

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UVEDBA SISTEMA KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI S
PRIMEROM UVELJAVITVE KAKOVOSTI V UPRAVNEM ORGANU**

Ljubljana, oktober 2005

BRUNO POTOKAR

IZJAVA

Študent Bruno Potokar izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Rudija Rozmana in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, oktober 2005

Podpis:

KAZALO

1.	UVOD	1
2.	RAZVOJ IN OPREDELITEV KAKOVOSTI	3
2.1.	Kratek zgodovinski razvoj kakovosti.....	3
2.2.	Kako opredeliti pojem kakovosti.....	4
2.3.	Namen standardov kakovosti serije ISO 9000	6
2.3.1.	Kratka zgodovina ISO standardov	6
2.3.2.	Razvoj ISO standarda 9000:2000.....	7
2.3.3.	Koncept »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj« (PDCA).....	9
2.3.4.	Prednosti standarda ISO 9001:2000.....	11
2.4.	Modeli poslovne odličnosti.....	12
2.5.	Modeli za ocenjevanje kakovosti storitev.....	13
2.6.	Sistem ravnanja kakovosti in vloga ravnateljstva	16
3.	ZAGOTAVLJANJE KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI EU	18
3.1.	Kako zagotavljajo kakovost v javni upravi EU	18
3.2.	Model za hitro oceno stanja kakovosti v organizaciji javne uprave EU.....	19
3.3.	Odpravljanje administrativnih ovir v EU	22
4.	TEMELJI UVEDBE POLITIKE KAKOVOSTI V REPUBLIKI SLOVENIJI .	22
4.1.	Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije.....	22
4.2.	Politika kakovosti državne uprave	23
4.3.	Kakovost v državni upravi	25
4.4.	Odbor za kakovost.....	26
5.	PROJEKT UVEDBE ISO STANDARDA V UPRAVI RS ZA POMORSTVO .	27
5.1.	Delovanje in organizacija Uprave RS za pomorstvo.....	27
5.1.1.	Organizacija Uprave RS za pomorstvo	27
5.1.2.	Delovna področja in naloge notranjih organizacijskih enot	29
5.1.2.1.	Sektor za pomorske listine in splošne zadeve	29
5.1.2.2.	Sektor za pomorski promet – kapitanija	30
5.1.2.3.	Sektor za pristaniško infrastrukturo in finance.....	31
5.1.2.4.	Pomorska inšpekcija.....	31
5.1.3.	Medsebojna razmerja notranjih organizacijskih enot	32
5.1.4.	Notranji nadzor nad opravljanjem nalog uprave, vodenje notranjih organizacijskih enot	32
5.1.5.	Razmerje med upravo in Ministrstvom za promet.....	33
5.1.6.	Mednarodno sodelovanje.....	33
5.2.	Organizacija projekta uvajanja ISO 9001:2000.....	34
5.3.	Ugotovitev in opredelitev procesov	35
5.3.1.	Temeljna vodila pri ugotavljanju procesov v upravi.....	36
5.3.2.	Temeljna struktura poslovnih procesov na upravi.....	39
5.3.2.1.	Bistveni ali osnovni poslovni procesi.....	39
5.3.2.2.	Podporni procesi.....	42
5.4.	Določitev kontrolnih točk v poslovnem procesu.....	43
5.5.	Opredelitev dokumentov sistema kakovosti.....	44
5.6.	Opredelitev kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti.....	46

5.6.1.	Opredelitev kazalnikov uspešnosti	47
5.6.2.	Opredelitev kazalcev učinkovitosti v upravi	49
5.7.	Stroški vzpostavitve sistema kakovosti ISO 9001:2000	49
6.	USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE ZAPOSLENIH	51
6.1.	Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v državni upravi	51
6.2.	Motiviranje zaposlenih za uvajanje sistema kakovosti.....	52
7.	POSLOVNIK KAKOVOSTI UPRAVE	54
7.1.	Sistem ravnanja kakovosti	54
7.1.1.	Splošen opis sistema	54
7.1.2.	Dokumentacija sistema ravnanja kakovosti	55
7.2.	Odgovornost ravnateljstva	57
7.2.1.	Zavezanost ravnateljstva	57
7.2.2.	Osredotočenost na uporabnike storitev.....	57
7.2.3.	Politika kakovosti.....	57
7.2.4.	Planiranje kakovosti	58
7.2.5.	Odgovornosti, pooblastila in komuniciranje uprave	59
7.2.6.	Vodstveni pregled	60
7.3.	Ravnanje z zaposlenimi in sredstvi.....	61
7.3.1.	Preskrba virov	61
7.3.2.	Zagotavljanje kadra.....	61
7.3.3.	Infrastruktura.....	62
7.3.4.	Delovno okolje.....	62
7.4.	Merjenje, analize in izboljšave	62
7.4.1.	Nadzor in meritve	63
7.4.2.	Obvladovanje neskladnosti	64
7.4.3.	Analize podatkov.....	65
7.4.4.	Izboljševanje	66
8.	CILJ IN NAMEN PRIDOBIVANJA POTRDILA KAKOVOSTI V UPRAVI..	67
9.	ZAKLJUČEK.....	73
	LITERATURA.....	75
	VIRI	77
	PRILOGE.....	I

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 1:	Enačba kakovosti.....	6
Slika 2:	Razvojna pot standarda ISO 9001:2000	8
Slika 3:	Poenostavljen postopek potrjevanja z uporabo enega standarda	8
Slika 4:	Cikel »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj«	9
Slika 5:	Model odličnosti EFQM.....	13
Slika 6:	Shematičen prikaz modela razkorakov (Parasurman, Zeithamel and Berry, 1985)	14
Slika 7:	Sestava modela CAF	20

Slika 8: Rezultati izvedene samoocene slovenskih in evropskih organizacij (od oktobra 2002 do julija 2003)	21
Slika 9: Organizacijska shema uprave	28
Slika 10: Model procesa, ki temelji na sistemu ravnanja kakovosti.....	36
Slika 11: Procesni in merilni sistem.....	38
Slika 12: Priprava predloga proračuna in izvrševanje proračuna.....	41
Slika 13: Hierarhija dokumentacije sistema kakovosti v upravnem organu.....	45
Slika 14: Rezultati ankete zadovoljstva uporabnikov vpisnika čolnov	48
Slika 15: Medsebojna povezanost vložkov, procesa, izložka in izida.....	49
Slika 16: Potek potrjevalnega postopka	72
 Tabela 1: Vrste razkorakov v modelu razkorakov.....	 15

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Act (A)	ukrepati, delovati
Audit	presoja
Benchmarking	primerjava s preteklim obdobjem in drugimi podjetji
Check (C)	kontrolirati, nadzirati
Common Assesment Framework (CAF)	skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju
Do (D)	izvršiti, storiti
European Maritime Safety Agency (EMSA)	Evropska agencija za varnost pomorskega prometa
European Fundation for Quality Management (EFQM)	evropska fundacija modela odličnosti
European Quality Award (EQA)	evropska nagrada za kakovost
International Labour Organisation	Mednarodna organizacija dela
International Hydrographic Organisation	Mednarodna hidrografska organizacija
International Maritime Organization	Mednarodna pomorska organizacija
International Standard Association (ISA)-	Mednarodno združenje za standardizacijo
International Organization for Standarization (ISO)	Mednarodna organizacija za standarizacijo
IQNet	mednarodno združenje certifikacijskih ustanov
Manager, menedžment	ravnatelj, ravnateljstvo
Maritime Rescue Coordination Centre (MRCC)	Center za koordinacijo reševanja na morju
Mediterranean and Black Seas Hydrographic Commission (MBSHC)	Komisija za hidrografijo Sredozemskega in Črnega morja
Plan (P)	planirati
Total Quality Management (TQM)	celovito ravnanje kakovosti
Virtual Regional Electronic Navigation Chart Centre (VRENC)	Virtualni regionalni center za elektronske navigacijske karte
Vessel Traffic System (VTS)	Sistem za uravnavanje pomorskega prometa

1. UVOD

Z opredeljevanjem in razumevanjem kakovosti so se ukvarjali že pred mnogimi leti. V glavnem si ljudje predstavljajo kakovost kot značilnost nekega predmeta ali pojava, s katero se le-ta ločuje od drugih. Povsem enotna opredelitev pojma kakovosti še vedno ne obstaja.

