznava uporabnik. Potočnik (2000, str. 45) tudi meni, da je zadovoljstvo in razočaranje uporabnikov tisti trenutek resnice, ko storitvena organizacija spozna svoje prednosti ali pomanjkljivosti.

Kraševčeva (2010, str. 47) ugotavlja, da kakovost storitev prispeva k večjemu zadovoljstvu strank in da je zagotovilo kakovosti storitve pomembno sredstvo stalnega izboljševanja storitev, saj pomeni obljubo storitvenega podjetja, da bo nadomestilo škodo, če storitev ne bo uspešna. To pa uporabniku zagotavlja večjo zanesljivost in občutek varnosti.

Za razumevanje problematike kakovosti storitev je zelo pomembno, kako odjemalci zaznavajo storitev in kako ocenjujejo, ali so bili deležni kakovostne storitve. Strokovnjaki s področja kakovosti so mnenja, da je »merilo tista kakovost, ki jo zaznava odjemalec«, in da je kakovostna tista storitev, ki je dosegla ali presegla odjemalčeva pričakovanja (Cvikl, 2002, str. 1264).

Čeprav kakovost storitve večinoma povezujemo z nečim pozitivnim in dobrim, je lahko tako pojmovanje tudi enostransko, saj pri zaznavanju in merjenju kakovosti iste storitve različni uporabniki dajejo ocene od najslabše do najboljše. Kakovost storitev je zato veliko težje ocenjevati kot kakovost izdelka, saj (Potočnik, 2000, str. 158):

- kakovost izdelka lahko ocenimo po tehničnih značilnostih (na primer barvi, obliki, trdoti, uporabnosti, pakiranju, oznaki), pri storitvah pa se mora uporabnik zadovoljiti z videzom in urejenostjo zaposlenih, opremo storitvenega podjetja ipd.;
- je kakovost storitev odvisna od uporabnikovih pričakovanj v primerjavi z zaznavanjem dejanske izvedbe storitve;
- kakovost storitve uporabnik ocenjuje tudi glede na postopek (proces) njene izvedbe, ne samo glede na stanje po izvedbi.

Doseči zadovoljstvo uporabnikov storitve je torej še posebej zahtevno, ker ima lahko vsak posameznik svoja pričakovanja v zvezi s kakovostjo in svoja merila zanjo. Kar je za nekoga ustrezna kakovost, je za drugega morda neustrezna. Govorimo o relativni kakovosti, ki je pri storitvah še bolj očitna in izstopajoča kot pri izdelkih (Marolt & Gomišček, 2005, str. 139).

Ivanko (2007, str. 179) meni, da sta za doseganje in ohranjanje zahtevane ravni kakovostne storitve bistvena merjenje sposobnosti in nadzor procesa izvedbe storitve. Čim bolj je mogoče proces definirati, tem večja je možnost, da se lahko uporabljajo sistematično izoblikovana načela sistema kakovosti. Kakovostna storitev po njegovem mnenju torej ni naključna, temveč je rezultat premišljenega in vodenega procesa, v katerem je treba predpisati in zagotoviti nekatere standarde.

Najbolj znani in v praksi najpogosteje uporabljeni načini presoje kakovosti storitev so po mnenju Potočnika (2000, str. 162–172) ter Marolta in Gomiščka (2005, str. 148–151) tile:

- **model kakovosti storitev 4 Q** (ime je dobil po štirih glavnih merilih, ki jih ta model uporablja, to so: kakovost načrtovanja, kakovost izvedbe storitve, kakovost izvedbe ob določenem času in kakovost odnosov),
- **model pričakovane in zaznane kakovosti storitev** (ta model temelji na ocenjevanju tehnične in funkcionalne kakovosti ter na ugledu storitvene organizacije kot celote),
- **model vrzeli** (imenovan tudi model razkorakov opredeljuje kakovost storitev s pomočjo petih razkorakov, ki potekajo pri izvajanju storitev; navedeni model kakovost storitev ocenjuje kot razliko med strankino pričakovano ravno kakovosti storitve ter njeno zaznano ravno kakovosti dejansko prejete storitve),
- **model vzajemnega odnosa med izvajalcem in uporabnikom storitve** (kakovost storitve je odvisna izključno od vzajemnega odnosa med izvajalcem in uporabnikom ob soočenju s storitvijo),
- **model SERVQUAL** (ocenjevanje po tem modelu je razdeljeno na dva dela: v prvem anketirani uporabniki ocenjujejo, kakšno storitev si želijo oziroma kakšno storitev naj bi organizacija zagotavljala, v drugem delu pa odgovarjajo, kakšno storitev je organizacija po njihovem mnenju zagotovila; za obe oceni se uporablja Likertova merilna lestvica s sedmimi ali petimi stopnjami ocenjevanja) in
- **model CAF** (podrobneje predstavljen v podpoglavju 3.2.3; primeren je predvsem za hitro ocenitev kakovosti delovanja organizacije).

Za področje kakovosti storitev, kamor sodi tudi državna uprava, lahko rečemo, da je še zahtevnejše kot področje kakovosti v primeru proizvodnje izdelkov. Razlike so predvsem v sami naravi storitev v primerjavi z naravo izdelkov, kot tudi v pričakovanjih uporabnikov, ki so v današnjem času hitrih sprememb in ozaveščenih državljanov vse večja.

3.2 Predstavitev nekaterih sistemov kakovosti

Pri uvajanju kakovosti v poslovanje organizacije je zelo pomembna pravilna izbira sredstev in orodij (torej sistemov kakovosti, s katerimi v magistrskem delu razumemo tako standarde kakovosti kot tudi modele odličnosti), s pomočjo katerih ravnateljstvo organizacije analizira trenutno stanje in ugotavlja morebitne pomanjkljivosti v organizaciji, da lahko nato z različnimi ukrepi predvidi prihodnje aktivnosti, s katerimi bodo šibke točke poslovanja odpravljene, hkrati pa bo s tem zvišana raven kakovosti poslovanja.

Piskarjeva in Dolinšek (2006, str. 13) pravita, da lahko doslej znane sisteme za vzpostavljanje kakovosti oziroma sposobnosti organizacije za dobavljanje kakovostnih proizvodov in storitev združimo v naslednje štiri skupine:

- definiranje kakovosti (merila ocenjevanja, merila proizvoda, merila uporabnika, vrednostna in izdelovalna merila),
- filozofija kakovosti (guruji kakovosti),

- najboljše prakse (družina standardov ISO, nagrade odličnosti),
- celovito ravnanje s kakovostjo (angl. *Total Quality Management* – TQM).

Podobno meni tudi Ivanko (2007, str. 156), ki pravi, da se je v teoriji in praksi razvilo veliko različnih metod, sistemov in pristopov, ki organizacijam pomagajo pri izboljševanju kakovosti. Med pomembnejše Ivanko uvršča: Kaizen, TQM, EFQM, ISO standarde, 20 ključev, BSC, Six Sigma in EVA.

V nadaljevanju bom predstavila le tiste sisteme kakovosti (pod katere bomo, kot sem že omenila, razumeli tako standarde kakovosti kot tudi modele odličnosti), ki jih v državni upravi oziroma upravnih enotah najpogosteje uporabljajo.

3.2.1 Predstavitev standardov ISO

Organizacija uporabi sistem ravnanja s kakovostjo, ko želi urediti svoje poslovanje ter izboljšati učinkovitost procesov in posledično tudi zadovoljstvo svojih odjemalcev.

Kot ugotavljata Piskarjeva in Dolinšek (2006, str. 14), naj bi organizacije za vzpostavljanje sistema kakovosti največkrat uporabljale standard kakovosti ISO. Mednarodna organizacija za standardizacijo (angl. *International Organization for Standardization* – ISO) je zveza organov za oblikovanje nacionalnih standardov, ki je pristojna za oblikovanje mednarodnih standardov. Uporaba procesnega pristopa je organizacijam omogočila, da bolj neposredno povezujejo svoje poslovne cilje s poslovno uspešnostjo. Standard kakovosti ISO organizacijo razume kot več med seboj povezanih procesov, katerih rezultat so proizvodi in storitve, ki jih odjemalci kupujejo (Piskar & Dolinšek, 2006, str. 50). Standard ISO lahko z uporabo splošnih načel managementa (ravnanja), pospeševanja nenehnega izboljševanja in učinkovitega spremljanja zadovoljstva odjemalcev vsaki organizaciji pomaga doseči dobre poslovne rezultate ob zadovoljnih zaposlenih in odjemalcih (Piskar & Dolinšek, 2006, str. 52).

Družina standardov ISO 9000 je sestavljena iz treh glavnih in enega dodatnega. Glavni trije standardi so (Marolt & Gomišček, 2005, str. 104):

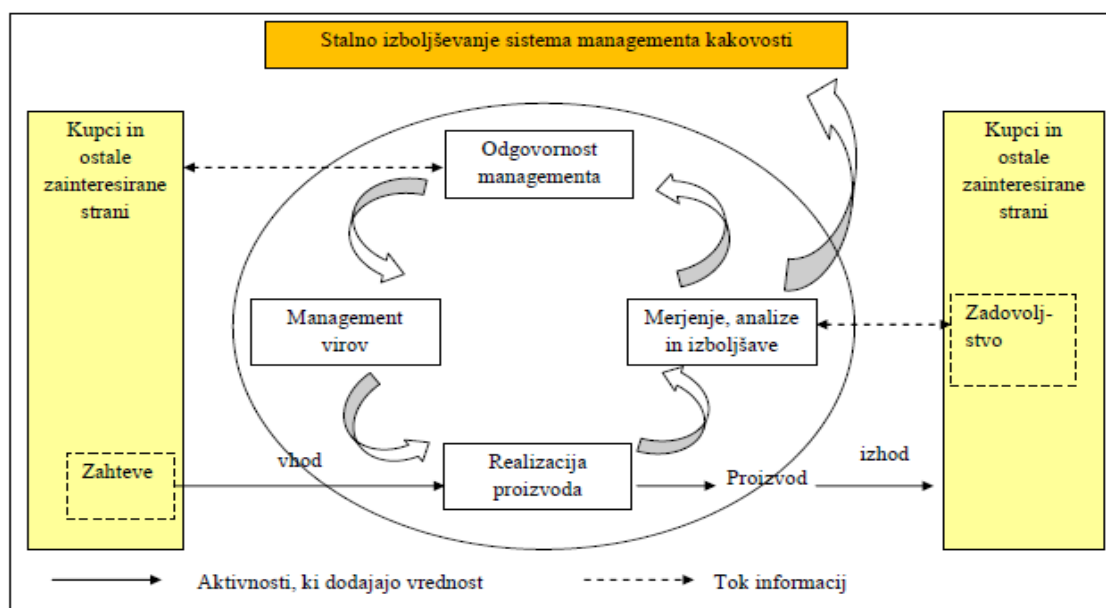
- ISO 9000 – podaja osnove sistemov managementa kakovosti (ravnanja s kakovostjo, op. a.) in določa izrazje za te sisteme,
- ISO 9001 – določa zahteve za sistem managementa kakovosti, kjer mora organizacija pokazati svojo sposobnost, da ponuja proizvode, ki izpolnjujejo zahteve kupca in pripadajočih predpisov, in si prizadeva povečati kupčevo zadovoljstvo,
- ISO 9004 – daje smernice, ki upoštevajo tako učinkovitost kot tudi uspešnost sistema managementa kakovosti; cilj tega standarda je izboljšati delovanje organizacije in zadovoljiti kupce in druge zainteresirane udeležence.

Dodatni standard pa je ISO 19011, ki daje navodila za presojo sistemov managementa kakovosti in sistemov managementa okoljevarstva (ravnanja z okoljem, op. a.) (Marolt & Gomišček, 2005, str. 105).

Sistem obvladovanja kakovosti, kamor spada družina standardov ISO 9000, daje največji poudarek dokumentiranju notranjih procesov in notranjim presojam (Ivanko, 2007, str. 161).

Slika 4 prikazuje model procesno zasnovanega sistema ravnanja s kakovostjo, ki je značilen za standard ISO 9000:2000 (Marolt & Gomišček, 2005, str. 110). Avtorja navajata, da zgradba predmetnega sistema temelji na naslednjih štirih elementih: na odgovornosti managementa (ravnateljstva, op. a.), na managementu virov (ravnanja z viri, op. a.), na managementu procesov in merjenja (ravnanju s procesi in merjenjem, op. a.) ter na analizi in stalnem izboljševanju (Marolt & Gomišček, 2005, str. 111).

Slika 4: Model procesno zasnovanega sistema vodenja kakovosti



Vir: J. Marolt in B. Gomišček, Management kakovosti 2005, str. 111, slika 27.

Družina standardov ISO 9000, ki se nanaša na vodenje kakovosti (ravnanje s kakovostjo, op. a.) temelji na osmih načelih vodenja kakovosti (ravnanja s kakovostjo, op. a.), ki jih mora organizacija upoštevati (Virant, 2009, str. 253):

- usmerjenost k uporabniku (na primer raziskovanje potreb uporabnikov, merjenje njihovega zadovoljstva),
- vodenje (mišljeno ravnanje) (na primer določitev vizije organizacije, jasnih in ambicioznih ciljev, zagotavljanje pogojev za delo),

- vključevanje zaposlenih (na primer razširjanje znanj in izkušenj, odprta razprava o težavah organizacije),
- procesni pristop (na primer opis delovnih procesov, jasna določitev odgovornosti za posamezne procese),
- sistematičen pristop k ravnanju procesov (na primer harmonizacija in integracija procesov),
- nenehne izboljšave (na primer usposabljanje, pridobivanje novih znanj, prepoznavanje in nagrajevanje inovacij, načrten pristop k izboljševanju storitev),
- odločanje, temelječe na dejstvih (na primer zbiranje potrebnih podatkov, njihova dostopnost za odločevalce, sprejemanje odločitev na podlagi analiz dejanskega stanja),
- odnosi z dobavitelji, temelječi na medsebojnih koristih (na primer določitev ključnih dobaviteljev, odprta komunikacija z njimi).

Čeprav nekatere organizacije standard ISO oziroma pridobljeni certifikat po standardu ISO promovirajo kot konkurenčno prednost pred drugimi, ni zagotovila, da so organizacije s pridobljenim certifikatom tudi v resnici boljše od drugih. Ali kot pravita Piskarjeva in Dolinšek (2006, str. 14): »Organizacije imajo lahko vzpostavljen še tako dober sistem kakovosti in tudi pridobljen certifikat kakovosti ISO, pa so nekatere organizacije vseeno lahko neuspešne ali celo na robu propada. Po drugi strani pa jih mnogo nima standarda, pa so po svojih rezultatih zelo uspešne.«

Ključna slabost standardov kakovosti ISO pa je, da niso usmerjeni v okolje organizacije in iskanje novih poslovnih priložnosti (Rebernik v Piskar & Dolinšek, 2006, str. 56).

3.2.2 Predstavitev modela EFQM

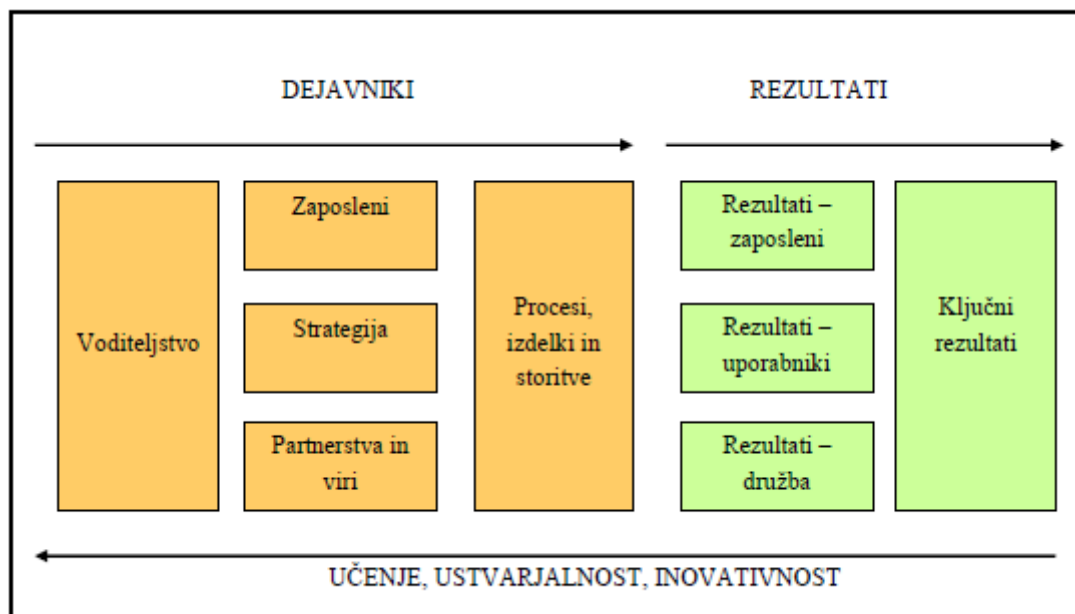
Model EFQM, ki ga je razvil Evropski sklad za ravnanje s kakovostjo (angl. *The European Foundation for Quality Management*) v sodelovanju s številnimi vodilnimi organizacijami, vsebuje vse tiste elemente, ki jih mora organizacija upoštevati, če želi biti odlična. Lahko bi rekli, da predstavlja celovit okvir za oceno, torej ne samo, kaj organizacija dosega (rezultati), temveč tudi, kako to dosega in kje so možnosti izboljševanja (dejavniki) (Kraševc, 2010, str. 64).

Kot je razvidno iz Slike 5, temelji model EFQM na devetih merilih, ki se delijo na dva dela:

1. na **dejavnike**, kamor sodijo voditeljstvo (ravnateljstvo, op. a.), zaposleni, strategija, partnerstva in viri ter procesi, izdelki in storitve; in
2. na **rezultate poslovanja**, kamor sodijo rezultati – zaposleni, rezultati – uporabniki, rezultati – družba in ključni rezultati.

Oba dela modela pa sta povezana v povratni zanki, kar omogoča oziroma zagotavlja vzročno-posledični učinek in naravo modela.

Slika 5: Model EFQM



Vir: K. Kern Pipan in L. Leon, *Novosti evropskega modela odličnosti EFQM 2010*, 2010, str. 631, slika 2.