V proizvodnih podjetjih so se najprej začeli ukvarjati s kakovostjo izdelkov, saj so ugotovili, da jim kupci zavračajo slabo narejene izdelke. V proizvodnih podjetjih so uvedli normiranje dela in notranjo kontrolo od vhodne surovine do predaje končnega izdelka. Izkušnje zagotavljanja in ravnanja kakovosti izdelkov so se prenesle iz proizvodnih podjetij na storitvena.

Sistemi kakovosti so se začeli uveljavljati v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je bilo preveč prostih proizvodnih kapacitet in premalo kupcev. Konkurenčni boj med proizvodnimi podjetji je sprva temeljil na nižanju proizvodnih stroškov in cen proizvodov. Ko so bili navedeni ukrepi izčrpani, so začeli uvajati ukrepe za izboljšanje kakovosti proizvodov. V današnjih razmerah na svetovnem trgu in hude konkurence so zahteve po kakovosti proizvodov in storitev vedno višje. Podjetja morajo iskati načine, kako lahko z **nenehnim izboljševanjem** in spreminjanjem poslovnih aktivnosti podjetja povečujejo konkurenčno sposobnost.

Če želijo proizvajalci in storitvena podjetja slediti zahtevam trga, morajo stalno izboljševati sisteme ravnanja kakovosti. Modeli, standardi in celovito ravnanje kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM) so se prilagodili za uporabo v storitvenih podjetjih, kjer je končni produkt storitev.

V državni upravi ni konkurence, kar pomeni, da so državni organi monopolne institucije. Zaposleni v državni upravi ne čutijo pritiska za boljše delo in nevarnosti, da bi lahko zgubili zaposlitev. Vendar se razmere v državni upravi spreminjajo zaradi demokracije, volitev, zahtev in obljub volivcem ter kritiziranja in osveščanja ljudi s pomočjo medijev. Posledično raste spoznanje o družbeni odgovornosti. Družbena odgovornost, pritisk javnosti in predvolilne obljube politikov zahtevajo kakovost (ne toliko tehnokracije) v državni upravi in širše v javni upravi. Procesno pa je zagotavljanje kakovosti smiselno enako.

Vlada se je zavedla, da mora spremeniti organizacijo državne uprave. S strategijo razvoja državne uprave ne želi samo zmanjšati števila zaposlenih, ampak tudi uvedi **sisteme ravnanja kakovosti**, ki jih uspešno uporabljajo v podjetjih. Vlada se je osredotočila predvsem na uvajanje standardov ISO 9001:2000, ki so primerni za storitvena podjetja. Kot drugo možnost promovira uporabo evropskega modela skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju (angl. Common Assessment Framework – CAF). Navedeni model ne pomeni standard kakovosti, ampak pripomoček za hitro oceno delovanja glavnih področij državne institucije.

Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami, ki je bila sprejeta leta 2000, je prav tako pomemben temelj vzpostavitve sistema kakovosti. Uredba določa način izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja državnih organov s strankami. Postopke ugotavljanja kakovosti izvajajo v skladu z metodologijo, ki jo

določi minister, pristojen za upravo. Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami ureja približevanje storitev uporabniku v smislu doseganja kvalitetnejših storitev za uporabnike.

V Uredbi o načinu poslovanja javne uprave so navedene zahteve, ki jih morata institucija in uradnik pri svojem delu spoštovati. Uvajanje sprememb v državno upravo in njihovo upoštevanje je zahteven proces. Težko je spremeniti način dela v institucijah državne uprave, kjer zaposleni delujejo po birokratskih načelih, lahko pride do zastojev uvajanja sprememb, ker se zaposleni začnejo bati za delovna mesta in da bodo izgubili privilegiran položaj. Uvedba kontrolnih mehanizmov delovanja institucij državne uprave je edini način, da lahko spremljamo **uspešnost** uvajanja sprememb v državno upravo.

V gospodarstvu je **namen** zagotavljanja kakovosti storitve neposreden vpliv na povečevanje prihodkov in s tem dobička. Državljeni Republike Slovenije pričakujejo kakovostno storitev s strani državne uprave, ki se odraža predvsem v hitrosti reševanja vlog, prijaznosti uradnikov, višini stroška storitve, možnosti reševanja zadev na enem mestu in urejanje zadev preko elektronskih medijev.

Cilj magistrskega dela je prikazati, kako se **Uprava Republike Slovenije za pomorstvo** (v nadaljevanju uprava) pripravlja za uvedbo standarda ISO 9001:2000. Ocenjujemo, da ga bo pridobila v enem letu. To je enkratna dejavnost, kako zagotoviti kakovost oziroma standard kakovosti v storitveni organizaciji. Uvedba sistema kakovosti v državni upravi ima določene značilnosti v primerjavi z gospodarstvom. Državna uprava se financira predvsem iz proračuna in cilj zagotavljanja **kakovosti storitve** je predvsem zadovoljevanje potreb uporabnikov ter izboljšanje lastnega delovanja.

V magistrskem delu bomo s pomočjo **metode** analiziranja najprej ugotovili, kakšna je kakovost storitve v upravi. Analizirali bomo pritožbe, pohvale in rezultate izvedenih anket, s katerimi so merili zadovoljstvo odjemalcev. Proučili bomo Pravilnik o sistematizaciji delovnih mest uprave ter razmerja z drugimi institucijami. Analiza organizacijskih in materialnih predpisov bo služila kot pripomoček pri iskanju rešitev uvajanja sistema kakovosti v upravo.

S pomočjo domače in tuje strokovne literature bomo proučili zgodovino kakovosti in uvajanje različnih sistemov kakovosti v Evropski uniji ter v Republiki Sloveniji. Uporabili bomo že izvedene projekte uvedbe standarda ISO, na osnovi katerih bomo izdelali projekt uvedbe standarda kakovosti za upravo. Pri pripravi Poslovnika kakovosti bomo poleg strokovne literature uporabili izkušnje in izvedene presoje Ministrstva za promet ter upravnih enot. Po izdelanem poslovniku bo sledila priprava na potrjevalno presojo in pridobitev potrdila kakovosti.

Uvodoma moram poudariti dejstvo, da je uprava organ v sestavi Ministrstva za promet in jo lahko kategoriziramo kot organizacijo državne uprave. V upravi so zaposleni ljudje, ki uresničujejo cilje delovanja in izpolnjevanja zahtev države ter odjemalcev. Uresničevanje doseganja ciljev uprave lahko merimo, če predhodno določimo letni plan in merila. Za potrebe magistrskega dela bom določil, da

upravo v procesu ravnateljstva uravnava ravnatelj (Rozman, 1999, str. 269) in izraz ravnateljstvo kot prevod izraza management.

Magistrsko delo je sestavljeno iz uvoda, sedmih poglavij in zaključka. V drugem poglavju bomo opisali, kako se je razvijala kakovost skozi zgodovino. Osredotočili se bomo na težavo enotne opredelitve kakovosti ter namena standardov ISO 9000.