Model EFQM temelji na vnaprej znanih merilih in sistemu ocenjevanja. Največje možno skupno število točk je 1.000 oziroma 500 pri vsaki od obeh skupin meril. Tomaževičeva (2011, str. 173) ugotavlja, da uspešne združbe dosegajo okoli 500 točk, najboljše pa okrog 750 točk, in dodaja, da odličnost v okviru modela zajema vso združbo na vseh ravneh in segmentih, saj je vsako od devetih meril pomembno za doseganje poslovne odličnosti.

Model EFQM je praktično orodje, ki ga organizacije uporabljajo na številne načine (Leon et. al., 2004a, str. 4):

- kot orodje za samoocenjevanje, ko z merjenjem ugotavljajo, kako daleč so prišle na poti k odličnosti (pomaga jim razumeti, kje so vrzeli, in jim nakaže rešitve);
- kot podlago za skupen jezik in način razmišljanja o organizaciji, ki si ga delijo na vseh delovnih mestih v organizaciji;
- kot okvir za razmeščanje ponudb, preprečevanje podvajanja in prepoznavanje vrzeli;
- kot strukturo za sistem upravljanja organizacije.

S procesom, ki ga model EFQM imenuje samoocenjevanje, si lahko organizacije vsak trenutek ustvarijo celovito sliko svojega stanja. V procesu samoocenjevanja tako organizacije spoznajo (Nemec, 2005, str. 87):

- svoje prednosti in področja za izboljšanje,
- kako daleč na poti k odličnosti so že in kako daleč naj še grejo,
- kje so v primerjavi z drugimi,
- v kaj naj usmerijo svoje omejene vire, da bo korist od njih čim večja.

Model EFQM temelji na naboru temeljnih načel, ki predstavljajo celo vrsto prepričanj, ki v medsebojni povezavi opredeljujejo, kaj si pod odličnost predstavljamo. Da bi bila model EFQM in samoocenjevanje v organizaciji resnično uspešna, se mora vodstvo s temi načeli najprej dobro seznaniti, razjasniti pa je potrebno tudi, ali organizacija sprejema temeljna načela na katerih model sloni. Če teh načel organizacija ne bo popolnoma razumela in sprejela, bo napredek pri sprejemanju modela težaven in lahko celo brez pomena (Leon et. al., 2004b, str. 6). Tudi Ivanko (2007, str. 175) poudarja, da uvajanje modela EFQM v organizacijo ne more biti uspešno brez popolne podpore, aktivne zavzetosti in sodelovanja vodstva. Obenem opozarja, da sta pri uvajanju modela velikokrat potrebni tudi organizacijska preobrazba in sprememba kulture organizacije ter tako miselnosti vseh zaposlenih.

Temeljna načela odličnosti, ki jih opredeljuje model EFQM (Leon et. al., 2004b, str. 6), so:

- usmerjenost v rezultate – odličnost je doseganje rezultatov, ki so v zadovoljstvo vseh udeležencev v organizaciji,
- osredotočenost na odjemalca – odličnost je ustvarjanje trajne vrednosti za odjemalca,
- voditeljstvo in stanovitnost namena – odličnost je jasnovidno in navdihnjeno voditeljstvo, združeno s stanovitnostjo namena,
- ravnanje na podlagi procesov in dejstev – odličnost je upravljanje organizacije z nizom medsebojno odvisnih in povezanih sistemov, procesov in dejstev,
- razvoj in vključevanje zaposlenih – odličnost pomeni z razvojem in vključevanjem zaposlenih kar najbolj povečati njihov prispevek,
- stalno učenje, inoviranje in izboljševanje – odličnost je kritično preverjanje obstoječega stanja in uvajanje sprememb z učenjem in inoviranjem ter ustvarjanjem priložnosti za izboljšanje,
- razvijanje partnerstva – odličnost je razvijanje in vzdrževanje takih partnerstev, ki dodajajo vrednost,
- družbena odgovornost organizacije – odličnost je preseganje najožjega zakonskega okvira, v katerem organizacija deluje, in prizadevanje, da bi razumela in se odzivala na pričakovanja vseh udeležencev.

Model EFQM sodi med tako imenovane holistične pristope, kjer je organizacija analizirana in spodbujana k izboljšavam na vseh področjih svojega delovanja, upošteva cilje (rezultate) in vire (dejavnike). Drugače kot drugi pristopi omogoča predvsem vzpostavitev celovitega sistema merjenja in nenehnega izboljševanja vseh ključnih področij in

segmentov delovanja organizacije. Z metodologijo matrike RADAR (od 0 do 1.000 točk) pa omogoča organizacijam v globalnem svetu vzpostavitev celovitega sistema merjenja napredka (Leon & Kern Pipan, 2007, str. 996).

Lahko bi torej rekli, da je model EFQM večplasten, saj omogoča notranjo presojo, poleg tega je primeren tudi za zunanjo presojo s strani usposobljenih presojevalcev, hkrati pa omogoča tudi tekmovanje v kakovosti (na primer »tekmovanje« za pridobitev priznanja RS za poslovno odličnost – PRSPO, ki bo predstavljeno v nadaljevanju). Objavljanje rezultatov notranje in zunanje presoje pa omogoča tudi primerjavo med organizacijami in izmenjavo izkušenj in dobrih praks.

Leta 1998 je Slovenija sprejela Zakon o priznanju RS za poslovno odličnost (Ur. l. RS, št. 22/98, 55/2003, 83/2003–UPB1 in 92/2007), na podlagi katerega se podeljuje državna nagrada za odličnost poslovanja, imenovana priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost – PRSPO. To priznanje kot najvišje državno priznanje za dosežke na področju kakovosti proizvodov in storitev ter poslovanja je namenjeno vsem organizacijam v zasebnem in javnem sektorju. Tako kot evropska nagrada za odličnost (angl. *EFQM Excellence Award*), tudi slovensko priznanje za poslovno odličnost temelji na modelu EFQM, s čimer je organizacijam omogočena možnost primerjave z drugimi organizacijami tako na državni, evropski kot tudi na svetovni ravni.

Poslanstvo PRSPO je predvsem (Topič, 2001, str. 45):

- omogočati izbiro zglednih in najboljših slovenskih organizacij z merili evropske nagrade za kakovost,
- slovenskim managerjem (ravnateljem, op. a.) zagotavljati orodje za nenehno izboljševanje kakovosti izdelkov, storitev in poslovanja,
- slovenskemu gospodarstvu pomagati pri doseganju globalne konkurenčnosti,
- javnim zavodom, državnim organom in drugim javnim institucijam zagotavljati orodje za doseganje boljše učinkovitosti poslovanja.

Marolt in Gomišček (2005, str. 527) pravita, da PRSPO predstavlja nadgradnjo sistemov ravnanja s kakovostjo po družini standardov ISO 9000, katerega namen je med drugim spodbujati slovenske gospodarske družbe, zavode in druge pravne osebe ter državne organe k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti ter k načrtovanju in izvajanju sodobnega procesa poslovanja za zagotovitev konkurenčnih izdelkov in storitev. Med pomembne cilje PRSPO avtorja uvrščata:

- razširiti zavedanje o evropskem modelu odličnost EFQM,
- povečati zavedanje o kakovosti in prizadevanje za nenehno izboljševanje kakovosti poslovanja v Sloveniji,
- spodbuditi procese samoocenjevanja,

- spodbuditi konkurenčne primerjave med domačimi in tujimi organizacijami,
- priznati organizacijam v Sloveniji dosežke na področju odličnosti in ne_nazadnje promovirati uspešne strategije in programe kakovosti doma in v tujini.

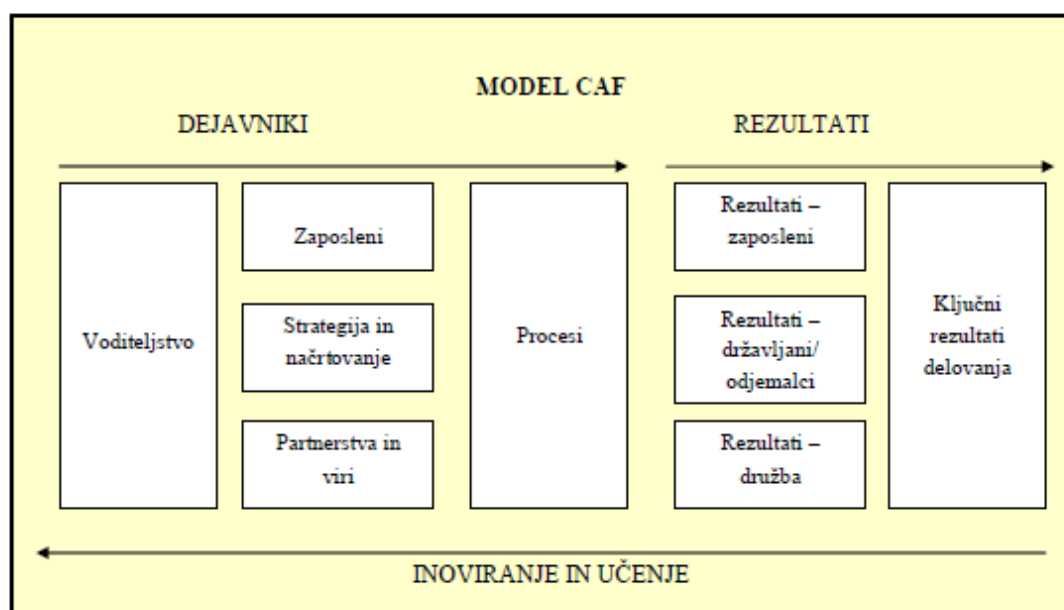
Namen PRSPO je torej stalno izboljševanje slovenskih organizacij tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju. Izboljševanje pa se dosega z razvojem znanja, inovativnosti in prenosom dobrih praks, kar hkrati omogoča tudi dvig konkurenčnosti.

Nekatere organizacije javne uprave so se že vključile v tekmovanje za PRSPO, kjer je javni sektor posebna kategorija. Upravna enota Novo mesto je leta 2007 prejela srebrno diplomo, ki pripada organizacijam, ki prejmejo več kot 400 točk (od 1.000 možnih) (Virant, 2009, str. 258).

3.2.3 Predstavitev modela CAF

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju ali model CAF so razvili v Evropski uniji v letih od 1998 do 2000. Nastal je kot odziv na potrebe organizacij javnega sektorja, ki so želele prirejen model, ki bo upošteval posebnosti dela v javnem sektorju (vezanost na politiko, servisno dejavnost, usmerjenost k strankam, nefinančne kazalnike uspešnosti poslovanja itd). Sam model izhaja iz modela EFQM, ki sem ga predstavila v podpoglavju 3.2.2, pri čemer pa seveda upošteva posebnost dela v javnem sektorju. Skrbnik modela je Evropski inštitut za javno upravo v Maastrichtu, ki vodi skupno bazo podatkov uporabnikov modela in razvija nove različice modela (zadnja je bila izdana leta 2006). Slika 6 prikazuje osnovno zgradbo modela CAF 2006.

Slika 6: Model CAF 2006



Vir: Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF 2006, 2007, str. 7.

Podobno kot model odličnosti EFQM tudi model CAF obsega devet temeljnih meril, od katerih jih pet sodi med dejavnike, štiri pa med rezultate. Merila od 1 do 5 obravnavajo značilnosti dejavnikov organizacije, ki določajo, kaj organizacija dela in kako se loteva svojih nalog z namenom doseganja zelenih rezultatov. Od šestega merila naprej, pa se ocenjevanje preusmeri od dejavnikov k rezultatom, s katerimi se meri zaznavanje o tem, kaj zaposleni, državljani/odjemalci in družba mislijo o sami organizaciji. Poleg tega se ovrednotijo tudi notranji kazalniki delovanja o tem, kako dobro organizacija izpolnjuje zastavljene cilje. Temeljnih devet meril modela CAF je razdelanih v 28 podmeril (20 pri dejavnikih in 8 pri rezultatih), vendar za razliko od modela EFQM, merila oziroma podmerila v modelu CAF niso ponderirana, temveč je pri vsakem od 28 podmeril mogoče dobiti največ 100 točk (pred letom 2006 zgolj 5 točk), torej skupno največ 2.800 točk.

Model CAF ima štiri glavne cilje (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006, 2007, str. 7):

1. v javno upravo uvajati načela celovitega obvladovanja kakovosti in jo z uporabo in razumevanjem samoocenjevanja postopoma voditi od sedanjega zaporedja aktivnosti načrtuj – izvedi do popolnega kroga PDCA (načrtuj – izvedi – preveri – ukrepaj);
2. omogočiti javnim organizacijam, da se same ocenijo in sprejmejo ukrepe za izboljšanje;
3. delovati premostitveno med različnimi modeli, ki se uporabljajo pri obvladovanju kakovosti;
4. omogočiti primerjalno učenje med organizacijami v javnem sektorju.

Podobno menita tudi Marolt in Gomišček (2005, str. 546), ki med štiri glavne namene modela CAF uvrščata: zajeti vse posebnosti različnih organizacij v javnem sektorju, služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati uspešnost delovanja svoje organizacije, delovati kot »most« med različnimi modeli upravljanja kakovosti in omogočiti lažjo primerjavo (angl. *benchmarking*) z drugimi organizacijami v javnem sektorju.

Po mnenju Kernove (2003, str. 55) model CAF zagotavlja:

- ocenjevanje, ki temelji na dokazih,
- doseganje stalnosti usmeritve in soglasja o tem, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije,
- ocenjevanje po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi,
- s periodičnim samoocenjevanjem merjenje, kako smo s časom napredovali,
- povezavo med cilji ter podpornimi strategijami in procesi,
- osredotočenost dejavnosti izboljševanja na tista področja, kjer je najbolj potrebno,
- napredovanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji organizacije in z drugimi organizacijami,

- ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja,
- priložnost za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov,
- vgrajevanje različnih pobud kakovosti v običajno poslovanje.

Za model CAF je značilno to, da ni zunanega ocenjevanja ali certifikacije, temveč se uporablja le samoocenjevanje. Kot pravi Kovačeva (2003b, str. 159), izhaja samoocenjevanje iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni, a to poznavanje redko uporabljajo in delijo. V tem smislu ima po njenem mnenju samoocenjevanje pomembno vlogo kot orodje izgradnje organizacijske kulture, saj že s samo metodo dela v organizaciji ustvarja skupni jezik in odprto komunikacijo. Zaposleni se informirajo in izobražujejo, komunikacijske poti so dvosmerne, tako da samoocenjevanje povečuje soodločanje in s tem sprejemanje in ponotranjenje odločitev vodstva.

Kovačeva (2003b, str. 155) omenja te ključne prednosti uporabe modela CAF v javni upravi:

- model je integralen (upoštevajo vse možne dejavnike za delovanje in vsa področja, na katerih se uporabljajo rezultati);
- razvit je posebej za javni sektor, zato poudarja posebnost upravnega dela (vezanost na politiko, procesno usmerjenost uprave, usmerjenost k strankam, nefinančne kazalnike uspešnosti delovanja);
- zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu;
- ker je oblikovan na podlagi modela EFQM in nagrade Speyer, je »most« med modeli;
- uporabljajo ga lahko vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni/zvezni, regionalni in lokalni upravni ravni;
- vseskozi vključuje vse zaposlene, ustvarja skupni jezik in kulturo v organizaciji, zaposlene informira in izobražuje;
- možnosti uporabe so različne, od samoocenjevanja do primerjanja, zunanega ocenjevanja in nagrajevanja; lahko alternativno ali v zaporednih fazah;
- relativna ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij (brez ponderjev);
- organizacije ga lahko uporabljajo svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen;
- pomeni relativno majhne stroške, zlasti pri samoocenjevanju, saj zahteva relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

Čeprav prinaša uporaba modela CAF organizaciji mnogo prednosti, pa je prav, da organizacija pred uporabo samega modela, spozna tudi njegove slabosti. Na to opozarja Fajtova (2005, str. 44), ki med slabosti modela CAF uvršča:

- subjektivnost zaradi samoocenjevanja,
- ne more se uporabljati kot »dnevna« podpora pri odločanju,
- je pretežno notranje orodje (ker gre za samoocenjevanje)
- premalo upošteva rezultate delovanja (ni ponderiranja),
- je le orodje za določitev ukrepov za večjo uspešnost in učinkovitost.

Virant (v Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF 2006, 2007, str. 3) pravi, da je model CAF primeren predvsem zato, ker njegova uporaba ne povzroča posebnih stroškov in ker omogoča proces stalnih izboljšav v skladu z zmožnostmi organizacije. Ob tem poudarja, da tako kot za druga orodja upravljanja kakovosti, tudi za ta model velja, da je uspeh odvisen od iskrene podpore in »vere« vodstva (ravnateljstva, op. a.) organizacije. Njegova uporaba je smiselna, kadar želi vodstvo dobiti verodostojen prikaz stanja v organizaciji.

V primerjavi z drugimi modeli oziroma sistemi za zagotavljanje kakovosti je model CAF sicer relativno »enostaven« model, ki je po Maroltovem in Gomiščkovem mnenju (2005, str. 548) primeren zlasti za pridobitev prvega vtisa o delovanju organizacije, medtem ko se za organizacijo, ki namerava napredovati, pričakuje, da bo izbrala enega od podrobnejših modelov, na primer model EFQM.

3.3 Uvajanje kakovosti v državno upravo

Storitve državne uprave se po svoji naravi razlikujejo od storitev, ki jih druga podjetja ponujajo na konkurenčnem trgu. Za državno upravo velja, da ima monopol za svoje storitve in da zanjo pravila trga ne veljajo, kar pa obenem ne pomeni, da ji ni treba skrbeti za kvalitetno delo.

Države, katerih državna uprava dobro deluje, se s problematiko kakovosti ukvarjajo dosledno in sistematično. Vsaka državna uprava, ki želi izboljšati učinkovitost svojega poslovanja, zmanjšati stroške in izboljšati kakovost svojih storitev, se mora torej sistematično lotiti in stalno reševati probleme kakovosti svojega dela. Kot pravi Marolt (2001, str. 41), izboljšanje kakovosti delovanja državne uprave ni enkratna akcija, temveč je »nikoli zaključena zgodba«.

V Sloveniji se uvajanju kakovosti v državno upravo večja pozornost namenja od konca devetdesetih let 20. stoletja, in sicer tako z uporabo standardov in modelov kakovosti kot tudi s pripravo nacionalnih predpisov in drugih ukrepov. Po letu 1999 opazamo pravi

razmah certifikacije po standardih ISO, od leta 2002 dalje pa čedalje bolj razširjeno uporabo modela CAF (Kovač, 2003a, str. 30).

Na uvajanje kakovosti na področju slovenske državne in javne uprave so po Pretnarjevem mnenju (2003, str. 398) vplivali predvsem naslednji dejavniki:

- zahteve in pritiski okolja,
- zahteve uporabnikov storitev,
- pozitivni zgledi nekaterih delov uprav, predvsem upravnih enot,
- sistematično uvajanje kakovosti prek Odbora za kakovost pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave.

3.3.1 Politika kakovosti slovenske državne uprave

Politika kakovosti so temeljne usmeritve, cilji in vrednote glede kakovosti, ki veljajo v posamezni organizaciji. Kot take so zelo pomemben element poslovanja tudi v državni upravi (Kovač, 2003a, str. 31). Prvo pomembnejše vodilo na področju kakovosti v državni upravi je dal projekt Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije iz leta 1993, katerega izvajanje je bilo časovno umeščeno v obdobje od leta 1993 do leta 2020 ter razdeljeno v tri medsebojno povezane faze (od 1993 do 2000 Evropska in mednarodna primerljivost, od 2001 do 2010 Konkurenčna in kompetitivna kakovost in od 2011 do 2020 Odlična kakovost).

V okviru omenjenega programa je Vlada RS, z namenom, da bi se približali evropskim standardom kakovosti, leta 1996 sprejela dokument Politika kakovosti v državni upravi (sklep št. 393-01/96-3/1-8 z dne 3. 10. 1996). Predmetni dokument je bil deklarativnega (pojasnjevalnega) značaja, za konkretne upravne organe, pa je pomenil priporočilo za lastna prizadevanja na področju kakovosti. Iz vsebine predmetnega dokumenta izhaja, da je potrebno zagotavljati:

- da vsi v državni upravi ravnavajo etično;
- partnerski odnos do državljanov, gospodarstva, prijateljskih držav in sodelavcev;
- evropsko primerljive razmere za družbeni in gospodarski razvoj;
- razvoj pravno-ekonomskega sistema za usklajevanje s sodobnimi evropskimi standardi, normativi in zakonodajo;
- zavzemanje za evropski model poslovne odličnosti in stalno skrb za pravočasno lastno izobraževanje in usposabljanje;
- skrb za urejeno, pregledno in povezano delovanje znotraj sistema državne uprave;
- uspešno in učinkovito rabo proračunskih sredstev;
- možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov RS.

Leta 1997 je Vlada RS, kot del Strategije Republike Slovenije za vključevanje v EU, sprejela Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999, ki sem ga predstavila v podpoglavju 1.2.2. Leta 1999 je bil pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve RS ustanovljen Odbor za kakovost, katerega namen je bil predvsem prizadevanje za izboljšanje kakovosti v upravnih enotah in tudi v preostalem delu državne uprave. Virant (2011, str. 258) pravi, da je Odbor za kakovost postal prva gonilna sila aktivnosti na področju upravljanja celovite kakovosti v javni upravi, ki je spodbudila številne spremembe, do katerih je prišlo v letih, ki so sledila.

Leta 2003 je bila sprejeta Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005 (prav tako podrobneje predstavljene v podpoglavju 1.2.2), ki jo je Vlada RS sprejela predvsem zaradi usklajenega in sistematičnega pristopa k razvoju uprave in širšega javnega sektorja. V njej je predstavljena vizija Vlade RS, v kateri so zajeta načela, kot so: usmerjenost k uporabniku, odprtost, preglednost, uspešnost in učinkovitost itd. Obenem pa je predmetna strategija določala tudi revizijo vladne politike kakovosti v državni upravi iz leta 1996, zato je bila koncem leta 2003 sprejeta Politika kakovosti slovenske javne uprave (dokument št. 016-04/2001-4 z dne 23. 12. 2003), ki določa, da vsi v javni upravi, izhajajoč iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike, učinkovitega voditeljstva, razvijanja partnerstva, razvoja in vključevanja zaposlenih, nenehnih izboljšav procesov, stalnega učenja in inoviranja, družbene odgovornosti in usmerjenosti v rezultate, ravnajo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično. Iz predmetnega dokumenta izhaja tudi, da se za stalno učenje, inoviranje in izboljšave, zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateškega načrtovanja uporabljajo mednarodno uveljavljena orodja, kot so standard sistema vodenja kakovosti ISO 9001, model EFQM, model CAF in drugi, in da se na njihovi podlagi in prek izmenjave dobrih praks oblikujejo, dosegajo in spremljajo javno podprti in merljivi cilji in rezultati dela.

Od leta 2005 dalje je politika kakovosti v javni upravi vključena zlasti v Strategiji razvoja Slovenije kot tudi v Programu reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji (C – tretja prednostna naloga: učinkovita in cenejša država) (Žurga, 2009, str. 5). Iz sprejete Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2006–2013 je razvidno, da želi Slovenija povečanje učinkovitosti doseči med drugim tudi z načrtnim izboljševanjem kakovosti storitev javne uprave na podlagi sistematičnega uvajanja modelov odličnosti, kot sta model EFQM in model CAF. V omenjenem programu reform za izvajanje Lizbonske strategije pa so za povečanje učinkovitosti državne uprave načrtovani naslednji ukrepi (Lipeč, 2010, str. 29):

- sprejetje predpisov za ocenjevanje kakovosti in strateško načrtovanje,
- gradnja podpore (metodološke in formacijske) za sistem strateškega načrtovanja,
- izobraževanje in usposabljanje managementa (ravnateljstva).

3.3.2 Uvajanje standardov ISO v državno upravo

Uvajanje standardov ISO v državno upravo se je začelo koncem devetdesetih let 20. stoletja. Prva državna organa, ki sta pridobila certifikat kakovosti po standardih ISO, sta bila leta 1997 Urad za varstvo intelektualne lastnine in Urad za standardizacijo in meroslovje Ministrstva za znanost in tehnologijo RS, leta 1999 jima je sledila Upravna enota Ljutomer, leta 2000 pa še Ministrstvo za promet in zveze RS ter Direkcija RS za ceste.

Po letu 2000 se je uvajanje certifikatov kakovosti v državni upravi nadaljevalo predvsem v upravnih enotah, bistveno manj pa v drugih organih državne in javne uprave, čeprav so ga uvedli tudi v nekaterih drugih organih državne uprave in nekaterih občinskih upravah.

Da je prišlo do razmaha uvajanja certifikatov kakovosti po standardih ISO v upravnih enotah, je v veliki meri zaslužen leta 1999 ustanovljen omenjeni Odbor za kakovost, katerega člani so v večini bili predstavniki načelnikov upravnih enot.

Nemec (2001, str. 13), načelnik prve upravne enote, ki je pridobila certifikat po standardu ISO, ugotavlja, da se je uvedba sistemov kakovosti po standardu ISO pokazala kot precej varna in izvedljiva pot do večje kakovosti dela v upravnem organu, ki se kaže v:

- urejenosti poslovanja,
- sistematičnem odkrivanju in odpravljanju napak vedno bližje njihovem izvoru,
- spodbujanju delovanja po ciklu PDCA,
- izboljšanju notranje komunikacije,
- podpiranju procesnega dela,
- spodbujanju inovativnosti zaposlenih,
- zmanjševanju stroškov,
- povečanju ugledu upravnega organa, predvsem pa
- usmerjenosti k potrebam strank in doseganju njihovega zadovoljstva.

Z uvedbo standarda ISO se najverjetneje res poveča urejenost poslovanja, sistematično odkrivanje napak, spodbujanje delovanja po ciklu PDCA, in mogoče še kaj, obenem pa se vsaj kratkoročno zvišajo stroški, saj pomeni pridobitev certifikata po standardu ISO, vsaj za manjše organizacije (kot so tudi upravne enote) velik strošek. Tudi na povečanje ugleda upravnega organa, sama pridobitev certifikata po standardu ISO nima bistvenega vpliva, saj pridobitev certifikata še ni zagotovilo za kakovostno delo.

3.3.3 Uvajanje modela CAF v državno upravo

Razmahu certifikacije po standardih ISO je v državni upravi sledil začetek uporabe modela CAF, ki je, kot sem že omenila v podpoglavju 3.2.3, nastal v EU med leti 1998 do 2000,

kot odziv na potrebe organizacij javnega sektorja, ki so želele sebi prirejen model, ki bo upošteval posebnosti dela v javnem sektorju.

Model CAF je bil javnosti prvič predstavljen na 1. konferenci o kakovosti v upravah EU pomladi 2000 v Lizboni. Sloveniji je bil na nacionalni ravni predstavljen prek sodelovanja državnega sekretarja za javno upravo na polletnem srečanju generalnih direktorjev novembra 2001 v Stockholmu. Februarja 2002 je bila nato na Ministrstvu za notranje zadeve RS ustanovljena medresorska delovna skupina za uvajanje modela CAF v slovensko upravo, ki se je najprej lotila prevoda in pravne redakcije vprašalnika (do septembra 2002) ter usposabljanja skupine ocenjevalcev (julija 2002) po modelu odličnosti EFQM, na katerem temelji model CAF (Kovač, 2003a, str. 32).

Za nadaljnjo uporaba modela CAF v Sloveniji je bila ključna izvedba poskusnega samoocenjevanja jeseni 2002, v katerem se je osem upravnih organizacij ocenilo, da bi ugotovili, ali je model CAF primeren za slovenske razmere, in po potrebi dopolnili vprašalnik. Kot ugotavlja Kovačeva (2003a, str. 32), so vsi sodelujoči (upravne enote Jesenice, Ljutomer, Ptuj, Slovenj Gradec, Šentjur pri Celju, Zagorje ob Savi ter Urad RS za meroslovje in Urad za organizacijo in razvoj uprave) menili, da je model CAF verodostojno analitično orodje za ugotavljanje potrebnih izboljšav delovanja organizacije kot celote in da je skladen s slovenskim okoljem.

Pretnar (2003, str. 404) na podlagi izkušenj Upravne enote Jesenice, ki je bila ena izmed osmih upravnih organov, ki je leta 2002 sodelovala v poskusnem projektu samoocene po modelu CAF, glavno prednost tega modela vidi predvsem v večjem vključevanju zaposlenih v samoocenjevanje, kar po njegovem mnenju odpira nove vidike v razumevanju in reševanju težav, ustvarja pa tudi večjo angažiranost in dinamiko znotraj kolektiva.

Iz podatkov Ministrstva za javno upravo RS izhaja, da je do konca februarja 2011 model CAF vpeljalo 62 organizacij v javni upravi (Virant, 2011, str. 258).

3.3.4 Uvajanje modela EFQM v državno upravo

Model EFQM se v Sloveniji od leta 1998 dalje uporablja kot temelj ocenjevanja pri podelitvi državne nagrade PRSPO. Njegovo uvajanje v državno upravo se je začelo leta 2004 s poskusnim projektom za PRSPO v javni upravi, v katerem je sodelovalo 14 državnih organizacij, od tega 13 upravnih enot (Grosuplje, Jesenice, Krško, Ljutomer, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Slovenj Gradec, Slovenske Konjice, Šentjur pri Celju, Trebnje in Tržič) in Policijska uprava Maribor.

Rezultati poskusnega projekta so bili zelo spodbudni, saj so bili najboljši uvrščeni v pas med 300 in 350 točkami, glavnina prijaviteljev pa se je gibala med 200 in 300 točkami, kar je bilo skoraj za 50 točk več kot v podobnih poskusnih projektih izvedenih v preteklih letih

(zdravstvo, turizem). Vse organizacije, ki so sodelovale v poskusnem projektu so bile ne glede na oceno, ki so jo prijele, izenačene in so na koncu prejele diplomu za sodelovanje. Osnovni namen poskusnih projektov namreč ni tekmovanje, temveč spodbujanje organizacijskega učenja, prenos najboljših praks, inoviranje itd. Ključnega pomena pa so tudi povratne informacije, zbrane v poročilu ocenjevalne skupine, ki služijo vodstvu kot osnova za nadaljnje delo.

V letih, ki so sledila, so postale prijave organizacij iz državne uprave na PRSPO nekaj običajnega, nekatere organizacije državne uprave so prejele tudi priznanja oziroma diplome za sodelovanje glede na dosežene točke oziroma ravni odličnosti. Upravna enota Novo mesto je tako leta 2006 prejela bronasto diplomu (ki se podeljuje organizacijam, ki presežejo prag 350 točk) ter leta 2007 in 2010 srebrno diplomu (ki se podeljuje organizacijam, ki presežejo prag 400 točk). Diplome so dobile še: Upravna enota Trebnje (leta 2006 bronasto ter leta 2009 in 2010 srebrno), Upravna enota Krško (leta 2007 bronasto in leta 2010 srebrno), Upravna enota Ljutomer (bronasto leta 2006 in 2010), Upravna enota Murska Sobota (bronasto leta 2006), Upravna enota Celje (bronasto leta 2009) in Upravna enota Slovenj Gradec (bronasto leta 2009).

4 UVEDBA SISTEMOV KAKOVOSTI IN NJIHOV VPLIV NA UČINKOVITOST IN USPEŠNOST IZBRANE UPRAVNE ENOTE

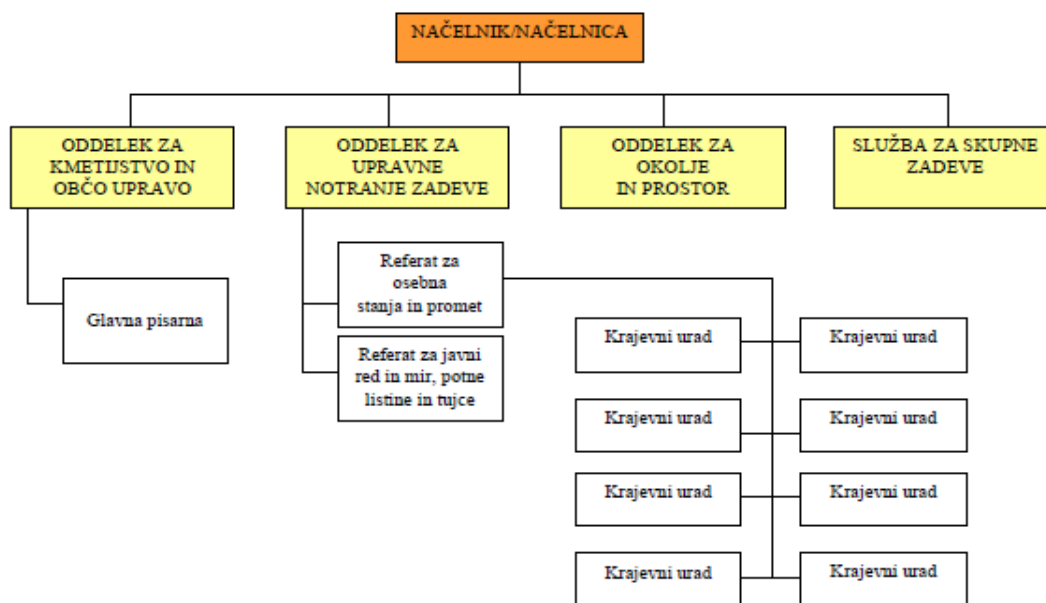
4.1 Splošno o izbrani upravni enoti

Izbrana upravna enota sodi med večje upravne enote, saj pokriva ozemlje 590 km², na katerem je ustanovljenih šest občin, znotraj katerih je 160 naselij. Upravne storitve zagotavlja skoraj 60.000 prebivalcem, za potrebe katerih je ustanovljenih tudi 8 krajevnih uradov.

Kot sem že predstavila v podpoglavju 1.1.4.2, je delovno področje upravne enote enako delovnemu področju ministrstev, katerih naloge se izvajajo prek upravne enote, temeljna pristojnost upravne enote pa je odločanje v upravnih zadevah na prvi stopnji. Poleg te pristojnosti izvaja upravna enota tudi nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti, pri izvajanju njihovih pristojnosti, ter nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela v zadevah iz okvira pristojnosti, ki so iz državne uprave prenesene na lokalno skupnost.

Tako kot vsaka organizacija ima tudi izbrana upravna enota svoje vodstvo in organizacijsko strukturo. Izbrano upravno enoto vodi načelnik/načelnica, ki predstavlja upravno enoto in skrbi za povezave s posameznimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi, poleg tega pa usklajuje delo zaposlenih v upravni enoti in je njihov hierarhično nadrejeni predstojnik. Organizacijska struktura izbrane upravne enote je prikazana na Sliki 7.

Slika 7: Organigram izbrane upravne enote



Vir: Prirejeno po Portalu upravnih enot, 2012.

4.2 Uvajanje sistemov kakovosti v izbrano upravno enoto

Izbrana upravna enota je k uvajanju sistemov kakovosti prvič pristopila leta 2001, ko so začeli z aktivnostmi za pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO 9001:2000. Zaradi pomanjkanja sredstev so se kasneje, kljub precejšnjemu vloženemu trudu odločili, da v samo pridobitev certifikata ne gredo, temveč bodo raje uporabljali samoocenitveni model CAF. V skladu s tem je bila prva samoocena po modelu CAF izvedena v letu 2003. Leta 2004 se je izbrana upravna enota odločila, da bo sodelovala v poskusnem projektu PRSPO v javni upravi, v drugi polovici leta 2008 pa so ponovno stekle priprave za pridobitev certifikata po standardu ISO, tokrat ISO 9001:2008, katerega je izbrana upravna enota pridobila januarja 2010. Sistemi kakovosti, ki jih je izbrana upravna enota uvedla, so v nadaljevanju predstavljeni, glede na kronološki potek uvajanja v izbrano upravno enoto.

4.2.1 Uporaba modela CAF v izbrani upravni enoti

Izbrana upravna enota se po modelu CAF samoocenjuje vsako drugo leto. Prvo samoocenjevanje je, kot sem že omenila, izvedla v letu 2003, temu pa so do vključno leta 2011 sledile še štiri samoocene.