V tretjem poglavju bomo skušali ugotoviti, kako zagotavljajo kakovost v javni upravi Evropske unije. Analizirali bomo model hitre ocene stanja kakovosti v organizaciji javne uprave Evropske unije. S pomočjo strokovnega gradiva bomo pregledali, na kakšen način so se lotili odpravljanja administrativnih ovir v evropski uniji.

V četrtem poglavju bomo analizirali, kako se je Republika Slovenija zavezala k kakovosti. Temelji uvedbe politike kakovosti so predvsem Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije, Sklep vlade iz leta 1996 in drugi predpisi.

V petem poglavju bomo celovito obdelali projekt uvedbe ISO standarda v upravi. Predstavili bomo organizacijo uprave in zavezanost ravnateljstva k kakovosti. Procese bomo identificirali in razvrstili po pomembnosti. Določene bodo kontrolne točke, dokumentacija in kazalci uspešnosti ter učinkovitosti sistema kakovosti.

V šestem poglavju bomo določili potrebno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih za potrebe uvedbe sistema kakovosti. Motiviranje zaposlenih, da bo projekt uvedbe sistema kakovosti uspešen, je za državno upravo specifičen.

V sedmem poglavju bomo pripravili poslovnik kakovosti. Pri njegovi pripravi bomo sledili zahtevam standarda ISO 9001: 2000 in pričakovanim vprašanjem bodočih presoj. Predvidoma bomo opustili zahteve sedmega poglavja v standardu, ker se nanašajo na proizvodnjo. V zaključku bomo povzeli ugotovitve, ki bodo nastale pri izdelavi magistrskega dela.

2. RAZVOJ IN OPREDELITEV KAKOVOSTI

2.1. Kratek zgodovinski razvoj kakovosti

Danes ni možno z gotovostjo trditi, kdaj je bila kakovost zaznana. V razvoju naprednih civilizacij v obdobju pred našim štetjem opazamo kakovost v posameznih dosežkih znanosti in kakovosti življenja ljudi. Zgodovinski dosežki so zabeleženi in dejansko ustrezajo današnjim merilom kakovosti (Potočnik, 1998, str. 11).

V srednjem veku najdemo zapisana standardna delovna opravila. V združenju evropskih mojstrov so se zavezali razvijati in ohranjati visoke standarde kakovosti v končnih izdelkih že v obdobju med enajstim in petnajstim stoletjem. Ideja o zagotavljanju kakovosti proizvoda s pomočjo kontrole se je ohranila skozi stoletja,

s tem da je danes vse manj v uporabi. Navkljub povečanju množične proizvodnje se je ohranil nadzor nad kakovostjo proizvoda s pomočjo statističnih metod. Proizvodni standardi so se razvili obenem kot temelj zagotavljanja kakovosti (Stimson, 1998, str. 3).

Japonska industrija je doživela pomembno spremembo z uvedbo statističnih metod za nadzor kakovosti proizvoda, ki jih je prinesla na Japonsko ameriška vojska v obdobju od 1946 do 1950. leta. W. Edwards Deming, Joseph M. Juran in Armand V. Feigenbaum so bili ključni ameriški svetovalci, ki so pomembno zaznamovali razvoj kakovosti v japonski industriji.

Japonski strokovnjaki za kakovost Kaoru Ishikawa, Genichi Taguchi in Shigeo Shingo so v obdobju po letu 1950 predvsem poudarjali:

- množično izobraževanje,
- uporabo enostavnega orodja in timsko delo.

V zahodnem razvitem svetu se šele v obdobju od 1970. do 1980. leta začeli poudarjati pomembnost kakovosti. Philip Crosby, Tom Peters in Claus Moller so najbolj zaznamovali tisto obdobje razvoja in širjenja kakovosti ([URL: http://www.dti.gov.uk/mbp/bpgt/m9ja00001/m9ja000014.html](http://www.dti.gov.uk/mbp/bpgt/m9ja00001/m9ja000014.html)).

Ravnatelji s svojim ravnanjem zagotavljajo, da zaposleni ne morejo narediti drugega kot delati kakovost. Iz navedenega sledi, da so za kakovost odgovorni predvsem ravnatelji. Zaposleni, ki neposredno delajo, morajo slediti predpisanemu procesu. Od tod izhaja pojem zagotavljanje kakovosti, ki se kasneje razvije v celovito ravnanje kakovosti. Sistem celovitega ravnanja kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM) danes uporabljajo v številnih državah, predvsem z namenom in ciljem doseganja odličnosti v organizacijah, s poudarkom na odjemalcu in poslovnih rezultatih. Zagotavljanje kakovosti še ne pomeni poslovne uspešnosti.

Modela poslovne odličnosti (Business Excellence) in odličnosti (Excellence) sta v Evropi promovirana od evropske fundacije ravnanja kakovosti (EFQM) in britanske fundacije za kakovost (BQF). Namen in cilj navedenih fundacij je predvsem vzpodbujati podjetja k izboljšanju kakovosti poslovanja ter širjenju koncepta kakovosti na podjetja, ki se k temu niso zavezala v lastni strategiji.

2.2. Kako opredeliti pojem kakovosti

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je kakovost pojasnjena kot nekaj »kar opredeljuje kaj glede na pozitivne lastnosti«. Kot drugi način določanja kakovosti »kar opredeljuje kaj glede na veliko mero pozitivnih lastnosti« (Slovar, 1995, str. 376). Kakovost lahko razumemo glede na zaznane pozitivne lastnosti proizvoda ali storitve, pri tem ne smemo pozabiti na negativne lastnosti, saj so prav tako indikator zaznane kakovosti.

Kakovost je »skupek lastnosti, ki jih človek nosi v sebi kot sposobnost za zadovoljevanje ugotovljenih in naznačenih potreb«. Kakovost je zahteven koncept, ki se ga enostavno opazi in izjemno težko določi (Wilkinson, 1998, str.7). Sistem kakovosti mora vsebovati predvsem lastnosti:

- kakovost zaradi določitev potreb,
- kakovost zaradi proizvodnje,
- kakovost zaradi oblikovanja proizvoda,
- kakovost zaradi izpolnjevanja zahtev,
- kakovost zaradi podpore proizvodu skozi njegovo življenjsko dobo. (<http://www.hq.nasa.gov/office/codeq/quality/survey/definitions.html>)

Proizvodno podjetje potrebuje lastno definicijo kakovosti, ki je razumljiva in izvedljiva v proizvodnji. Če želimo, da bo planirana kakovost fizično postala oziroma ne bo lastnost proizvoda ni odvisno od proizvodnje linije. Zaradi navedenih razlogov potrebujemo delovno verzijo definicije kakovosti za vsak proizvod posebej.

Mednarodna organizacija za standarizacijo (ISO) definira: »Kakovost je doseganje vseh lastnosti izdelka ali storitve, ki jih kupec pričakuje« (ISO 8402). Strokovni izraz stanja kakovosti lahko bolj natančno določimo s pomočjo naslednjih besed: slaba, dobra ali odlična (Cianfrani, 2001, str.18).

Demingova definicija kakovosti je obrnjena k stranki kot uporabniku proizvodov ali storitev. Definiral je kakovost kot »zadovoljevanje stranke« ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč celo z »očaranjem stranke« (<http://www.dti.gov.uk/mbp/bpqt/m9ja00001/m9ja000014.html>).