Samoocenitveno skupino je sprva sestavljalo le 10 oziroma 12 zaposlenih leta 2005, v letu 2007 pa so se z namenom, da bi dosegli čim bolj realne rezultate in pridobili čim več predlogov za izboljšave, odločili oblikovati večjo skupino. V skupino se je lahko

prostovoljno vključil vsak uslužbenec upravne enote, ki je to želel. Samoocenitvena skupina je tega leta tako štela 24 članov iz vrst zaposlenih, pritegnili pa so tudi zunanega sodelavca z bogatimi izkušnjami na področju samoocenjevanja po modelu CAF. V izbrani upravni enoti ugotavljajo, da se je ta odločitev izkazala za zelo učinkovito, saj so tako pridobili veliko več predlogov za izboljšave, kot v prejšnjih samoocenah.

Tabela 6: Rezultati samoocenjevanja v izbrani upravni enoti

	Rezultati samoocenjevanja v izbrani upravni enoti po letih				
	2003	2005	2007	2009	2011
Merila					
Voditeljstvo	3,2	3,9	56,14	76,65	82,31
Strategija in načrtovanje	2	3,3	52,92	76,64	85,05
Zaposleni	3	3,9	52,68	74,70	81,90
Partnerstva in viri	3,5	4	56,69	75,83	83,08
Procesi	2,9	3,6	58,29	77,35	82,88
Rezultati – državljan/odjemalci	2,8	3	64,09	79,52	83,33
Rezultati – zaposleni	2,25	3,35	46,89	74,30	80,25
Rezultati – družba	3,25	3,85	55,75	77,22	82,70
Ključni rezultati uspešnosti delovanja	3,5	4	62,48	78,66	83,28
Skupno povprečje	2,93	3,65	56,07	76,76	82,75

Vir: Povzeto po poročilih ocenjevalne skupine izbrane upravne enote za posamezne samoocenitve (2003, 2005, 2007, 2009 in 2011).

Kot je razvidno iz Tabele 6, v kateri so prikazani rezultati dosedanjih izvedenih samoocenjevanj v izbrani upravni enoti, je primerjava dobljenih samoocen otežena, saj je samoocenjevanje v letih 2003 in 2005 potekalo na podlagi starejše različice modela CAF, ko se je za vsako merilo oziroma podmerilo uporabljalo ocenjevanje v razponu od 0 do 5 točk. Od leta 2007 dalje pa samoocenjevanje v upravnih enotah poteka na podlagi novejše različice modela CAF iz leta 2006, pri katerem se vsako merilo oziroma podmerilo ocenjuje od 0 do 100 točk. Pri tem razpon točk od 0 do 10 ustreza prejšnji ravni 0 točk, od 11 do 30 točk ravni 1 točke, od 31 do 50 točk ravni 2 točk, od 51 do 70 točk ravni 3 točk, od 71 do 90 točk ravni 4 točk ter od 91 do 100 točk ravni 5 točk.

Ne glede na uporabo različnega točkovanja, lahko iz dobljenih rezultatov posameznega samoocenjevanja (predvsem iz primerjave samoocen iz leta 2007, 2009 in 2011) vseeno razberemo, da je bil v izbrani upravni enoti v preteklem obdobju storjen napredek na

področju izboljšanja delovanja upravne enote tako v zvezi z zaposlenimi, kot tudi s strankami ter samim delovnim procesom.

4.2.2 Uporaba modela EFQM v izbrani upravni enoti

Kot že omenjeno, se model EFQM v Sloveniji uporablja kot temelj ocenjevanja pri podelitvi državne nagrade PRSPO. Izbrana upravna enota je bila ena izmed 13 upravnih enot, ki so leta 2004 odločile sodelovati v poskusnem projektu PRSPO v javni upravi. Namen poskusnega projekta ni bilo tekmovanje med organizacijami, temveč spodbujanje organizacijskega učenja, prenos najboljših praks, inoviranje itd., zato so vse organizacije ne glede na prejete točke dobile diplomo za sodelovanje.

Pri pripravi vloge izbrane upravne enote za sodelovanje v poskusnem projektu PRSPO je sodelovalo 12 zaposlenih. Sama priprava vloge je hkrati predstavljala notranjo presojo, zunanjo presojo po modelu EFQM pa je izvedla ocenjevalna skupina v sestavi treh usposobljenih presojevalcev. V končnem poročilu so zunanji presojevalci podali svoje mnenje o tem, katere so prednosti izbrane upravne enote in kje vidijo priložnosti za nadaljnje izboljšave, izvedli pa so tudi točkovanje na podlagi devetih meril modela EFQM. Iz preglednice končnega poročila zunanjih presojevalcev je razvidno, da je izbrana upravna enota skupno zbrala med 150 in 200 točkami (od 1.000 možnih), kar za prvo ocenjevanje po modelu EFQM ni slab rezultat. Za samo tekmovanje za PRSPO pa se izbrana upravna enota do sedaj ni odločila.

4.2.3 Uvajanje standarda ISO 9001:2008 v izbrano upravno enoto

Prve aktivnosti za pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO so se v izbrani upravni enoti začele leta 2001, vendar so se kasneje zaradi pomanjkanja sredstev odločili, da v samo pridobitev certifikata ne bodo šli. Leta 2008 pa so se ponovno odločili, da bodo pristopili k pridobivanju certifikata po standardu ISO. V letu 2009 so tako pospešeno izvajali aktivnosti v zvezi z vzpostavljanjem sistema vodenja kakovosti (priprava poslovnika kakovosti itd.), v drugi polovici decembra 2009 pa so uspešno prestali certifikacijsko presojo. Certifikat standarda ISO 9001:2008 za področje vodenja postopkov iz državne pristojnosti so prejeli januarja 2010. V začetku januarja 2011 so uspešno prestali tudi kontrolno presojo po standardu ISO.

4.3 Analiza vpliva uvedbe sistemov kakovosti na učinkovitost in uspešnost izbrane upravne enote

Namen analiz, predstavljenih v nadaljevanju, je ugotoviti, ali je z uvedbo sistemov kakovosti, predstavljenih v prejšnjem poglavju, izbrana upravna enota dosegla izboljšanje svoje učinkovitosti (na primer znižala stroške, povečala obseg dela itd.) in uspešnosti (na primer ali je zaznati vpliv na zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih itd.).

4.3.1 Analiza vplivov na učinkovitost izbrane upravne enote

Merjenje učinkovitosti upravnih enot je veliko bolj zapleteno, kot merjenje učinkovitosti organizacij zasebnega sektorja, saj so v upravnih enotah kazalci učinkovitosti omejeni le na merjenje finančnih vložkov (porabo) in upravno statistiko (število prejetih, rešenih, nerešenih itd. upravnih in drugih upravnih zadev). Zaradi omejenega dostopa do podatkov, bom v nadaljevanju predstavila predvsem kazalnike učinkovitosti z vidika upravne statistike za izbrano upravno enoto v obdobju od leta 2001 do 2011 (predvsem delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu, delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku oziroma po preteku zakonitega roka).

Kot je razvidno iz Tabele 7, ki prikazuje splošne podatke o izbrani upravni enoti, se število prebivalcev v njej bistveno ne spreminja, upada pa število zaposlenih v izbrani upravni enoti in sicer tako število zaposlenih uradnikov kot tudi število zaposlenih strokovno-tehničnih javnih uslužbencev¹ (v nadaljevanju STD). Proračunska sredstva (pod kar bomo v magistrskem delu razumeli veljavni proračun z upoštevanjem le stroška plač in materialnih stroškov) od leta 2001 do vključno leta 2004 minimalno naraščajo, leta 2005 in 2006 minimalno upadajo, nato od leta 2007 do vključno leta 2009 spet malo naraščajo (naraščanje gre pripisati predvsem rednemu povišanju plač, spremembi strukture zaposlenih ter leta 2008 odpravi prve in leta 2009 druge četrtine plačnih nesorazmerij). Upad proračunskih sredstev v letih 2010 in 2011 pa gre pripisati predvsem zmanjšanju števila zaposlenih in pa tudi varčnejšemu poslovanju, glede na splošno gospodarsko krizo v državi.

Tabela 7: Splošni podatki o številu prebivalcev, številu zaposlenih in proračunskih sredstvih (v EUR) v izbrani upravni enoti po posameznih letih

Leto	Število prebivalcev v izbrani UE	Skupno število vseh zaposlenih v UE	Število zaposlenih STD	Število zaposlenih uradnikov	Proračunska sredstva (plače + materialni stroški)
2001	59.817	110	44	66	1.940.773,66
2002	59.566	109	35	74	2.123.405,94
2003	59.340	109	35	74	2.325.478,22

se nadaljuje

¹ Uradniki, kot jih opredeljuje 23. člen Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 63/2007-ZJU-UPB3) so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvajanje oblasti ali z varstvom javnega interesa. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, pa so strokovno-tehnični javni uslužbenci (STD). Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa. Lahko pa STD opravljajo tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo.

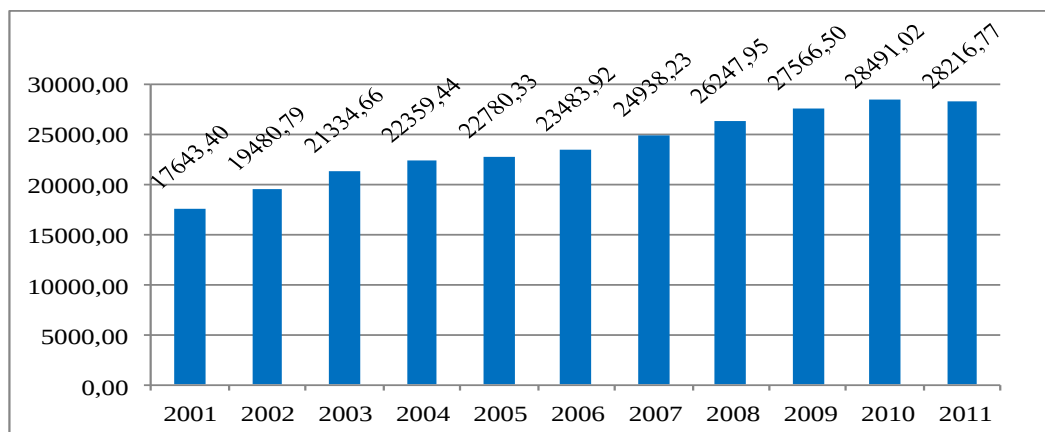
nadaljevanje

Leto	Število prebivalcev v izbrani UE	Skupno število vseh zaposlenih v UE	Število zaposlenih STD	Število zaposlenih uradnikov	Proračunska sredstva (plače + materialni stroški)
2004	59.255	106	29	77	2.370.100,98
2005	59.338	103	28	75	2.346.373,73
2006	59.099	99	27	72	2.324.908,20
2007	59.536	94	25	69	2.344.194,00
2008	59.862	93	25	68	2.441.059,00
2009	59.097	90	24	66	2.480.985,00
2010	59.083	84	24	60	2.393.246,00
2011	58.926	83	23	60	2.341.992,00

Vir: Prirejeno po podatkih Statističnega urada RS (število prebivalcev od 2001 do 2011), letnih poročilih MNZ RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2003), letnih poročilih MJU RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2010) in letnem poročilu MPJU RS o delu upravnih enot (2011).

Slika 8 prikazuje proračunska sredstva na zaposlenega v izbrani upravni enoti, v letih od 2001 do 2011.

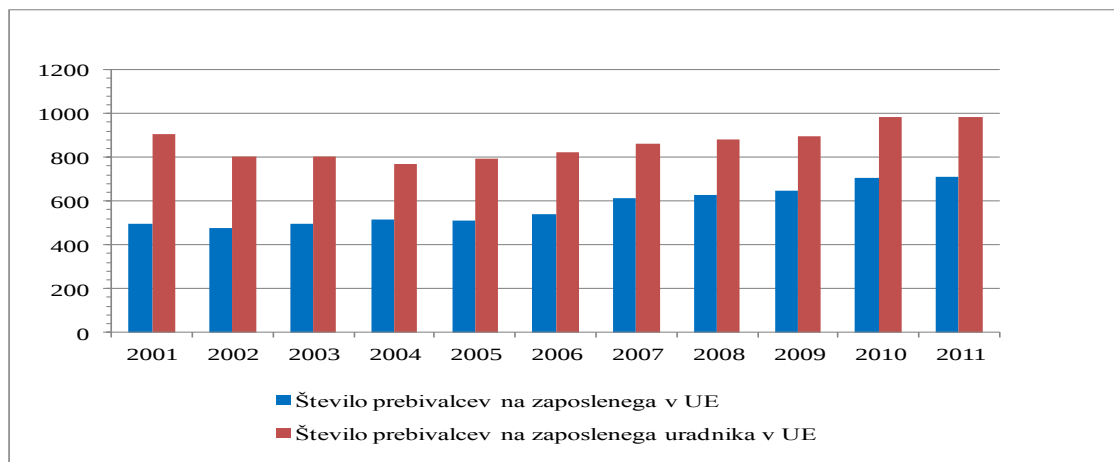
Slika 8: Proračunska sredstva na zaposlenega v izbrani upravni enoti (v EUR)



Vir: Prirejeno po letnih poročilih MNZ RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2003), letnih poročilih MJU RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2010) in letnem poročilu MPJU RS o delu upravnih enot (2011).

Kljub vsakoletnem zmanjševanju števila zaposlenih in v letih 2010 in 2011 zmanjševanju proračunskih sredstev se, kot vidimo iz Slike 8, proračunska sredstva na zaposlenega v izbrani upravni enoti v letih od 2001 do 2011 povečujejo, kar kaže, upošteva zgolj ta podatek, na zmanjševanje učinkovitosti izbrane upravne enote. Po drugi strani pa od leta 2004 narašča število prebivalcev na zaposlenega v izbrani upravni enoti oziroma na zaposlenega uradnika v izbrani upravni enoti (Slika 9), kar bi lahko nakazovalo na večjo učinkovitost izbrane upravne enote.

Slika 9: Število prebivalcev na zaposlenega in zaposlenega uradnika v izbrani upravni enoti v letih od 2001 do 2011



Vir: Prirejeno po podatkih Statističnega urada RS (število prebivalcev od 2001 do 2011), letnih poročilih MNZ RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2003), letnih poročilih MJU RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2010) in letnem poročilu MPJU RS o delu upravnih enot (2011).

Ne ena ne druga od zgornjih primerjav nista najboljši oziroma pravi pokazatelj učinkovitosti izbrane upravne enote. Da bi ugotovila učinkovitost izbrane upravne enote v obdobju od leta 2001 do 2011, bom v nadaljevanju po letih primerjala delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu in delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku oziroma po preteku zakonitega roka. Podatki o številu upravnih zadev² (vseh, rešenih, nerešenih, rešenih v zakonitem roku itd.) in drugih upravnih nalogah (v nadaljevanju DUN) v izbrani upravni enoti v letih od 2001 do 2011 so prikazani v Tabeli 8.

Kot je razvidno iz podatkov navedenih v Tabeli 8, je imela izbrana upravna enota daleč največ upravnih zadev leta 2002. Razlog za povečanje upravnih zadev v tem letu je menjava nekaterih javnih listin (predvsem osebne izkaznice in potne listine) (povzeto iz MNZ, analiza poročila o delu pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji v upravnih enotah za leto 2002, str. 6). Iz tabele je razvidno, da je število upravnih zadev v izbrani upravni enoti po letu 2002 predvsem upadlo (nekoliko je naraslo le leta 2007 in ponovno leta 2011, vendar iz poročil MNZ in MJU o delu upravnih enot ni mogoče ugotoviti razloga za porast), naraščalo pa je po tem letu število DUN. Izbrana upravna enota je v primerjalnem obdobju imela največ DUN leta 2007, ko je imela tudi največje skupno število vseh rešenih zadev (pri tem sem izvzela leto 2002, ker ni podatka o številu DUN).

² Upravna zadeva je, kot to določa 2. člen Zakona o splošnem upravnem postopku - ZUP (Ur. l. RS, št. 24/2006 – ZUP-UPB2), odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Upravna zadeva je torej vsaka zadeva, za katero je s predpisom določeno, da organ o njej vodi upravni postopek, v njem odloča ali izda upravno odločbo, ali če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari.

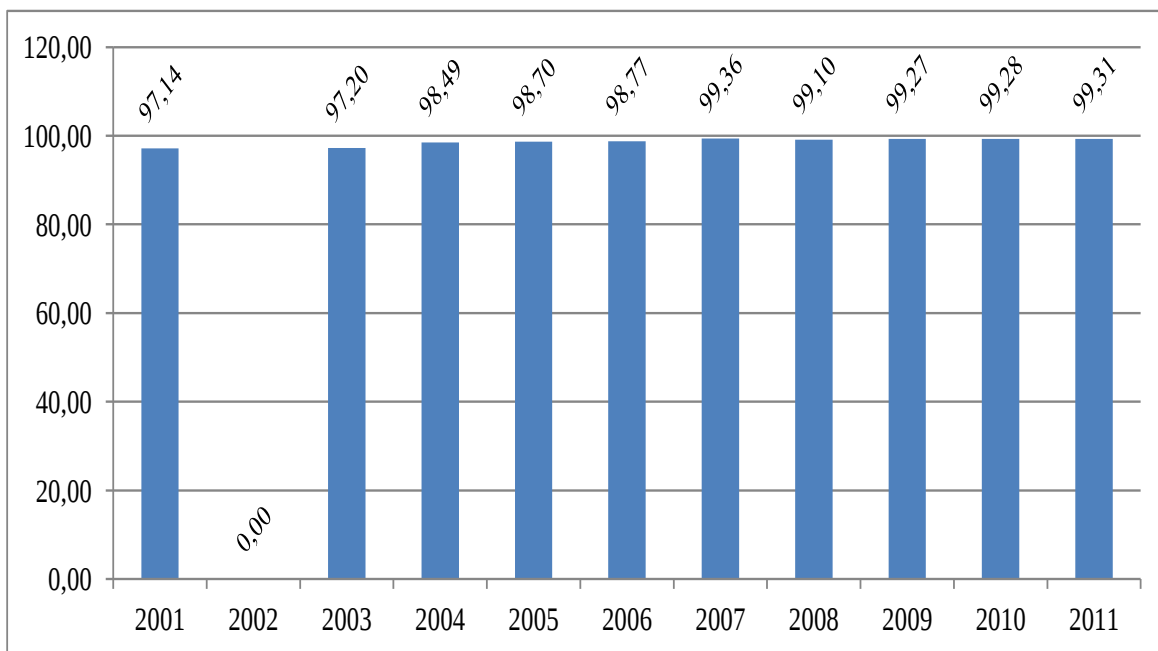
Tabela 8: Splošni podatki o številu upravnih zadev in drugih upravnih nalogah v izbrani upravi enoti po posameznih letih

Leto	Število upravnih zadev v tekočem letu	Število vseh rešenih upravnih zadev v letu	Število nerešenih upravnih zadev v letu	Število rešenih upravnih zadev v zakonitem roku	Število rešenih upravnih zadev po poteku zakonitega roka	Število rešenih DUN	Skupno število vseh rešenih zadev
	1	2	3=1-2	4	5	6	7=1+6
2001	75.308	73.000	2.308	69.375	3.625	5.342	78.342
2002	109.481	107.502	1.979	106.532	970	ni podatka	ni podatka
2003	37.650	36.032	1.618	31.410	4.622	20.164	56.196
2004	39.736	38.805	931	38.107	698	22.121	60.926
2005	23.955	22.959	996	22.762	197	52.638	75.597
2006	24.646	23.009	1.637	22.808	201	108.668	131.677
2007	26.874	25.962	912	25.727	235	114.886	140.848
2008	21.743	20.673	1.070	20.407	266	97.068	117.741
2009	21.348	20.570	778	20.439	131	84.570	105.140
2010	22.224	21.492	732	21.395	97	79.964	101.456
2011	26.223	25.517	706	25.455	62	75.419	100.936

Vir: Prirejeno po letnih poročilih MNZ RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2003), letnih poročilih MJU RS o delu upravnih enot (od 2001 do 2010) in letnem poročilu MPJU RS o delu upravnih enot (2011).

Ker upravne enote ne morejo vplivati na število prejetih zadev (s spremembami zakonodaje namreč prihaja tudi do ukinitve oziroma do spremembe pristojnosti glede reševanja zadev), samo število zadev, tako upravnih kot tudi DUN, ni pravi pokazatelj učinkovitosti dela upravnih enot. Boljši pokazatelj učinkovitosti izbrane upravne enote je, kot sem že omenila, delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu (Slika 10) in delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku (Slika 11) oziroma po preteku zakonitega roka (Slika 12). Po Zakonu o splošnem upravnem postopku je zakoniti rok za rešitev zadeve en mesec od popolnosti vloge za enostavne postopke ter dva meseca od popolnosti vloge za zahtevne postopke.

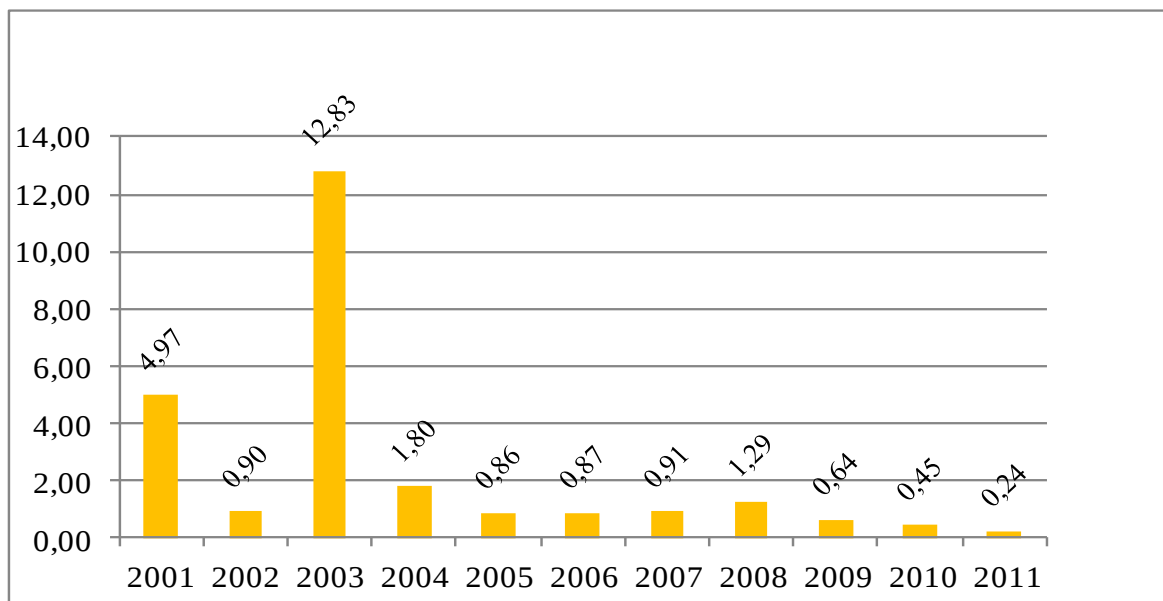
Slika 10: Delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu v izbrani upravni enoti (v %)



Slika 11: Delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku v izbrani upravni enoti (v %)



Slika 12: Delež rešenih upravnih zadev po preteku zakonitega roka v izbrani upravni enoti (v %)



Iz Slike 10 lahko razberemo, da se delež rešenih zadev glede na skupno število vseh zadev v tekočem letu od leta 2001 do 2011 povečuje (najvišji sicer z minimalnim odstopanjem leta 2007, za leto 2002 pa ni izračunan, ker manjka podatek o številu DUN). Kot je razvidno iz Slike 11, se v izbrani upravni enoti v primerjalnem obdobju od leta 2001 do 2011 (z manjšimi nihanji med letoma 2005 in 2008) viša tudi delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku, oziroma kot je razvidno iz Slike 12 znižuje delež rešenih upravnih zadev po preteku zakonitega roka (najvišji je leta 2001 in 2003). Iz zgornjih slik lahko povzamemo, da se učinkovitost izbrane upravne enote z leti izboljšuje.

4.3.2 Analiza vplivov na uspešnost izbrane upravne enote

Uspešnost izbrane upravne enote v letih od 2003 do 2010 oziroma 2012 bom v nadaljevanju ugotavljala le na podlagi rezultatov letnih anket, ki jih izbrana upravna enota izvaja za ugotavljanje zadovoljstva strank in zadovoljstva zaposlenih od leta 2003 dalje, saj drugih letnih anket izbrana upravna enota v obravnavanem obdobju ni izvajala oziroma vsaj ne kontinuirano.

4.3.2.1 Ugotavljanje zadovoljstva strank

Osnova za ugotavljanje zadovoljstva strank v upravnih enotah je bila določena s 16. členom Uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur. l. RS, št. 22/01 in 81/03), ki je določal, da morajo organi javne uprave najmanj enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti glede načina poslovanja javne uprave s strankami. Ta člen

je obenem določal, da se postopki ugotavljanja kakovosti storitev v upravnih enotah izvajajo na podlagi metodologije, ki jo določi minister, pristojen za javno upravo. Tudi 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju (Ur. l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 31/08, 35/09 in 101/2010), ki je nadomestila prej omenjeno Uredbo, določa, da se za ugotavljanje zadovoljstva strank v državnih organih uporablja enota metodologija, ki jo določi minister pristojen za javno upravo.

Vse upravne enote zato za letno ugotavljanje zadovoljstva strank uporabljajo enoten vprašalnik (Priloga 1), ki temelji na modelu SERVQUAL. Od maja 2006 do decembra 2010 so upravne enote na podlagi omenjene Uredbe o upravnem poslovanju spremljale tudi mesečno zadovoljstvo strank s tako imenovanim vprašalnikom »Barometer kakovosti«. Od leta 2011 dalje pa upravne enote ugotavljajo tudi sprotno in letno zadovoljstvo odjemalcev (tako zunanjih kot notranjih).

Ker je izbrana upravna enota za ugotavljanje zadovoljstva svojih uporabnikov v obdobju, ko je začela uvajati sisteme kakovosti najdlje, in sicer od leta 2003 do vključno leta 2010, uporabljala letno anketo za ugotavljanje zadovoljstva strank, bom za presojanje uspešnosti delovanja izbrane upravne enote z vidika zadovoljstva strank uporabila le nekatere rezultate teh anket.

Anketni vprašalnik, na podlagi katerega upravne enote letno ugotavljajo zadovoljstvo svojih strank, je torej sestavljen na podlagi modela SERVQUAL, ki temelji na primerjavi med pričakovanji (angl. *expectation*, v nadaljevanju E) uporabnikov o kakovosti storitve in dejansko zaznano (angl. *perception*, v nadaljevanju P) kakovostjo s strani uporabnikov. Naključno izbrane stranke na podlagi petstopenjske intervalne lestvice ocenijo svojo stopnjo strinjanja s posameznimi trditvami v vprašalniku; pri tem ocena 1 pomeni »ni pomembno« oziroma »mnogo slabše kot sem pričakoval«, ocena 5 pa »ključno« oziroma »mnogo bolje, kot sem pričakoval«. Prvih deset trditev v vprašalniku se nanaša na pričakovanja strank v zvezi s sestavinami kakovosti, naslednjih deset vprašanj (ki so enaka kot prva) pa se nanaša na dejansko zaznano kakovost s strani strank. Z izračunom razlike med dejansko zaznano kakovostjo (P) in pričakovano kakovostjo (E), torej $P - E$, dobimo dejansko zadovoljstvo strank.

Rezultat izvedenih letnih anket glede pričakovanj strank v zvezi s posameznimi trditvami oziroma vprašanji v izbrani upravni enoti so prikazani v Tabeli 9, rezultati letnih anket glede dejanskega zaznavanja kakovosti s strani strank po posameznih trditvah pa so prikazani v Tabeli 10

Tabela 9: Rezultati anket v letih od 2003 do 2010 glede pričakovanj strank o kakovosti storitev po posameznih trditvah

	E – pričakovanje							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Urejenost prostorov, opreme in okolja	3,50	3,39	3,69	3,17	3,30	3,41	3,50	3,42
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	4,20	4,06	4,36	3,16	3,41	3,50	3,60	3,44
Ustrezna hitrost reševanja postopkov	4,10	4,05	4,22	3,05	3,21	3,38	3,49	3,44
Reševanje zadeve na enem mestu	4,00	3,97	4,23	3,09	3,26	3,36	3,49	3,37
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	4,30	4,15	4,54	3,26	3,52	3,54	3,61	3,64
Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	4,20	4,06	4,27	3,10	3,37	3,51	3,54	3,59
Izvajanje storitev v skladu z obljubami	4,20	4,12	4,24	3,06	3,30	3,40	3,52	3,41
Pravočasnost izvajanja storitev	4,20	4,08	4,33	3,11	3,39	3,54	3,62	3,59
Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	4,10	4,03	4,22	3,07	3,26	3,43	3,52	3,56
Pripravljenost pomagati uporabniku	4,30	4,10	4,41	3,11	3,38	3,43	3,56	3,51

Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti (od 2003 do 2005) in letnega ugotavljanja zadovoljstva strank v izbrani upravni enoti (od 2006 do 2010).

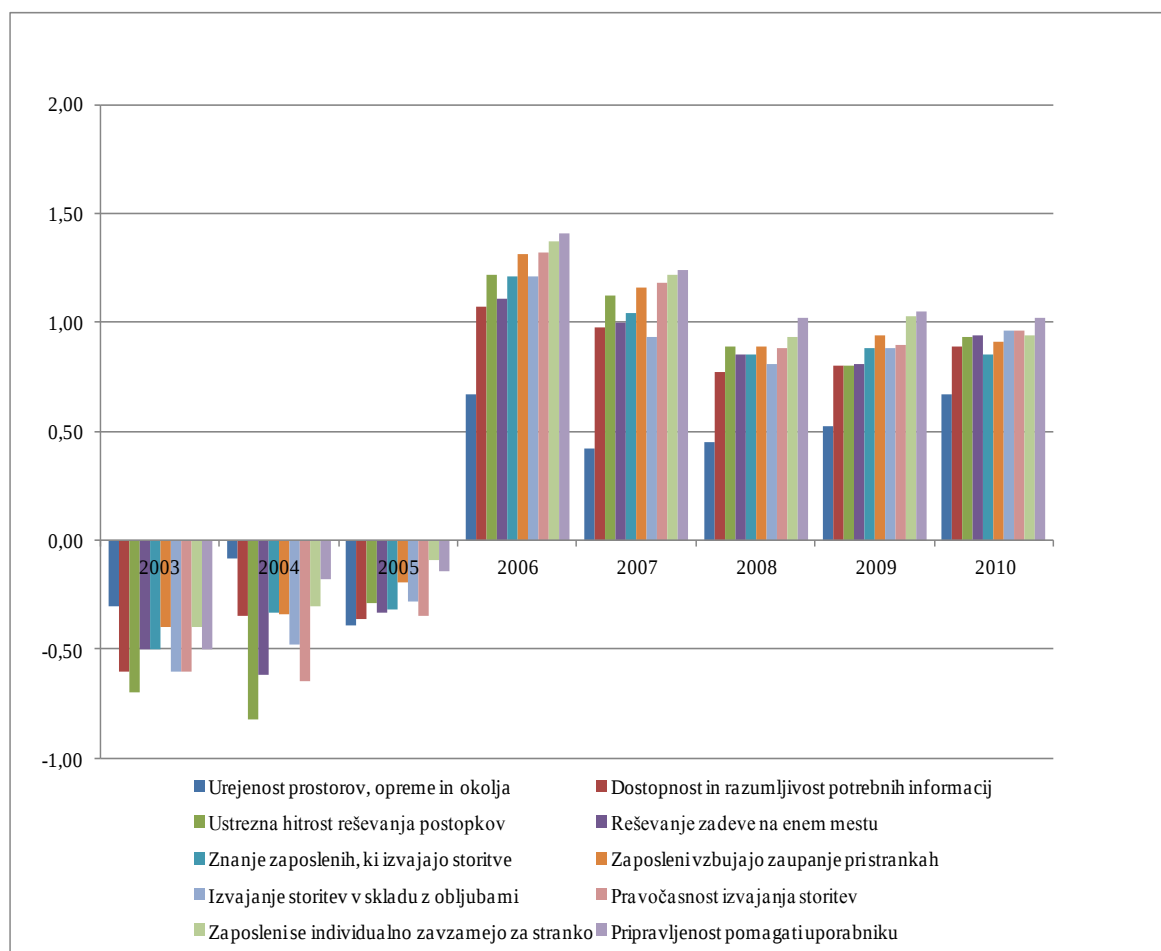
Tabela 10: Rezultati anket v letih od 2003 do 2010 glede zaznavanj strank o kakovosti storitev po posameznih trditvah

	P – zaznavanje							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Urejenost prostorov, opreme in okolja	3,20	3,31	3,30	3,84	3,72	3,86	4,02	4,09
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	3,60	3,71	4,00	4,23	4,39	4,27	4,40	4,33
Ustrezna hitrost reševanja postopkov	3,40	3,23	3,93	4,27	4,33	4,27	4,29	4,37
Reševanje zadeve na enem mestu	3,50	3,35	3,90	4,20	4,26	4,21	4,30	4,31
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	3,80	3,82	4,22	4,47	4,56	4,39	4,49	4,49
Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	3,80	3,72	4,08	4,41	4,53	4,40	4,48	4,50
Izvajanje storitev v skladu z obljubami	3,60	3,64	3,96	4,27	4,23	4,21	4,40	4,37
Pravočasnost izvajanja storitev	3,60	3,43	3,98	4,43	4,57	4,42	4,52	4,55
Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	3,70	3,73	4,13	4,44	4,48	4,36	4,55	4,50
Pripravljenost pomagati uporabniku	3,80	3,92	4,27	4,52	4,62	4,45	4,61	4,53

Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti (od 2003 do 2005) in letnega ugotavljanja zadovoljstva strank v izbrani upravni enoti (od 2006 do 2010).

Če primerjamo rezultate iz Tabel 9 in 10, vidimo, da so bila pričakovanja strank v prvih letih, torej leta 2003, 2004 in 2005, večja od dejansko zaznane kakovosti, iz česar lahko sklepamo, da stranke v teh letih niso bile zadovoljne z delovanjem izbrane upravne enote. V naslednjih letih, torej po letu 2006, pa so pričakovanja strank manjša od dejansko zaznane kakovosti storitev, kar pomeni, da so z delovanjem izbrane upravne enote zadovoljne (zakaj se je pričakovanje strank zmanjšalo, iz rezultatov izvedenih anket ni mogoče ugotoviti). Rezultati dejanskega zadovoljstva strank po posameznih vprašanjih iz Tabel 9 in 10 so grafično prikazani na Sliki 13.

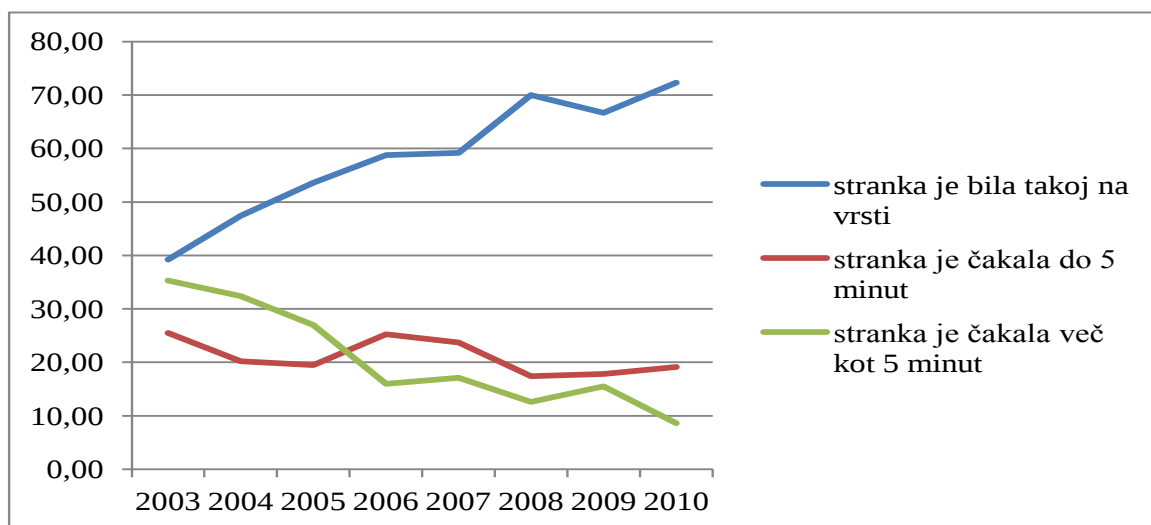
Slika 13: Rezultati anket glede dejanskega zadovoljstva strank



Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti (od 2003 do 2005) in letnega ugotavljanja zadovoljstva strank v izbrani upravni enoti (od 2006 do 2010).