Joseph Juran je opredelil kakovost kot »primernost za namen« proizvoda ali storitve. Po Juranovem mnenju uporabnik proizvoda ali storitve njegovo »primernost za namen« zlahka ugotovi sam. Philip Crosby trdi, da pomeni pojem kakovosti skladnost z zahtevami. Kakovost je določena s stopnjo, s katero predmet trgovanja izpolnjuje zahteve in pričakovanja kupca, pravi Farouk M. Fawzi.

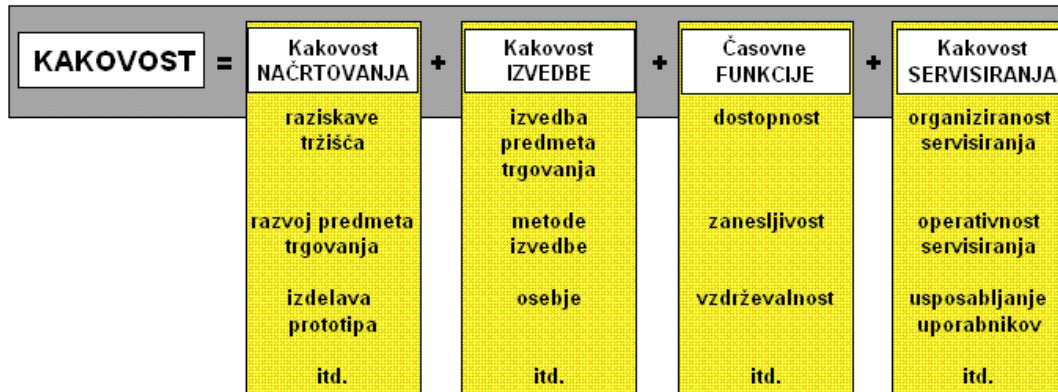
Faroukova definicija kakovosti se bistveno ne razlikuje od drugih, kljub temu uvaja dve merljivi vrednosti: stopnjo izpolnjevanja kupčevih zahtev in pričakovanj. V matematičnem zapisu nastopajo lastnosti predmeta trgovanja in njihov pomen za kupčevo zadovoljstvo (Potočnik, 1998, str. 15).

- Q – stopnja izpolnjevanja zahtev in pričakovanj kupca,
- W – pomembnost posamezne lastnosti,
- C – ocena lastnosti,
- N – število lastnosti predmeta trgovanja.

$$Q = \sum_{i=1}^n W_i * C_i$$

Stopnja izpolnjevanja kupčevih zahtev in pričakovanj je vsota zmnožkov posameznih lastnosti z njihovo pomembnostjo. Faroukovo enačbo kakovosti prikazuje slika 1.

Slika 1: Enačba kakovosti



Vir: Potočnik: 1998, str. 15

Doslednost uporabe navedene opredelitve nujno zahteva ocenjevanje lastnosti predmeta trgovanja s primerjalnimi tehnikami ali s tehnikami izračuna absolutnih vrednosti, ki so v praksi redke. Ko je to delo opravljeno, nam nova pridobitev veliko pove o primerjalni prednosti podjetja, vendar le tedaj, če je podjetju dostopna baza podatkov o razmerah na trgu.

Primer primerjalne uporabe navedene opredelitve je konkurenčna primerjava, s katero sočasno in objektivno ocenjujemo ponudbo konkurence. Vsaki lastnosti določimo pomembnost **W** (na primer od 1 do 3) in ocenimo lastnost **C** (v navedenem primeru od 1 do 5). Višino ocene določijo glede na oceno, kako je podjetje sposobno dosegati zahteve za posamezno lastnost. Zmnožek obeh vrednosti (**W.C**) je ocena lastnega podjetja. Enak postopek ponovimo za ponudbo konkurence. Če je vsota vseh razlik pozitivna, pomeni da obstaja primerjalna prednost (Potočnik, 1998, str.16).

Obstaja velika verjetnost, da bo izračun primerjalne prednosti podjetja po zgoraj navedeni enačbi napačen, če bodo posamezne lastnosti napačno ocenjene oziroma izmerjene. Zaradi navedenih pomanjkljivosti je takšen pristop določanja primerjalne prednosti podjetja nezanesljiv.

2.3. Namen standardov kakovosti serije ISO 9000

2.3.1. Kratka zgodovina ISO standardov

Začetek delovanja mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO) sega v leto 1926, ko je bilo ustanovljeno mednarodno združenje (IF), katere članice so bile nacionalna združenja za standardizacijo (ISA). Navedena organizacija se je

ukvarjala predvsem s strojnimi inženiringom. Leta 1942 je bilo mednarodno združenje (IF) ukinjeno kot posledica druge svetovne vojne. Leta 1946 se je ponovno organiziralo v mednarodno organizacijo za standardizacijo (ISO) in v takšni obliki deluje še danes.

Mednarodna organizacija za standardizacijo (ISO) je prostovoljna organizacija, katere članice so priznane ustanove za standardizacijo in vsaka predstavlja eno državo. Delovne skupine, pododbori in 2700 odborov opravi večino dela za potrebe mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO). Tehnični odbor št. 176 je zadolžen za ISO 9000, medtem ko je tehnični odbor št. 207 zadolžen za ISO 14000.

Slovenija je članica mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO). Slovenski inštitut za standardizacijo (SIST) je na osnovi zakona (Zakon o standardizaciji, U.I. RS, št. 59/99) pooblaščen za izvajanje nalog (ISO) standardov. ISO standardi serije 9000 so bili prevedeni v slovenski jezik na tehničnem odboru inštituta (SIST).

2.3.2. Razvoj ISO standarda 9000:2000

Tehnični odbor ISO TC št. 176 je razvil standarde serije ISO 9000, ki zagotavljajo ravnanje sistemov kakovosti. Navedeni odbor je pri oblikovanju standardov družine ISO 9000 postavil štiri ciljne lastnosti standarda:

- splošno sprejemljivost,
- sedanjo združljivost,
- prihodnjo združljivost,
- prihodnjo prilagodljivost.

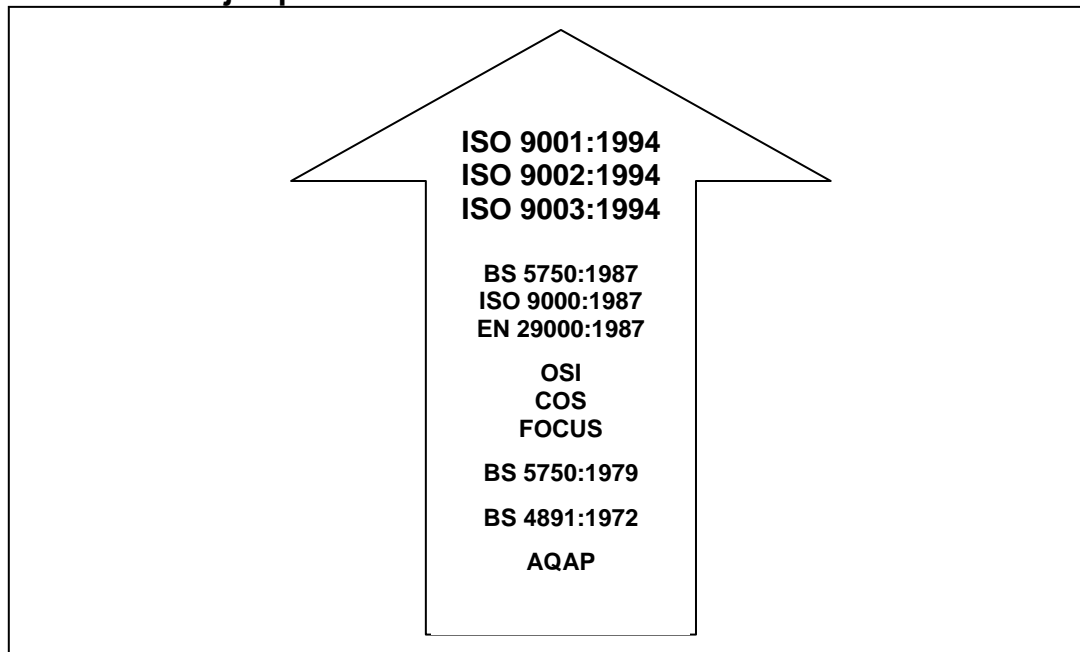
Družina ISO 9000 ima dve vrsti neposrednih uporabnikov: dobavitelje in kupce oziroma odjemalce. Vsebina standarda je za kupca in dobavitelja enaka, vendar je vsebina sporočila zanj različna. Vzroki, zaradi katerih dobavitelj in kupec uporabljata navedeni standard, so prav tako različni:

- doseganje takšne ravni notranje poslovne kulture in urejenosti, da sistem znotraj podjetja zazna in odstrani vzroke nastalih napak, navzven pa doseči zadovoljstvo kupca,
- doseči zaupanje dobaviteljev v sistem kakovosti po prepoznavnem in predvidljivim okoljem (Potočnik, 1998, str. 23).

Družina treh standardov ISO 9001, ISO 9002 in ISO 9003 je bila integrirana v novi standard ISO 9001:2000 (Costin, 1999, str. 422). Standard ISO 9001 določa zahteve, kako potekajo procesi znotraj organizacije, od oblikovanja in razvoja proizvoda, namestitve ter servisiranja. Organizacijam, ki nimajo lastnega oddelka za oblikovanje proizvoda, predstavlja standard ISO 9002 idealno rešitev, saj ne zahteva kontrolo oblikovanja kot ISO 9001. Standard ISO 9003 je primeren za organizacije, pri katerih poslovni procesi ne zajemajo kontrole oblikovanja, procesov nabave ali servisiranja. ISO 9003 uporabljajo predvsem za nadzor, ki

zagotavlja, da sta končni proizvod ali storitev narejena v skladu z zahtevami (<http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/tour/123.html>).
Razvojno pot standarda ISO 9001:2000 prikazuje slika 2.

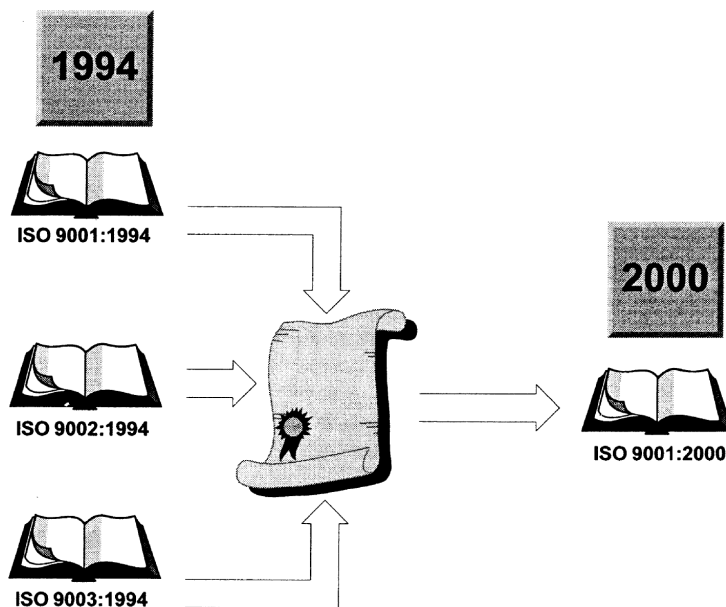
Slika 2: Razvojna pot standarda ISO 9001:2000



Vir: Tricker : 2001, str. 11

V sliki 3 si lahko ogledamo poenostavljen postopek potrjevanja z uporabo enega standarda.

Slika 3: Poenostavljen postopek potrjevanja z uporabo enega standarda



Vir: Tricker : 2001, str. 19

Standard ISO 9001:2000 določa zahteve sistema ravnanja kakovosti za katerokoli organizacijo, ki želi dokazovati, da je sposobna kupcu dobaviti proizvod, ki izpolnjuje njegove zahteve, in je ciljno usmerjena k zadovoljevanju kupca.

2.3.3. Koncept »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj« (PDCA)

Walter Shewhart je že leta 1920 prvič poudaril cikel »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj«, ki ga je kasneje William Edwards Deming močno propagiral. Danes ga skoraj vsi imenujejo »Demingov cikel«. Koncept PDCA je vsakodnevno prisoten tako v zasebnem kot poklicnem življenju. Uporablja se nenehno, ne glede na to ali je v formalni ali neformalni obliki oziroma koncept poteka zavestno ali podzavestno. Vse aktivnosti ne glede na to, če so enostavne ali zapletene, se ravnajo po tem vzorcu brez konca. »Demingov cikel« prikazuje slika 4.

Slika 4: Cikel »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj«



Vir: Napotki za procesni pristop v sistemu ravnanja kakovosti, SIST ISO 9000, str. 5

Koncept PDCA je v okviru sistema ravnanja kakovosti dinamičen cikel, ki je lahko razvit znotraj vsakega procesa organizacije. Vsi posamezni procesi organizacije, ki so oblikovani po konceptu PDCA, se lahko povežejo v PDCA združbo procesov. Koncept PDCA je zelo povezan s planiranjem, uvajanjem, obvladovanjem in nenehnim izboljševanjem proizvoda ter procesov v sistemu kakovosti, kot so storitve.

Vzdrževanje in nenehno izboljševanje učinkovitosti procesa lahko dosežemo s konceptom PDCA na vseh ravneh v organizaciji. Predvsem se to nanaša na strateške procese na visoki ravni, kot sta planiranje sistema ravnanja kakovosti ali vodstveni pregled. Enostavne operativne aktivnosti, izpeljane kot del procesov za realizacijo proizvoda oziroma storitve, so lahko oblikovane v konceptu PDCA.

Nenehno izboljševanje kakovosti storitve v organizaciji bomo poskušali prikazati s konceptom PDCA. Pri tem se moramo zavedati, da je Demingov cikel že bil uporabljen v standardu ISO 9001:1994 ter posledično v standardu ISO 9001:2000. Razumevanje delovanja Demingovega cikla pomeni lažjo uvedbo standarda ISO 9001:2000 in koristnost nenehnega izboljševanja delovanja, ki prinaša za organizacijo.

V organizaciji je potrebno planirati **(P-plan)** vse aktivnosti, ki bodo potekale predvsem kratkoročno in srednjeročno. Kratkoročno planiranje kakovosti vključuje tudi:

- letni plan proračuna,
- letni kadrovski načrt,
- letni plan službenih potovanj v domovini in tujini,
- letni plan nabav,
- letni plan izobraževanj in usposabljanja zaposlenih.

V organizaciji se lahko odločijo, da se projekt uvedbe sistema kakovosti uvrsti v seznam kratkoročnih planov, saj predvideva izvedbo projekta v enem letu. Ko bo organizacija pridobila potrdilo kakovosti, bo morala v letne plane vključiti tudi stroške izpolnjevanja zahtev zaradi ohranitve pridobljenega potrdila kakovosti.

V skladu s sprejeto politiko kakovosti združbe postane jasno, katere aktivnosti bo morala izvesti **(D-do)** za doseg cilja uvedbe sistema kakovosti. Organizacija bo poslala bodoče notranje presojevalce in nekatere zaposlene, ki se bodo ukvarjali s kakovostjo, na dodatno usposabljanje in izobraževanje. V organizaciji bodo morali ugotoviti in zapisati vse procese, ki vsakodnevno potekajo. S pridobljenim znanjem bodo lahko kvalitetno pripravili poslovnik kakovosti organizacije in se pripravili na zunanjo presojo.

V organizaciji se lahko odločijo, da bo zaradi projekta uvedbe sistema kakovosti uvedli **kontrolne** (C-check) točke. Rezultate procesov mora organizacija dokumentirati in analizirati, če želi pridobiti informacije za oceno učinkovitosti sistema ravnanja kakovosti. V organizaciji ponavadi zahtevajo, da vsem aktivnostim določijo rok oziroma datum izvedbe. V organizaciji lahko za vsakodnevno kontrolo aktivnosti zadolžijo predstavnika ravnateljstva za kakovost. V organizaciji je potrebno nenehno ugotavljati, če je sprejeta politika kakovosti primerna. V primeru, da ugotovijo, da cilje politike kakovosti ne dosežejo, je potrebno uvesti ustrezne ukrepe.

V organizaciji **ukrepajo** (A-action) vsakič, ko ugotovijo, da aktivnosti izvedbe projekta uvedbe sistema kakovosti ne potekajo po rokovniku oziroma so odstopanja od dogovorjenega. Če ugotovijo neskladnosti s standardom ISO 9001:2000, zahtevajo, da jih odpravijo, preden pride do zunanje presoje sistema kakovosti.

Demingov cikel »Planiraj – Izvedi – Preveri – Ukrepaj« je potrebno kontinuirano ponavljati, saj edino na ta način lahko povečujemo učinkovitost sistema. Deming

meni, da edino podjetja, ki bodo upoštevala tako filozofijo kakovosti, lahko preživijo na tekmovalnem trgu.

2.3.4. Prednosti standarda ISO 9001:2000

Novi standardi lahko z uporabo splošnih načel ravnanja, pospeševanja in učinkovitega spremljanja zadovoljstva odjemalcev vsaki organizaciji pomaga doseči enovitost. V neprofitni organizaciji bo izboljšanje delovanja in povečanje zadovoljstva odjemalcev rezultat uporabe standarda ISO 9001:2000.

Revidirani standard poudarja še usmerjenost organizacije k odjemalcu in objektivni pristop ravnateljstva k odločanju. Če organizacija želi pridobiti odjemalčevo zadovoljstvo, se morajo med njima vzpostaviti takšni dobaviteljski odnosi, ki prinašajo obojestransko korist.

Brez ustreznega komuniciranja v organizaciji ni mogoče širiti zavedanja o pomenu kakovosti proizvodov in storitev, zadovoljstva odjemalcev in nenehnega izboljševanja za dolgoročen, stabilen razvoj organizacije v zadovoljstvo vseh zainteresiranih strani. Prav tako ni mogoče ustvarjati pogojev za potrebno vključenost zaposlenih na vseh ravneh organizacije. Posledično so bile zahteve za ustrezno notranje **komuniciranje** bile vključene tudi kot neposredna zahteva standarda.

Standard ISO 9001:2000 je procesno naravnani in **spodbuja nenehno izboljševanje**. To približevanje standardov organizacijam olajšuje integracijo sistemov ravnanja kakovosti z različnih vidikov, omogoča izvajanje skupnih elementov, skrajšuje potreben čas uvajanja in pridobivanja potrdila kakovosti. Predvsem **povečuje učinkovitost zaposlenih in znižuje stroške**.

Standard ISO 9001:2000 **predpisuje manj dokumentacije** kot izdaja iz leta 1994 in organizacijam dopušča več svobode pri izboru načina dokumentiranja sistema ravnanja kakovosti. Tako si lahko vsaka organizacija glede na velikost in vrsto dejavnosti, zahtevnost procesov, usposobljenost ljudi določi minimalen obseg dokumentacije, ki je potreben, da organizacija dokazuje uspešnost planiranja, izvajanja in nadzorovanja procesov ter učinkovitost izvajanja nenehnega izboljševanja.

Standard ISO 9001:2000 daje poseben poudarek zaposlenim v organizaciji. Zahteva **usposobljenost** vseh zaposlenih, ki s svojim delom vplivajo na kakovost proizvoda ali storitve. Organizacija naj bi **usposobljenost** zaposlenih redno pregledovala glede na trenutne in prihodnje potrebe in na tej osnovi načrtovala potrebno usposabljanje ter druge aktivnosti.

Analiza podatkov je nova zahteva v standardu kot posledica uveljavljanja načela »odločanje na podlagi dejstev«. Prejšnja izdaja standarda je že zahtevala ugotovitev potreb za uporabo statističnih metod, potrebnih za vzpostavitev, obvladovanje in overjanje sposobnosti procesa ter uporabo ustreznih virov informacij za učinkovito korektivno in preventivno ukrepanje. Dejanska novost je le zahteva po analiziranju podatkov, s katerimi ravnateljstva organizacij dokazujejo

primernost in učinkovitost sistema ravnanja in ugotavljajo priložnosti za nenehno izboljševanje (Novak, 2001, str. 37).

2.4. Modeli poslovne odličnosti

Evropska fundacija modela poslovne odličnosti (angl. European Fudation Quality Management – EFQM) je leta 1991 ustanovila evropsko nagrado za kakovost (angl. European Quality Award – EQA) z namenom, da vsako leto podeli priznanje za odličnost velikim evropskim podjetjem. Evropska nagrada za kakovost je leta 1996 zajela tudi javni upravo (Engel, 2003, str. 49), leta 1997 pa še dodatne organizacijske enote, kot so: tovarne, proizvodne enote, prodajo in marketing ter razvojne enote. V istem letu sta bili dodani kategoriji majhnih in srednjih podjetij z manj kot 250 zaposlenih.

Evropska nagrada za kakovost (EQA) je vsako leto podeljena organizacijam, ki z odličnostjo izstopajo v enem ali več od osmih temeljnih kriterijev poslovne odličnosti. Leta 2003 je bil temeljni koncept nagrade spremenjen tako, da je bilo uvedeno izpolnjevanje vsaj petih kriterijev poslovne odličnosti. Lani se je za pridobitev evropske nagrade za kakovost povečalo izpolnjevanje števila kriterijev na osem, kot sledi:

- vodenje in trajnost namena,
- usmerjenost k odjemalcu,
- družbena odgovornost,
- razvoj in vključenost ljudi,
- usmerjenost k rezultatom,
- ravnateljstvo s pomočjo procesov in ugotovitev,
- trajno učenje, inovacije in izboljšave,
- razvoj sodelovanja.