Eno od preostalih vprašanj predmetnega vprašalnika, ki je prav tako pomembno z vidika ugotavljanja zadovoljstva strank oziroma uspešnosti delovanja izbrane upravne enote, je čas čakanja strank pred vrati pisarn uradnikov, zato so podatki o tem predstavljeni na Sliki 14. Kot je razvidno iz te slike, z leti narašča odstotek strank, ki so takoj na vrsti, in upada odstotek strank, ki čakajo več kot 5 minut, kar kaže na dobro organiziranost delovanja izbrane upravne enote.

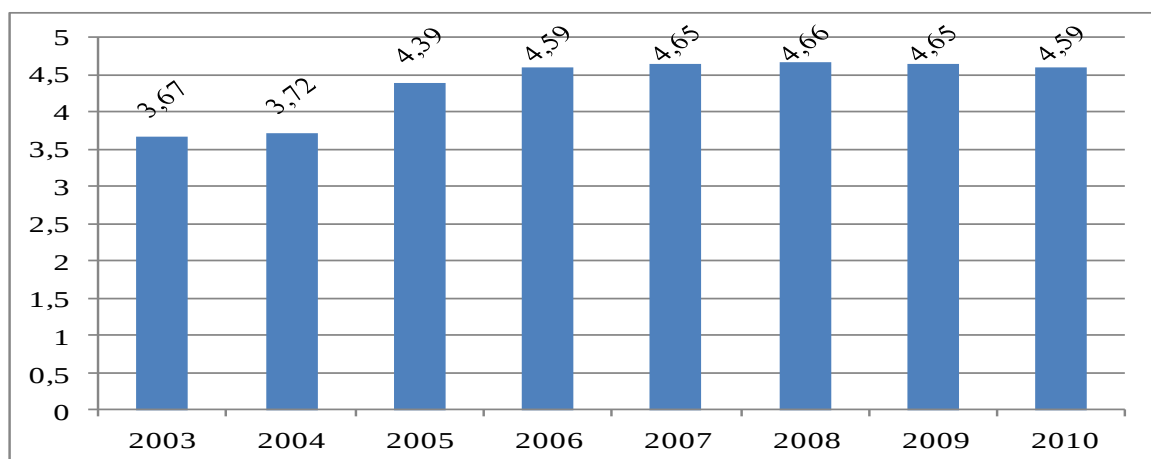
Slika 14: Stranke glede na čas čakanja (v %)



Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti (od 2003 do 2005) in letnega ugotavljanja zadovoljstva strank v izbrani upravni enoti (od 2006 do 2010).

Na podlagi letnih anket o zadovoljstvu strank upravne enote izračunajo tudi splošno oceno kakovosti storitev. Ta se meri posredno s sestavljenim indeksom, ki pomeni seštevek povprečnih ocen kakovosti za posamezni vidik (odzivnost, zanesljivost, zagotovilo, empatija, otipljivost). Splošna ocena kakovosti storitev za izbrano upravno enoto na podlagi letnih izvedenih anket v letih od 2003 do 2010, merjena na lestvici od 1 do 5 (kjer 1 pomeni najnižjo oceno, 5 pa najvišjo oceno), je prikazana na Sliki 15.

Slika 15: Splošna ocena kakovosti storitev za izbrano upravno enoto na podlagi letnih anket o ugotavljanju zadovoljstva strank



Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti (od 2003 do 2005) in letnega ugotavljanja zadovoljstva strank v izbrani upravni enoti (od 2006 do 2010).

Dobljeni rezultati kažejo, da se je splošna ocena kakovosti storitev od leta 2003 do leta 2008 zviševala, v zadnjih dveh letih pa se minimalno znižuje.

4.3.2.2 Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih

Tako kot ugotavljanje zadovoljstva strank, je tudi ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih zelo pomemben pokazatelj uspešnosti delovanja posamezne organizacije. Tega se zavedajo tudi v državni upravi, zato je Odbor za kakovost pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve RS leta 2000 poleg priprave anketnega vprašalnika in metodologije za ugotavljanje letnega zadovoljstva strank pripravil tudi anketni vprašalnik in metodologijo za ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih v upravnih enotah (Priloga 2).

Izbrana upravna enota od leta 2003 dalje ugotavljanja zadovoljstvo zaposlenih po enotni metodologiji kot druge upravne enote. Predmetne ankete ni izvedla le leta 2010, ker je tega leta sodelovala pri projektu Zlata nit – izbor najboljšega zaposlovalca na področju upravnih enot.

Ker sta bila leta 2007 prenovljena tako vprašalnik za ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih (Priloga 3) kot tudi metodologija, bom ključne rezultate letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti predstavila v dveh ločenih tabelah, in sicer za obdobje od leta 2003 do vključno leta 2006 v Tabeli 11 in za obdobje od leta 2007 do vključno leta 2012 v Tabeli 12.

V Tabeli 11 so rezultati letnih anket o zadovoljstvu zaposlenih prikazani po teh vzrokih (povzeto po ocenah oziroma analizah letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih izbrane upravne enote v letu od 2003 do leta 2006):

- **vzrok 1** zajema stopnjo strinjanja s trditvami, ki pojasnjujejo status skupinskega dela (v ta sklop so vključene naslednje trditve: menim, da sem v naši upravni enoti del harmonične sredine; vsak posameznik v naši upravni enoti prispeva k uspehu enote; moja dolžnost je, pomagati sodelavcem, da lahko dobro opravijo svoje delo; s sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem; menim, da sem pomemben član naše upravne enote);
- **vzrok 2** zajema stopnjo strinjanja s trditvama, ki pojasnujeta usposobljenost zaposlenih za opravljanje dela na upravni enoti (v nadaljevanju UE) (pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben dobro opravljati; naša UE zaposluje ljudi, ki so usposobljeni za svoje delo);
- **vzrok 3** zajema stopnjo strinjanja s trditvama, ki pojasnujeta primernost opreme in organizacije za dobro opravljanje dela (pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim; organizacija dela na mojem delovnem mestu je primerna);
- **vzrok 4** zajema stopnjo strinjanja s trditvami, ki pojasnjujejo zmožnost posameznika za nadzor pogojev, v katerih opravlja delo (mnogo časa porabim, ko rešujem probleme, ki

ne sodijo v mojo pristojnost; pri svojem delu imam vse možnosti, da resnično zadovoljim potrebe strank; zaradi preštevilnih istočasnih zahtev strank včasih ne opravi dela, kot bi ga moral; ena od težav pri mojem delu je, da sem včasih odvisen od dela sodelavcev);

- **vzrok 5** zajema stopnjo strinjanja s trditvama, ki pojasnjujeta stimuliranje zaposlenih pri delu (predpostavljeni ocenjuje moje delo tudi glede na to, kako sodelujem s strankami; na naši UE posebej stimulirajo prizadevanje za uspešno reševanje postopkov);
- **vzrok 6** zajema stopnjo strinjanja s trditvami, ki pojasnjujejo konfliktnost med nalogami zaposlenih (preobremenjen sem z evidencami in papirji, ki otežujejo učinkovitost dela; na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe; jaz in nadrejeni smo istih misli o tem, kako naj bi opravljal delo);
- **vzrok 7** zajema stopnjo strinjanja s trditvami, ki pojasnjujejo poznavanje pričakovanj vodstva (nadrejeni mi dajejo primerne informacije o tem, kaj bi moral delati; občutek imam, da ne razumem vsebine storitev, ki jih opravljamo na UE; imam vse možnosti, da sledim spremembam, ki vplivajo na delo; mislim, da so mi na UE omogočili zadostno strokovno usposabljanje; vem, katerim vidikom mojega dela dajejo predpostavljeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti).

Anketiranci so svoje strinjanje oziroma nestrinjanje z zgoraj navedenimi trditvami ocenjevali na podlagi lestvice ocen od 1 do 5, kjer 1 pomeni »sploh se ne strinjam«, 2 »se ne strinjam«, 3 »se strinjam«, 4 »zelo se strinjam« in 5 »popolnoma se strinjam«.

Tabela 11: Rezultati anket letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih za obdobje od leta 2003 do vključno leta 2006

Leto izvedbe ankete	Vzrok 1	Vzrok 2	Vzrok 3	Vzrok 4	Vzrok 5	Vzrok 6	Vzrok 7	Povprečna ocena za UE
2003	3,55	3,63	2,98	2,74	2,52	2,85	2,69	2,99
2004	3,47	3,39	2,99	2,7	2,61	2,9	2,68	2,96
2005	3,74	3,7	3,34	2,92	3,14	3,01	2,94	3,26
2006	3,49	3,48	3,14	2,96	2,9	3,18	2,73	3,13

Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva zaposlenih z delom v izbrani upravni enoti (od 2003 do 2006).

Rezultati ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih na podlagi letnih anket od leta 2007 dalje pa so, kot je prikazano v Tabeli 12, razvrščeni po naslednjih vidikih (povzeto po analizah letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih izbrane upravne enote od leta 2007 do leta 2012):

- **odnos do kakovosti** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: dobro poznam vrednote naše UE; od sodelavcev dobim natanko tisto, kar sem od njih pričakoval; dobro poznam cilje naše UE, pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben dobro opravljati; za sodelavce naredim natanko tisto, kar ti od mene pričakujejo; na naši UE je bolj pomembna kakovost izvedbe kot obseg rešenih zadev;
- **motivacija in zavzetost** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: zadovoljen sem s svojim delovnim mestom; vem, katerim vidikom mojega dela dajejo nadrejeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti; vem, kaj nadrejeni pričakujejo od mene;
- **osebna rast** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: čutim, da mi je na delovnem mestu omogočena osebna rast; na delovnem mestu imam vse pogoje, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo; delovno mesto mi nudi dobre možnosti za stalno usposabljanje in nadgrajevanje mojega znanja;
- **odnosi** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: menim, da sem v naši UE del harmonične sredine; o naši UE razmišljam pozitivno; s sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem; s sodelavci si zaupamo;
- **komunikacija z nadrejenimi** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: seznanjen sem z odločitvami, ki jih sprejema vodstvo; podatke in informacije si v naši UE izmenjujemo brez težav; nadrejeni z menoj komunicirajo korektno; imam dovolj možnosti za izražanje svojih mnenj in pobud; nadrejeni me pohvali za dobro opravljeno delo;
- **organizacija in pogoji dela** zajema stopnjo strinjanja z naslednjimi trditvami: potek dela na mojem delovnem mestu je dobro organiziran; o dodatnih zadolžitvah sem dovolj zgodaj obveščen; menim, da večina zaposlenih v naši UE svoje delo opravlja kakovostno; v času moje odsotnosti me moji sodelavci ustrezno nadomeščajo; pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravljam; moje delovne zadolžitve so mi jasne.

Tabela 12: Rezultati anket letnega ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih za leta 2007, 2008, 2009, 2011 in 2012

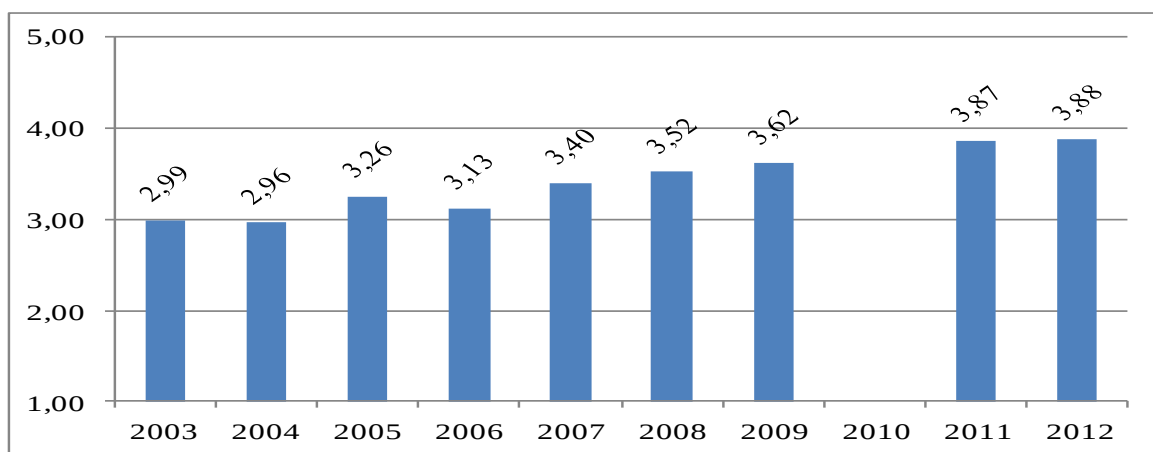
Leto izvedbe ankete	Odnos do kakovosti	Motivacija in zavzetost	Osebna rast	Odnosi	Komunikacija z nadrejenimi	Organizacija in pogoji dela	Povprečna ocena za UE
2007	3,6	3,4	3,1	3,5	3,3	3,5	3,40
2008	3,6	3,6	3,3	3,5	3,5	3,6	3,52
2009	3,7	3,7	3,3	3,7	3,6	3,7	3,62
2011	3,9	3,9	3,6	3,9	3,9	4	3,87
2012	4	4	3,6	3,9	3,9	3,9	3,88

Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva zaposlenih z delom v izbrani upravni enoti (od 2007 do 2009) in zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti (za leti 2011 in 2012).

Tako kot pri vprašalniku pred letom 2007 tudi pri prenovljenem vprašalniku anketiranci svoje strinjanje oziroma nestrinjanje z navedenimi trditvami ocenjujejo z ocenami od 1 do 5, kjer 1 prav tako pomeni »sploh se ne strinjam«, 2 »se ne strinjam«, 3 »se strinjam«, 4 »zelo se strinjam« in 5 »popolnoma se strinjam«.

Kot je razvidno iz zgornjih dveh tabel, se zadovoljstvo zaposlenih po posameznih trditvah v glavnem večja, nekoliko je upadlo le leta 2004 in 2006, pa še to ne pri vseh trditvah. Glede na to, da je ocenjevalna lestvica pri obeh vprašalnikih enaka, lahko z grafom (Slika 16) ponazorimo trend spreminjanja povprečne ocene zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti.

Slika 16: Trend spreminjanja povprečne ocene zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti od leta 2003 do leta 2012



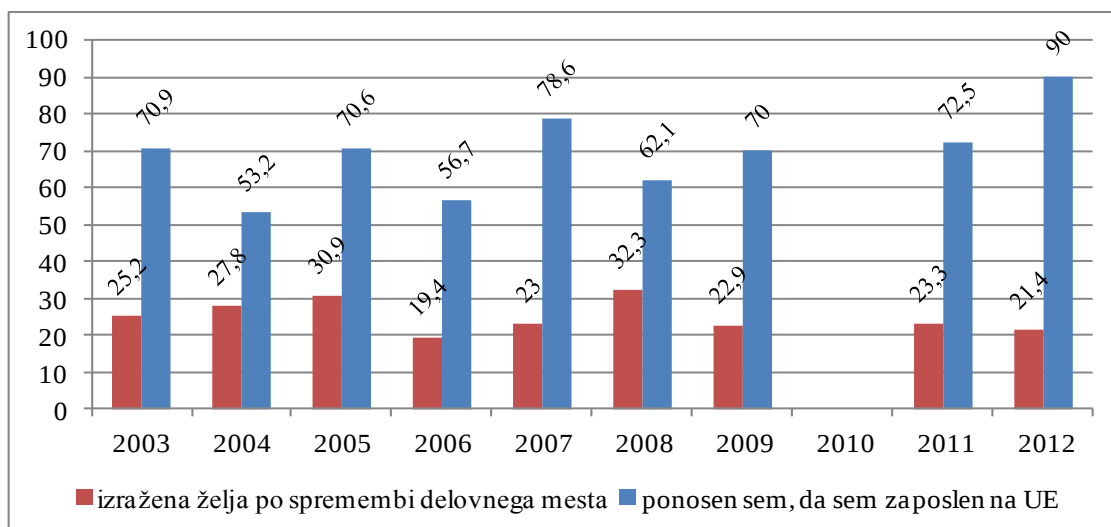
Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva zaposlenih z delom v izbrani upravni enoti (od 2003 do 2009) in zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti (za leti 2011 in 2012).

Poleg trditev oziroma anketnih vprašanj, prikazanih po vzrokih oziroma sklopih v Tabelah 11 in 12, vključujeta obe različici anketnega vprašalnika za ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih še tale vprašanja:

- Kako bi ravnali, če bi vam naložili preveč dela?
- Pomanjkanje znanja je lahko velik problem pri opravljanju del in nalog. Kako je v vašem primeru?
- Ali si želite spremembe delovnega mesta?
- Ali ste ponosni, da ste zaposleni v UE?

Z vidika ugotavljanja splošnega zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravni enoti se mi od zgoraj naštetih zdita pomembni predvsem zadnji vprašanji, zato sem na Sliki 17 v odstotkih prikazala rezultate odgovorov na ti vprašanji po posameznih letih.

Slika 17: Rezultati anket v izbrani upravnih enotah v letih od 2003 do 2012 glede vprašanja »Ali si želite spremembe delovnega mesta?« in vprašanja »Ali ste ponosni, da ste zaposleni v UE?« (v %)



Vir: Prirejeno na podlagi ocen zadovoljstva zaposlenih z delom v izbrani upravnih enotah (od 2003 do 2009) in zadovoljstva zaposlenih v izbrani upravnih enotah (za leti 2011 in 2012).