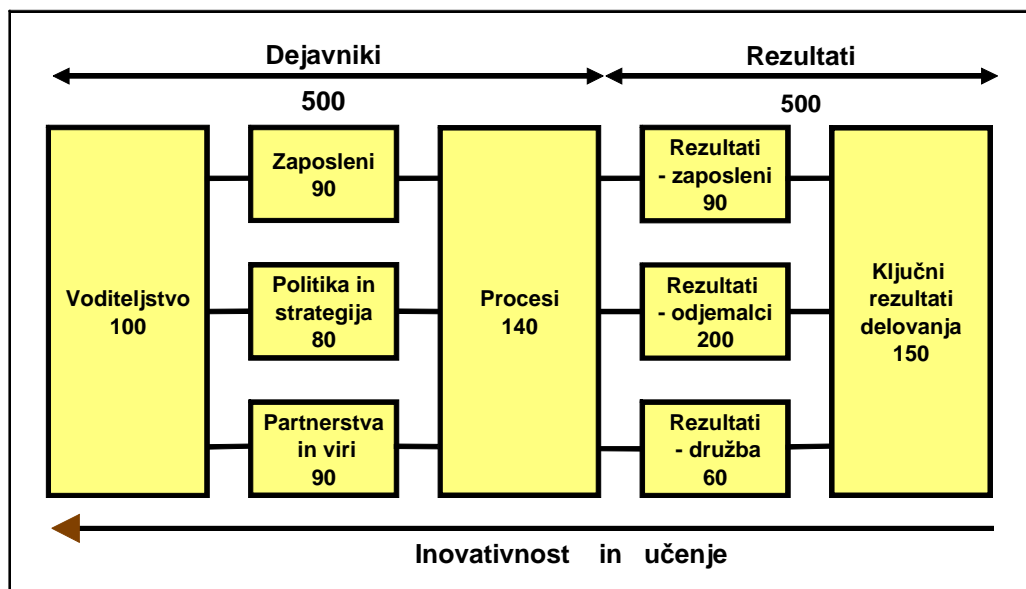
Druga vrsta nagrade je priznanje za odličnost, ki je namenjen članicam modela (EFQM) kot tudi nečlanicam. Priznanje za odličnost je ugoden za organizacije, ker pomeni strukturiran pristop za ugotavljanje prednosti in področij za izboljšave, kot tudi stopnje uspešnosti izvajanja odličnosti v praksi. Organizacije morajo pri ocenitvi doseči vsaj 400 točk, da lahko konkurirajo za priznanje. Pridobljeno priznanje lahko uporabi za komercialne in promocijske namene.

Tretja vrste nagrade je zavezanost k odličnosti, ki je oblikovana za organizacije, ki so na začetku poti k odličnosti. Model pomaga organizaciji ugotoviti trenutno stopnjo njihove storitve in določiti vrstni red izboljšav. Organizacija navedeno določi s pomočjo modela za samoocenitev, pri katerem organizacija uporabi devet kriterijev modela poslovne odličnosti (EFQM). Ko je organizacija ugotovila, na katerih področjih mora izvršiti izboljšave, mora tudi dokazati, na kakšen način je izboljšave realizirala.

Evropska fundacija modela poslovne odličnosti (EFQM), na katerem temeljijo metode samoocenjevanja in postopek za priznanje Republike Slovenije za

poslovno odličnost (PRSPO), pomeni za organizacije dobro izbiro za uvajanje poslovne odličnosti ter istočasno omogoča medorganizacijsko primerljivost v slovenskem in svetovnem prostoru (Žargi, 2002, str. 52).

Slika 5: Model odličnosti EFQM



Vir: Znanje za obvladovanje sprememb: 2002, str. 53

V zgornjem diagramu pojem voditeljstvo pomeni ravnateljstvo. V letu 1999 je bil v Ženevi predstavljen izboljšani model odličnosti (EFQM), ki je prikazan na sliki 5. Novi model odličnosti je možno aplicirati tudi na neprofitne organizacije. Razlog za njegov razvoj je v uvedbi izboljšav predvsem na področju uvajanja večje stopnje inovativnosti in možnosti primerjav (angl. Benchmarking), partnerstva, ravnanja znanja, ustvarjalnosti in učenja. Velika pozornost je dana sklepanju partnerskih povezav in ravnanju z ljudmi (zaposlenimi in odjemalci).

Število točk po posameznih merilih ostaja nespremenjeno, model pa vsebuje še vedno 9 osnovnih meril in 32 podmeril. Prednost novega modela pa je v tem, da so razvite in prilagojene posebne verzije meril glede na veličino podjetja.

Merilo »ključni rezultati delovanja« prikazuje večje število finančnih kazalnikov (npr. izkaz uspeha, bilanca stanja, izkaz finančnih tokov) in druge nefinančne kazalnike (npr. celovite zmogljivosti, ključni procesi, informacije o dobaviteljih). Kazalniki poslovanja in merjenje poslovnih zmogljivosti postajajo vse pomembnejši indikatorji.

2.5. Modeli za ocenjevanje kakovosti storitev

Za ocenjevanje kakovosti v obsegu celotne organizacije so najbolj poznani in pogosto uporabljeni naslednji modeli (Marolt, 2005, str 148):

- model kakovosti storitev »4Q«,
- model pričakovane in zaznane kakovosti storitev,

- model razkorakov,
- model SERVQUAL,
- model CAF,

ki ga bomo obravnavali v naslednjem poglavju.

Model kakovosti storitev »4Q« je pridobil ime po štirih glavnih merilih, ki jih ta model uporablja. Merila modela »4Q« so:

- kakovost načrtovanja storitve,
- kakovost realizacije storitve,
- kakovost realizacije ob zahtevanem času in predvidenem roku,
- kakovost odnosov med izvajalci in kupci storitev.

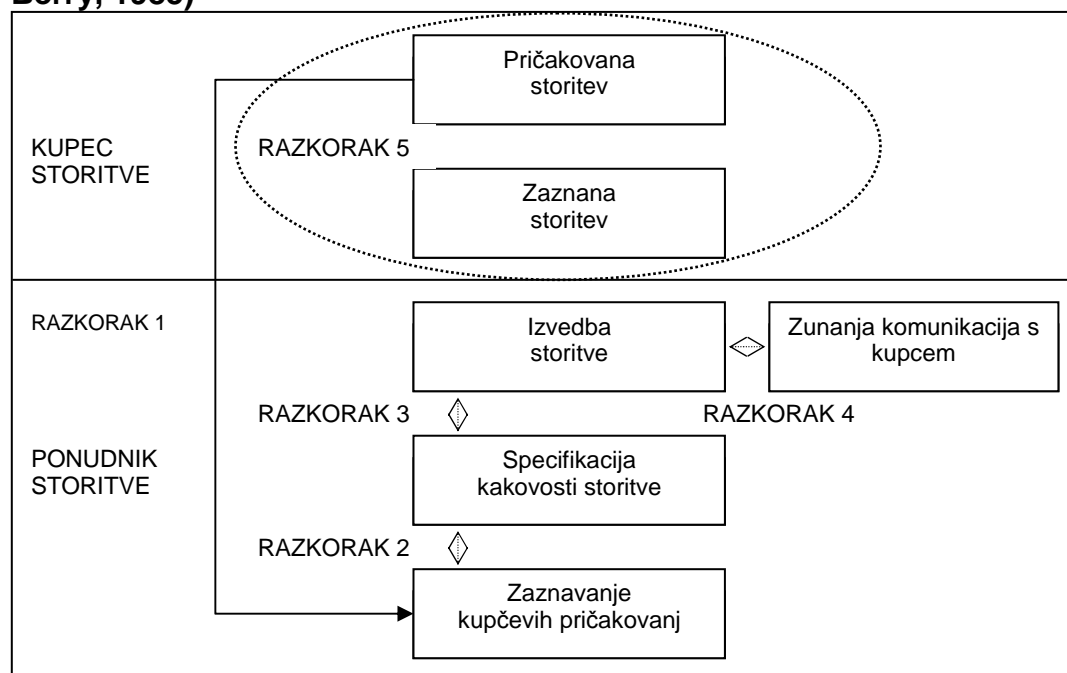
Model pričakovane in zaznane kakovosti storitev temelji na:

- ocenjevanju tehnične kakovosti,
- funkcionalne kakovosti,
- na osnovi slovesa storitvene organizacije kot celote.

S pomočjo tehnične kakovosti izmerijo rezultat dejanskega stanja storitve. Način, kako je storitev ponujena in izvedena, določa funkcionalno kakovost. Sloves storitvene organizacije se lahko prouči s pomočjo odjemalcev.