Kot je razvidno iz Slike 17, odstotek zaposlenih, ki si želijo zamenjave delovnega mesta, niha glede na posamezna leta. Prav tako niha tudi odstotek zaposlenih, ki so ponosni, da so zaposleni v izbrani upravnih enotah. Največ zaposlenih je željo po spremembi delovnega mesta izrazilo leta 2008 (32,3 %), v zadnjih letih pa se to število ponovno zmanjšuje. Odstotek zaposlenih, ki so bili ponosni, da so zaposleni v izbrani upravnih enotah, je bil najmanjši leta 2004, po letu 2009 pa lahko opazimo, da se odstotek tistih, ki so ponosni, da so zaposleni v izbrani upravnih enotah, ponovno povečuje in leta 2012 doseže 90 %.

Na podlagi rezultatov, prikazanih v Tabelah 11 in 12 ter na Slikah 16 in 17, lahko povzamemo, da se zadovoljstvo zaposlenih v izbrani upravnih enotah predvsem v zadnjih letih povečuje.

SKLEP

Podjetja, ki želijo preživeti in uspeti na trgu, se zelo dobro zavedajo, da je zagotavljanje kakovostnih proizvodov in storitev poleg cene in inovativnosti ključno za pridobivanje konkurenčne prednosti na trgu, zato temu posvečajo veliko pozornost. Lahko torej rečemo, da sodi skrb za kakovost v podjetju med njegove najpomembnejše strateške naloge.

Kako pa je v državni upravi? Državna uprava, katere del so tudi upravne enote, velja za izrazito monopolno dejavnost, kjer konkurenca praktično ne obstaja. Okolje, v katerem

deluje, je v preteklosti delovalo kot stabilno, predvidljivo in preprosto, čemur so bile organizacije državne uprave s svojim rutinskim načinom dela prilagojene. Dandanes oziroma od devetdesetih let 20. stoletja dalje pa temu ni več tako. Poleg zahtev po spremembah zaradi priključevanja Republike Slovenije k Evropski uniji se je tudi s strani uporabnikov (državljanov) pojavljalo vse več zahtev po kakovostnejšem in učinkovitejšem delovanju državne uprave, zato je bila reforma državne uprave nujna.

Zelo pomembno vprašanje, ki se je pri tem postavljalo, je bilo kako doseči posodobitev državne uprave, torej kako zagotoviti bolj učinkovito državno upravo s hitrimi in kakovostnimi storitvami, ki bo prijaznejša do strank in ne nazadnje tudi do zaposlenih, glede na to, da konkurenca k temu ne vodi, obenem pa ohraniti tudi določene vrednote klasične uprave, kot so slediti vrednotam javnega interesa, zakonitosti, nevtralnosti, odgovornosti in poštenosti.

Od konca devetdesetih let 20. stoletja dalje, ko se uvajanju kakovosti v državno upravo poudarjeno posveča pozornost, se kakovostnejše delovanje državne uprave poskuša doseči, tako s pripravo različnih nacionalnih programov in predpisov (kot so na primer program odprave administrativnih ovir, strategija elektronskega poslovanja v javni upravi in s tem povezano sprejetje zakona o elektronskem poslovanju, sprejetje uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami itd.) kot tudi z uvajanjem različnih sistemov kakovosti.

V upravnih enotah kot delu državne uprave lahko pospešeno uvajanje različnih sistemov kakovosti opazimo z razmahom pridobivanja certifikatov po standardih ISO od leta 1999 dalje in s čedalje bolj razširjeno uporabo modela CAF od 2002 dalje. Po letu 2004 so nekatere upravne enote uvedle tudi uporabo modela EFQM in sodelujejo v tekmovanju za PRSPO.

Glede na to, da posamezne upravne enote danes uporabljajo različne sisteme kakovosti, nekatere celo več sistemov hkrati, druge pa samo enega ali celo nobenega, se postavlja vprašanje, ali so bile te uvedbe vzpostavljene tako, da so dejansko vodile k večji učinkovitosti in uspešnosti upravnih enot, ali so bile zgolj same sebi namen in se jih je uvajalo zgolj zato, ker je bilo »modno«.

Temeljni cilj magistrskega dela je bil ugotoviti, ali je izbrana upravna enota z uvedbo različnih sistemov kakovosti (uporabo modela CAF od leta 2003 dalje, sodelovanjem v poskusnem projektu PRSPO leta 2004 in pridobitvijo certifikata po standardu ISO 9001:2008 v začetku leta 2010) dosegla izboljšanje svoje učinkovitosti in uspešnosti.

Zaradi omejenega dostopa do podatkov sem učinkovitost izbrane upravne enote v letih od 2001 do 2011 presojala le na podlagi podatkov pridobljenih iz letnih poročil o delu upravnih enot, ki v glavnem zajemajo le analizo dela upravnih enot z vidika upravne

statistike. Podatki, ki se pri tem uporabljajo, so: število prebivalcev, ki živijo na območju UE, število zadev v tekočem letu (vseh, rešenih, nerešenih, rešenih v zakonitem roku, upravnih, DUN itd.), število zaposlenih v UE in znesek proračunskih sredstev v tekočem letu (zajeta so le sredstva za plače in materialni stroški).

Primerjava podatkov pridobljenih iz letnih poročil o delu upravnih enot v letih od 2001 do 2011 nam za izbrano upravno enoto pokaže, da se kljub vsakoletnem zmanjševanju števila zaposlenih proračunska sredstva na zaposlenega v izbrani upravni enoti iz leta v leto večajo, minimalno se zmanjšajo le leta 2011. Ko pa primerjamo podatke, ki se nanašajo na reševanje zadev, vidimo, da se delež rešenih zadev v posameznem letu glede na skupno število vseh zadev v posameznem letu, od leta 2001 do leta 2011 povečuje, povečuje pa se tudi delež rešenih upravnih zadev v zakonitem roku oziroma zmanjšuje delež rešenih upravnih zadev po preteku zakonitega roka. Na podlagi dobljenih rezultatov ugotavljam, da se učinkovitost izbrane upravne enote z leti izboljšuje. Res pa je, da je predmetna upravna statistika, ki se uporablja za analizo dela upravnih enot, pomanjkljiva, saj v procesu evidentiranja podatkov spremlja le pogostost (količino) uporabe določenih institutov zakona o splošnem upravnem postopku, ne obravnava pa stopnje kakovosti (kvalitete) izvedbe različnih upravnih postopkov, kakor tudi ne vprašanja zahtevnosti posameznih upravnih postopkov.

Kako se je v obdobju uvajanja sistemov kakovosti v izbrano upravno enoto spreminjala njena uspešnost, sem poskušala ugotoviti s primerjavo rezultatov letnih anket, ki jih izbrana upravna enota od leta 2003 izvaja za ugotavljanje zadovoljstva strank in zadovoljstva zaposlenih. Dobljeni rezultati kažejo, da splošno zadovoljstvo strank od leta 2003 do leta 2008 narašča, v letih 2009 in 2010 pa minimalno upade, a ker je stopnja dejansko zaznane kakovosti storitev tudi v teh dveh letih višja od pričakovanj strank, to pomeni, da so stranke z delom izbrane upravne enote zadovoljne. Prav tako kot zadovoljstvo strank se z leti višajo tudi povprečne ocene zadovoljstva zaposlenih. Glede na vse to lahko na splošno rečemo, da se z leti poleg učinkovitosti izboljšuje tudi uspešnost izbrane upravne enote.

Glede na moje dolgoletne izkušnje dela v državni upravi menim, da noben sistem kakovosti ne more vplivati in ne vpliva na temeljni namen upravnih enot, ki je izdajanje zakonitih in pravičnih odločb oziroma sklepov na prvi stopnji. Ker pa izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti izbrane upravne enote kronološko sovpada z obdobjem uvajanja sistemov kakovosti vanjo, predvidevam, da je uvedba sistemov kakovosti le imela nekatere pozitivne vplive na izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti izbrane upravne enote. Kolikšni so bili ti vplivi, žal ni mogoče ugotoviti. Od sistemov kakovosti, ki jih je izbrana upravna enota uvedla oziroma jih uporablja, je k izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti najverjetneje največ pripomoglo samoocenjevanje po modelu CAF, ki se v izbrani upravni enoti najdlje uporablja. Njegove pozitivne učinke vidim predvsem v tem, da prispeva k boljši informiranosti zaposlenih, poleg tega pa so analize, ki jih opravi ocenjevalna

komisija, dobra podlaga za pripravo akcijskega načrta izboljšav in dober motivacijski dejavnik za vključevanje zaposlenih v razvoj upravne enote. Poleg tega pa je model CAF tudi finančno najugodnejši, saj ga vzpostavljajo in izvajajo zaposleni sami.

LITERATURA IN VIRI

1. Andoljšek, Ž. (2004). *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave na primeru Davčne uprave Republike Slovenije* (doktorska disertacija). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
2. Andoljšek, Ž. (2005). Družbena odgovornost – paradigma uspešnosti v državni upravi. *Uprava*, 3(1), 101–116.
3. Bahčič, P. (1999). Kakovost v državni upravi. *Neprofitni management*, 6(5), 29–34.
4. Bohinc, R., & Tičar, B. (2007). *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
5. Bučar, F. (2006). Reforma javne uprave. V S. Vlaj (ur.), *Teorija javne uprave* (str. 95–104). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
6. Bukovec, B. (2006). Družbena odgovornost in poslovna odličnost. Družbena odgovornost in etika v organizacijah. *Zbornik referatov – 7. znanstveno posvetovanje o organizacijah* (str. 7–12). Brdo pri Kranju: Fakulteta za organizacijske vede.
7. Cvikl, H. (2002). Zaznana kakovost storitev. Management in Evropska unija. *Zbornik 21. Znanstvene konference o razvoju organizacijskih ved* (str. 1264–1277). Portorož: Moderna organizacija.
8. Fajt, O. (2005). *Uravnotežen sistem kazalnikov v podjetjih in v državni upravi* (specialistično delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
9. Ferfila, B., & Kovač, P. (2000). *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Fontaine, C., Haarman, A., & Schmid, S. (2006). The Stakeholder theory. <http://www.edalys.fr/documents/Stakeholder%20theory.pdf> 10.7.2011
11. Haček, M., & Bačilija, I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Haček, M. (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Haque, S. M. (2007). The Diminishing Publicness of public Service under te Current Mode of Governance. V Bevir, M. (ur.), *Public Governance* (str. 101–129). London: Sage Publications.
14. Hočevār, M., Jaklič, M., & Zagoršek, H. (2003). *Ustvarjanje uspešnega podjetja: akcijski pristopi k strateškemu razmišljanju, vodenju in nadziranju*. Ljubljana: GV Založba.
15. Ivanko, Š. (2007). *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
16. Izbrana upravna enota. *Poročila ocenjevalne skupine izbrane upravne enote po modelu CAF za leta 2003, 2005, 2007, 2009 in 2011* (interna gradiva). Izbrana upravna enota.
17. Jaklič, M. (2009). *Poslovno okolje in gospodarski razvoj*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

18. Kaker, B. (2008). Standardi družbene odgovornosti. *Družbena odgovornost – Zbornik referatov s Srečanja partnerjev 2008* (str. 37–43). Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje.
19. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2000). *Uravnoteženi sistem kazalnikov: preoblikovanje strategije v dejanja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
20. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *Strateško usmerjena organizacija: kako podjetja, ki uporabljajo uravnoteženi sistem kazalnikov, uspevajo v novem poslovnem okolju*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
21. Kern, K. (2003). Modeli odličnosti kot sodobno orodje managementa. *Zbornik 22. Znanstvene konference o razvoju organizacijskih ved* (str. 52–58). Portorož: Moderna organizacija.
22. Kern Pipan, K., & Leon, L. (2010). Novosti evropskega modela odličnosti EFQM 2010. *Človek in organizacija – 29. Mednarodna konferenca o razvoju organizacijskih znanosti* (str. 628–636). Kranj: Moderna organizacija.
23. Kovač, P. (2003a). Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. *Zbornik referatov s posveta Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003* (str. 29–42). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
24. Kovač, P. (2003b). Skupni ocenjevalni okvir »CAF« kot most do globalizacije v javnih upravah evropske unije. V M. Brezovšek & M. Haček (ur.), *Globalizacija in državna uprava* (str. 151–164). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Kovač, P. (2004). Novi javni management in slovenska uprava. V M. Brezovšek & M. Haček (ur.), *Upravna kultura* (str. 177–196). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Kovač, P. (2006). Reforma slovenske javne uprave. V S. Vlaj (ur.), *Teorija javne uprave* (str. 105–112). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
27. Kovač, P. (2007). Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomski vidiki javnega sektorja* (str. 94–266). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Kovač, P., & Virant, G. (2011) Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V P. Kovač & G. Virant (ur.), *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011* (str. 29–49). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
29. Krapše, Š. (2005). Planiranje obvladovanja kakovosti in odličnosti v javnem sektorju. V D. Pučko (ur.), *Planiranje v neprofitnem javnem sektorju* (str. 161–178). Nova Gorica: Educa.
30. Kraševac, Z. (2010). *Usmerjenost upravnih enot v večje zadovoljstvo strank* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
31. Lahovnik, M. (2006). Družbena odgovornost organizacij kot ključni element strategije poslovanja. Družbena odgovornost in etika v organizacijah. *Zbornik referatov – 7. znanstveno posvetovanje o organizacijah* (str. 19–24). Brdo pri Kranju: Fakulteta za organizacijske vede.

32. Leon, L., & Kern, K., & Sever, J., & Germ, M., & Križman, V., & Palma, P., & Likar, I., & Pretnar, B., & Malovrh, N., & Vraber, E., & Robida, A., & Fakin, S., & Žurga, G., & Košir, A., & Kovač, P., & Medveš, Z., & Rejc, A., (2004a). *Model odličnosti EFQM. Javni in prostovoljni sektor*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Urad RS za meroslovje.
33. Leon, L., & Kern, K., & Sever, J., & Germ, M., & Križman, V., & Palma, P., & Likar, I., & Pretnar, B., & Malovrh, N., & Vraber, E., & Robida, A., & Fakin, S., & Žurga, G., & Košir, A., & Kovač, P., & Medveš, Z., & Rejc, A., (2004b). *Ocenjevanje odličnosti: praktični vodnik za uspešno razvijanje, izvedbo in pregled strategije samoocenjevanja v vaši organizaciji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Urad RS za meroslovje.
34. Leon, L., & Kern Pipan, K. (2007), Izmenjava znanja in najboljših praks preko modelov odličnosti in nagrad za kakovost. *Ustvarjalna organizacija: Zbornik 26. Mednarodne znanstvene konference o razvoju organizacijskih znanosti* (str. 995–1004). Portorož: Moderna organizacija.
35. *Letno ugotavljanje zadovoljstva strank v izbrani upravnih enotah* (2006, 2007, 2008, 2009, 2010) (interno gradivo). Izbrana upravska enota.
36. Lipec, M. (2010). *Odnos zaposlenih do strank kot ključni element kakovosti v državni upravi* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
37. Marolt, J. (2001). Kako izboljšati kakovost storitev? *Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave* (str. 41–44). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
38. Marolt, J., & Gomišček, B. (2005). *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
39. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). *Letna poročila o delu upravnih enot*. Najdeno 15. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.arhiv.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/.
40. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (2002). *Poslovno in vsebinsko poročilo upravnih enot za leto 2001* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
41. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (2003). *Analiza poročil o delu pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji v upravnih enotah za leto 2002* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
42. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (b.l). *Poročilo upravnih enot za leto 2003 (vsebinski del)* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
43. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo Republike Slovenije. *Letna poročila o delu upravnih enot za leto 2011*. Najdeno 15. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.mpju.gov.si/si/delovna_podrocja/javna_uprava/upravne_enote/letna_poročila/letna_porocila_upravnih_enot_za_leto_2011/.

44. Mulej, M. (2008). Družbena odgovornost in ekonomska teorija Adama Smitha. *Družbena odgovornost – Zbornik referatov s Srečanja partnerjev 2008* (str. 5–21). Ljubljana: Slovenski institut za kakovost in meroslovje.
45. Nemec, T. (2001). Kakovost v upravi – kako in s čim. *Kadrovske informacije: bilten* (str. 10–18). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
46. Nemec, T. (2003). Uspešnost v javni upravi – Kaj in kako meriti. *Zbornik referatov – X. dnevi slovenske uprave* (str. 238–248). Ljubljana: Visoka upravna šola.
47. Nemec, T. (2005). Izboljšanje poslovanja s pomočjo modela poslovne odličnosti. *Uprava*, 3(2), 83–100.
48. *Ocena zadovoljstva strank z delom na izbrani upravni enoti* (2003, 2004, 2005) (interno gradivo). Izbrana upravna enota.
49. *Ocena zadovoljstva zaposlenih z delom v izbrani upravni enoti* (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009) (interno gradivo). Izbrana upravna enota.
50. Piskar, F., & Dolinšek S. (2006). *Učinki standarda kakovosti ISO: od managementa kakovosti do poslovnega modela*. Koper: Fakulteta za management.
51. Portal upravnih enot RS. *Organigrami upravnih enot*. Najdeno 15. septembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.upravneenote.gov.si/>.
52. Potočan, V., & Mulej, M. (2007). Družbena odgovornost trajnostnega podjetja. *Organizacija: revija za management, informatiko in kadre*, 40(5), A129–A133.
53. Potokar, B. (2005). *Uvedba sistema kakovosti v državni upravi s primerom uveljavitve kakovosti v upravnem organu* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
54. Potočnik, V. (2000). *Trženje storitev*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
55. Pretnar, V. (2003). Evropski model ocenjevanja v javnem sektorju (CAF) med kakovostjo in odličnostjo. *Zbornik 22. Znanstvene konference o razvoju organizacijskih ved* (str. 398–404). Portorož: Moderna organizacija.
56. Rozman, R. (2002). Pojmovanje in razvoj managementa. V S. Možin (ur.), *Management: nova znanja za uspeh* (str. 46–95). Radovljica: Didakta.
57. Rozman, R. (2006). Družbena odgovornost kot načelo uspešnosti združb. Družbena odgovornost in etika v organizacijah. *Zbornik referatov – 7. znanstveno posvetovanje o organizacijah* (str. 51–56). Brdo pri Kranju: Fakulteta za organizacijske vede.
58. Rozman, R., & Kovač, J. (2012). *Management*. Ljubljana: GV Založba.
59. Rožanec, A., & Krisper, M. (2002). Uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov z spremljanje uresničevanja strategije v javni upravi. E-uprava za boljšo upravo. *Zbornik referatov/INDO* (str. 362–368). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
60. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006* (2007). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
61. Slovenski inštitut za standardizacijo (2003). *ISO 9000: Uvod in podporni paket za sistem: Nasveti in informacije o posodobitvah ISO 9001 in ISO 9004: (ISO TC/176/SC 2/N 544 R). Napotki za procesni pristop v sistemu vodenja kakovosti*. Ljubljana: Slovenski inštitut za standardizacijo.

62. Statistični urad RS (2012). *Prebivalstvo v RS*. Najdeno 20. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.stat.si/publikacije/pub_statinf1.asp?podrocje=5
63. Šobota, M., Skodlar, S., & Črv, I. (1994). *Sistemi kakovosti – gradivo za tečaj*. Ljubljana: Gama System.
64. Tavčar, M. (2002). Vloge managerjev pri obvladovanju organizaciji. *Zbornik 21. Znanstvene konference o razvoju organizacijskih ved* (str. 85–90). Portorož: Moderna organizacija.
65. Tekavčič, M. (2002). Merjenje in presojanje uspešnosti poslovanja. V S. Možina (ur.), *Management: nova znanja za uspeh* (str. 664–693). Radovljica: Didakta.
66. Tomaževič, N. (2010). *Družbena odgovornost kot temelj odličnosti javne uprave* (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
67. Tomaževič, N. (2011). *Družbena odgovornost in odličnost javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
68. Topič, B. (2001). Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO). *Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave* (str. 45–52). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
69. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. *Uradni list RS* št. 22/01, 81/03, 20/2005.
70. Uredbe o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. *Uradni list RS* št. 58/2003.
71. Uredba o upravnem poslovanju. *Uradni list RS* št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010.
72. Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot. *Uradni list RS* št. 75/1994, 8/1996, 39/2003.
73. Vila, A. (1994). *Organizacija in organiziranje*. Kranj: Moderna organizacija.
74. Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
75. Virant, G. (2011). Odprava administrativnih ovir in izboljšanje kakovosti upravnih storitev. V P. Kovač & G. Virant (ur.), *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011* (str. 247–268). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
76. Vlada Republike Slovenije (1996). *Politika kakovosti državne uprave, št. 393-01/96-3/1-8*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
77. Vlada Republike Slovenije (2003). *Politika kakovosti slovenske javne uprave, št. 016-04/2001-4*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
78. Vlada Republike Slovenije (2003). *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
79. Webb, W. (2010). Public management reform and the management of ethics: Incompatible ideals for the developing state? *International Journal of Public Sector*. 23 (7) 669–684.
80. *Zadovoljstvo zaposlenih v izbrani upravni enoti* (2011, 2012) (interno gradivo). Izbrana upravna enota.

81. Zakon o državni upravi. *Uradni list RS* št. 113/2005-UPB4, 89/2007, *Odl.US*: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012, 17/2013, *Odl.US*: U-I-42/12-15, 21/2013-ZVRS-G.
82. Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS* št. 63/2007-ZJU-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, *Odl. US*: U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF.
83. Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost. *Uradni list RS* št. 83/2003-UPB1, 92/2007.
84. Zakon o splošnem upravnem postopku. *Uradni list RS* št. 24/2006 – ZUP-UPB2, 105/2006 – ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009, *Odl. US*: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
85. Zakon o upravi. *Uradni list RS* št. 67/1994, 20/1995, *Odl. US*: U-I-285/94-105, 29/1995-ZPDF, 80/1999-ZUP, 52/2002-ZDU-1, 56/2002.
86. Žurga, G. (2001). *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
87. Žurga, G. (2002). Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. *Zbornik referatov s posveta Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi* (str. 29–44). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
88. Žurga, G. (2006). Kakovost in pravica do dobre uprave. *Zbornik referatov – Konferenca dobre prakse v Slovenski javni upravi 2006* (str. 5–22). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
89. Žurga, G. (2009). Kakovost kot vrednota v slovenski javni upravi. *Zbornik referatov – Konferenca dobre prakse v Slovenski javni upravi 2009* (str. 5–18). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva strank	1
Priloga 2: Enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih.....	3
Priloga 3: Preurejen enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih	5

Priloga 1: Enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva strank

V P R A Š A L N I K

1. Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od sestavin kakovosti v spodnji preglednici.

Na levi strani preglednice označite, kakšna so bila vaša pričakovanja preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, kako ste zaznali dejansko stanje.

nižja $\longleftrightarrow$ višja

slabše $\longleftrightarrow$ boljše

PRIČAKOVANJA	Sestavine kakovosti	DEJANSKO STANJE
1 2 3 4 5	urejenost prostorov, opreme in okolja	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	izvajanje storitev v skladu z obljubami	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	reševanje zadeve na enem mestu	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni si prizadevajo zadovoljiti potrebe strank	1 2 3 4 5

2. Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)? (Ustrezno označite.)

☐ takoj sem bil(a) na vrsti ☐ do 5 minut ☐ od 6 do 10 minut
☐ od 11 do 15 minut ☐ od 16 do 20 minut ☐ več kot 20 minut

3. Kaj je bil po vašem mnenju vzrok čakanja? (Ustrezno označite, ne odgovarjajte če ste bili takoj na vrsti.)

☐ vrsta ljudi pred mano ☐ počasnost zaposlenega
☐ zaposlenega ni bilo v pisarni ☐ razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu
☐ drugo (prosimo, navedite): _____

Prosimo obrnite!

4. **Kje ste dobili informacije o tem, kaj potrebujete v zvezi z reševanjem vaše zadeve?**

(Ustrezno označite – lahko je tudi več odgovorov.)

- | | |
|--|--|
| ☐ v sprejemni pisarni / na "informacijah" | ☐ na internetu |
| ☐ postopek mi je predstavil referent | ☐ iz publikacij upravne enote |
| ☐ nisem iskal(a) informacij | ☐ drugo (navedite): _____ |

5. **Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od lastnosti zaposlenega v spodnji preglednici.**

Na levi strani preglednice označite, kakšena so bila vaša pričakovanja o tem KAKŠEN NAJ BI BIL uslužbenec preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, KAKŠEN JE BIL uslužbenec, ki je reševal vaš primer.

nižja ↔ višja

slabše ↔ boljše

PRIČAKOVANJA					Lastnosti zaposlenih	DEJANSKO STANJE				
1	2	3	4	5	urejen	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	korekten	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	pozoren	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	strokoven	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	prijazen	1	2	3	4	5

6. **Vaša mnenja in predlogi:**

PROSIMO VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.
HVALA ZA SODELOVANJE!

Priloga 2: Enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih

V P R A Š A L N I K

1. Ocenite svojo stopnjo strinjanja za vsako izmed trditev v tem vprašanju.

Navodilo: za vsako vrstico označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju.

	1	2	3	4	5	
	sploh se ne strinjam	se ne strinjam	se strinjam	zelo se strinjam	popolnoma se strinjam	
1	2	3	4	5		<i>Menim, da sem v naši upravni enoti del harmonične sredine.</i>
1	2	3	4	5		<i>Vsak posameznik v naši upravni enoti prispeva k uspehu enote.</i>
1	2	3	4	5		<i>Moja dolžnost je, pomagati sodelavcem, da lahko dobro opravijo svoje delo.</i>
1	2	3	4	5		<i>S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem.</i>
1	2	3	4	5		<i>Menim, da sem pomemben član naše upravne enote.</i>
1	2	3	4	5		<i>Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati.</i>
1	2	3	4	5		<i>Naša upravna enota zaposluje ljudi, ki so usposobljeni za svoje delo.</i>
1	2	3	4	5		<i>Pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim.</i>
1	2	3	4	5		<i>Mnogo časa porabim, ko rešujem probleme, ki ne sodijo v mojo pristojnost.</i>
1	2	3	4	5		<i>Pri svojem delu imam vse možnosti, da resnično zadovoljim potrebe strank.</i>
1	2	3	4	5		<i>Zaradi preštevilnih istočasnih zahtev strank včasih ne opravim dela, kot bi moral-a.</i>
1	2	3	4	5		<i>Ena od težav pri mojem delu je, da sem včasih odvisen-a od dela sodelavcev.</i>
1	2	3	4	5		<i>Predpostavljeni ocenjuje moje delo tudi glede na to, kako sodelujem s strankami.</i>
1	2	3	4	5		<i>Na naši UE posebej stimulirajo prizadevanje za uspešno reševanje postopkov.</i>
1	2	3	4	5		<i>Preobremenjen-a sem z evidencami in papirji, ki otežujejo učinkovitost dela.</i>
1	2	3	4	5		<i>Na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe.</i>
1	2	3	4	5		<i>Jaz in nadrejeni smo istih misli o tem, kako naj bi opravljal-a svoje delo.</i>
1	2	3	4	5		<i>Nadrejeni mi dajejo primerne informacije o tem, kaj bi moral-a delati.</i>
1	2	3	4	5		<i>Občutek imam, da ne razumem vsebine (narave) storitev, ki jih opravljamo na UE.</i>
1	2	3	4	5		<i>Imam vse možnosti, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo.</i>
1	2	3	4	5		<i>Mislim, da so mi na UE omogočili zadostno strokovno usposabljanje.</i>
1	2	3	4	5		<i>Zadovoljen-a sem s svojim delovnim mestom.</i>
1	2	3	4	5		<i>Sposoben-a sem več, kot se od mene zahteva.</i>
1	2	3	4	5		<i>Pogosto se zavzamem za stranke.</i>
1	2	3	4	5		<i>Organizacija dela na mojem delovnem mestu je primerna.</i>
1	2	3	4	5		<i>Vem, katerim vidikom mojega dela dajejo predpostavljeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti.</i>

2. Kako bi ravnali, če bi Vam naložili preveč dela? (Prosimo, da obkrožite ustrezni križec.)

- ☐ *opravi(a) bi delo, tudi zunaj delovnega časa, samo da bi bilo končano v roku in kakovostno*
- ☐ *opravi(a) bi delo, vendar ne v predpisanem roku, saj mora biti opravljeno kakovostno*
- ☐ *opravi(a) bi delo, saj mora biti opravljeno v roku*
- ☐ *prosil(a) bi, da kdo drug opravi del dela namesto mene*
- ☐ *drugo (prosimo, navedite) _____*

3. Pomanjkanje znanja je lahko velik problem pri opravljanju del in nalog. Kako je v Vašem primeru? (Prosimo, da obkrožite ustrezni križec.)

- ☐ *menim, da imam dovolj znanja*
- ☐ *primanjkuje mi ozko strokovno znanje*
- ☐ *primanjkuje mi splošnega znanja*
- ☐ *drugo (navedite) _____*

4. *Ali si želite spremembe delovnega mesta?* (Obkrožite ustrezeni križec in napišite razlog za Vašo odločitev.)

☒ Da, ker _____ ☐ Ne, ker _____

5. *Prosimo, da ocenite vsakega od naštetih motivov pri Vašem delu z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ)?*

Če menite, da katera bistvena sestavina ni navedena, jo pripišite in ocenite njen pomen.

___ plača ___ dobri medčloveški odnosi ___ stopnja zahtevnosti dela
___ pohvala ___ kariera ___ (napišite) _____

6. *Ali ste za svojo učinkovitost in dejansko ustvarjeno novo vrednost primerno plačani?* (Prosimo, da obkrožite ustrezeni križec ali pripišete svoje mnenje.)

☒ plačilo ustreza moji učinkovitosti ☒ plačilo je enako, ne glede na učinkovitost
☒ plačilo je premajhno za opravljeno delo ☒ glede na opravljeno delo je plačilo
previsoko
☒ drugo (prosimo, navedite) _____

7. *Ali daje Vaš vodja pri sprejemanju odločitev prednost strokovnosti (zakonitosti) pred subjektivnimi okoliščinami, na katere se občasno sklicujejo stranke?* (Prosimo, da obkrožite ustrezeni križec.)

☒ vedno ☒ pogosto ☒ občasno ☒ redko ☒
nikoli

8. *Z oceno od 5 (najbolj) do 1 (najmanj) razvrstite cilje, ki jih po Vaši presoji v procesu dela na UE zasleduje načelnik(ca):*

___ legitimnost ___ pravičnost ___ obvladovanje stroškov
___ kakovost storitev ___ zadovoljevanje potreb uporabnikov

9. *Ali ste ponosni, da ste zaposleni na UE ...(naziv).....?* (Obkrožite križec in napišite razlog za svojo odločitev.)

☒ Sem ponosen(na), ker
☒ Nisem ponosen(na), ker

Priloga 3: Preurejen enoten vprašalnik za letno ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih

V P R A Š A L N I K

1. Prosimo, označite svojo stopnjo strinjanja za vsako izmed trditev v tem vprašanju.

Navodilo: V vsaki vrstici označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju.

Če se popolnoma strinjate s trditvijo, označite oceno 5. Če se s trditvijo sploh ne strinjate, označite oceno 1. Poudarjamo, da ni pravih ali napačnih odgovorov, pač pa gre za navedbo Vaših občutkov v zvezi s trditvami.

← NAJMANJ					NAJBOLJ →	
1	2	3	4	5		
sploh se ne strinjam	se ne strinjam	se strinjam	zelo se strinjam	popolnoma se strinjam		
1	2	3	4	5	Dobro poznam vrednote naše UE.	
1	2	3	4	5	Zadovoljen-a sem s svojim delovnim mestom.	
1	2	3	4	5	Čutim, da mi je na delovnem mestu omogočena osebna rast.	
1	2	3	4	5	Menim, da sem v naši UE del harmonične sredine.	
1	2	3	4	5	Potek dela na mojem delovnem mestu je dobro organiziran.	
1	2	3	4	5	Seznanjen-a sem z odločitvami, ki jih sprejema vodstvo.	
1	2	3	4	5	Od sodelavcev dobim natanko tisto, kar sem od njih pričakoval-a.	
1	2	3	4	5	Vem, katerim vidikom mojega dela dajejo nadrejeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti.	
1	2	3	4	5	Na delovnem mestu imam vse pogoje, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo.	
1	2	3	4	5	O naši UE razmišljam pozitivno.	
1	2	3	4	5	O dodatnih zadolžitvah sem dovolj zgodaj obveščen-a.	
1	2	3	4	5	Podatke in informacije si v naši upravni enoti izmenjujemo brez težav.	
1	2	3	4	5	Menim, da večina zaposlenih v naši UE svoje delo opravlja kakovostno.	
1	2	3	4	5	V času moje odsotnosti me moji sodelavci ustrezno nadomeščajo.	
1	2	3	4	5	Dobro poznam cilje naše UE.	
1	2	3	4	5	Nadrejeni z menoj komunicirajo korektno.	
1	2	3	4	5	Menim, da sem pomemben-a član-ica naše upravne enote.	
1	2	3	4	5	Delovno mesto mi nudi dobre možnosti za stalno usposabljanje in nadgrajevanje mojega znanja.	
1	2	3	4	5	Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati.	
1	2	3	4	5	S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem.	
1	2	3	4	5	Imam dovolj možnosti za izražanje svojih mnenj in pobud.	
1	2	3	4	5	Pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim.	
1	2	3	4	5	Za sodelavce naredim natanko tisto, kar ti od mene pričakujejo.	
1	2	3	4	5	Vem, kaj nadrejeni pričakujejo od mene.	
1	2	3	4	5	S sodelavci si zaupamo.	
1	2	3	4	5	Na naši UE je bolj pomembna kakovost izvedbe kot obseg rešenih zadev.	
1	2	3	4	5	Nadrejeni me pohvali za dobro opravljeno delo.	
1	2	3	4	5	Moje delovne zadolžitve so mi jasne.	

2. Kako bi ravnali, če bi Vam naložili preveč dela?

Prosimo, ustrezno označite Vaš odgovor.

- ☐ opravil-a bi delo v roku in kakovostno, vendar izven delovnega časa
- ☐ opravil-a bi delo kakovostno, čeprav bi zamudil-a predpisani rok
- ☐ opravil-a bi delo v roku, čeprav ne tako kakovostno

- ☐ prosil-a bi svojega nadrejenega, da nekdo drug opravi del dela namesto mene
- ☐ drugo (prosimo, navedite): _____

3. Pomanjkanje znanja je lahko velik problem pri opravljanju del in nalog. Kako je v Vašem primeru?

Prosimo, ustrezno označite Vaš odgovor.

- ☐ menim, da imam dovolj znanja
- ☐ primanjkuje mi ozko strokovno znanje
- ☐ primanjkuje mi splošnega znanja
- ☐ drugo (prosimo, navedite): _____

4. Prosimo, označite svojo stopnjo strinjanja za vsako izmed trditev v tem vprašanju.

Navodilo: V vsaki vrstici označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju:

NAJMANJ

NAJBOLJ

1	2	3	4	5
<i>sploh se ne strinjam</i>	<i>se ne strinjam</i>	<i>se strinjam</i>	<i>zelo se strinjam</i>	<i>popolnoma se strinjam</i>

1	2	3	4	5	Zadnji izvedeni letni pogovor, ki sem ga imel-a s svojim vodjem, je bil zelo koristen.
1	2	3	4	5	Dogovorjeno v letnem razgovoru, tako vodja kot jaz, obojestransko spoštujeva.
1	2	3	4	5	Strinjam se z letno oceno, ki sem jo nazadnje prejel-a.
1	2	3	4	5	V naši UE se določila o napredovanju po Zakon o javnih uslužbencih upoštevajo.

5. Ali si želite spremembo delovnega mesta?

DA, ker: _____

NE, ker: _____

6. Ali ste ponosni, da ste zaposleni v UE /naziv UE/?

DA, ker: _____

NE, ker: _____

7. Kaj bi želeli, da spremenimo v naši upravni enoti (vprašanje se nanaša na vodenje, delovne procese, odnose, delovne prostore, ...) – predlogi:

PROSIMO, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.
NAJLEPŠA HVALA ZA SODELOVANJE!