Model razkorakov oziroma vrzeli opredeljuje kakovost storitev s pomočjo petih razkorakov, ki potekajo pri izvajanju storitev. Na sliki 6 je prikazano povezanost petih razkorakov.

Slika 6: Shematičen prikaz modela razkorakov (Parasurman, Zeithamel and Berry, 1985)



Vir: Marolt, 2005, str. 149

Model razkorakov ocenjuje kakovost storitve **kot razliko** med kupčevim in pričakovanim nivojem kakovosti storitve ter njegovim zaznanim nivojem kakovosti dejansko prejete storitve. Navedeno v bistvu predstavlja peti razkorak, katerega velikost je odvisna od velikosti prvih štirih razkorakov, ki so odraz delovanja storitvene organizacije. Zmanjšanje velikosti prvih štirih razkorakov je povezano z njihovim merjenjem. Najbolj pomembno je najti primerna merila, ki bodo realno predstavila posamezen razkorak in omogočila njegovo objektivno ocenitev. Tabela 1 prikazuje vrste razkorakov v modelu.

Tabela 1: Vrste razkorakov v modelu razkorakov

RAZKORAK 1	Splošen razkorak med izvajalcem storitve in kupcem
RAZKORAK 2	Razkorak med zaznavanjem pričakovanj in poznejšim načinom opredelitve izvedbe storitve
RAZKORAK 3	Razkorak med specifikacijo izvajanja in samim izvajanjem storitve, če kontaktno osebje ni dovolj izobraženo, je morda preobremenjeno, nesposobno ali ni pripravljeno izpolniti specifikacije (spremenljivost v ravnanju osebja).
RAZKORAK 4	Razkorak med izvedbo storitve in zunanjo komunikacijo, zlasti v obliki, da se obljub, danih kupcem ne, uresniči (npr. reklamno gradivo z veliko neuresničljivimi obljubami).
RAZKORAK 5	Peti razkorak se kaže v dojetanju kakovosti storitve kot rezultatu primerjave med pričakovano in dejansko kakovostjo izvedene storitve.

Vir: Marolt, 2005, str. 150

Model »SERVQUAL« je model, ki je najbolj prilagojen za učinkovito merjenje storitev. Navedeni model je usmerjen na ugotavljanje kupčevega zaznavanja storitve oziroma kupčevega zadovoljstva s sprejeto storitvijo. Parasuraman, Zeitham in Berry so leta 1985 razvili model za merjenje kakovosti storitev. Avtorji modela so razvili lestvico merjenja kakovosti storitve, ki je dejansko način merjenja petega razkoraka in so jo imenovali »SERVQUAL«. Lestvico sestavljajo večje število komponent kakovosti storitve, ki so vnesene v vprašalnike. Vprašalniki obsegajo 22 trditev, ki se nanašajo na naslednja merila:

- **zanesljivost storitve,**
 - skladnost z obljubami,
 - popolnost,
 - zaupanje v izvedeno storitev.
- **pravočasnost,**
- **odzivnost,**
- **funkcionalnost,**
 - primernost izvedbe in namena
- **empatija,**
 - zmožnost zaznavanja in razumevanja kupca,
 - odnos do kupca.
- **dostopnost,**
- **vljudnost,**

- **komunikativnost,**
- **imidž,**
 - zunanja podoba organizacije,
 - sloves,
 - ugled,
 - prepoznavnost organizacije in zaposlenih v njej.

Ocenjevanje je razdeljeno na dva dela. V prvem delu anketirani kupci ocenjujejo, kakšno storitev si želijo oziroma kakšno storitev naj bi organizacija ponudila. V drugem delu vprašalnika anketiranci odgovarjajo, kakšno storitev je organizacija ponudila. Likertova merilna lestvica s sedmimi ali petimi stopnjami ocenjevanja se uporablja za obe trditvi (Marolt, 2005, str.150). Model »SERVQUAL« lahko koristno uporabijo organizacije javnega sektorja, saj je vprašalnik potrebno samo prilagoditi njihovim specifičnim zahtevam.

2.6. Sistem ravnanja kakovosti in vloga ravnateljstva

Edward Deming trdi, da ima stalno in trajno izboljševanje sistema proizvodnje in storitve za posledico izboljšanje kakovosti in produktivnosti ter konstantno zmanjševanje stroškov poslovanja (Crosby, 1996, str. 73).

Organizaciji, ki se želi vključiti ali obdržati na konkurenčnem nacionalnem ali mednarodnem trgu, je kakovost opravljene storitve ključnega pomena. Storitve bodo kakovostno izvedene, če bo ravnateljstvo podjetja poznalo elemente kakovosti trženja in načela kakovosti, ki jih vsebujejo novi standardi družine ISO 9000:2000. Načela ravnateljstva kakovosti predstavljajo motiv, pristop in vsebino obstoječih standardov. Načela ravnanja kakovosti so osnova za revizijo obstoječih standardov in modela ravnanja kakovosti. Novi standardi v družini ISO 9000:2000 predstavljajo posodobitev v predstavitvi, obliki in terminologiji. Dosedanji standardi so stari že 23 let, če izpustimo zanemarljive spremembe iz leta 1994. V organizacijah, ki opravljajo storitve (državna uprava, turizem, vzgoja, zdravstvo), so se pokazale posamezne pomanjkljivosti standardov.

Kakovost ne predstavlja le tehnični problem, ampak tudi problem zaposlenih. V zadnjih letih so organizacije pričele s programi, ki naj bi v čim večji meri vključili zaposlene v izboljšavi kakovosti. Danes se je uveljavilo načelo, da vsako delo poteka v procesu, ki je najbolj učinkovit takrat, kadar je dobro upravljan.

Načela ravnanja kakovosti so:

- osredotočenost podjetja na kupca,
- pomembna vloga ravnanja,
- vključenost zaposlenih,
- procesni pristop,
- sistemski pristop k ravnateljstvu,
- stalno izboljševanje,
- odločanje na osnovi dejstev,
- medsebojno koristen odnos z dobavitelji.

Strategija je katerakoli možna usmeritev, ki napoveduje, če bo uresničena, da bomo razrešili strateško vprašanje oziroma strateški cilj (Pučko, 1996, str. 359). Stalno izboljševanje kakovosti je strategija, s katero lahko obdržimo podjetje v konkurenčni tekmi v svetu hitrih sprememb in vedno novih zahtev kupcev.

Kupčevo zadovoljstvo je lahko temeljna usmeritev podjetja za dobro izvedbo storitve. Novi standard poudarja pomembnost zadovoljstva kupca, s tem da izrecno zahteva merjenje kupčevega zadovoljstva oziroma tudi nezadovoljstva.

Statistične tehnike in meritve zahtevajo merjenje značilnosti izdelka, da bi se lahko zagotovila skladnost med dejanskim in zahtevanim stanjem. Podjetje bo samo odločilo, katere statistične tehnike bo uporabilo in kje v ravnanju kakovosti.

Število standardov nove družine ISO 9000:2000 se je zmanjšalo s 24 na samo 4. Sestavljajo jih trije osnovni standardi ISO 9000:2000:

- ISO 9000:2000 – sistemi ravnanja kakovosti – osnove in slovar (ne vsebuje več izraza zagotavljanje kakovosti),
- ISO 9001:2000 – sistemi ravnanja kakovosti – zahteve (njegov namen je dolgoročno zadovoljevanje kupcev s strani podjetja),
- ISO 9004:2000 – sistemi ravnanja kakovosti – vodila za izboljšanje poslovanja (namen je izboljšati celotna prizadevanja za kakovost v podjetju, tako da bi imeli vsi korist, ki so povezani s poslovanjem podjetja),
- ISO 190.11 ki se uporablja za presojo (angl. audit) sistemov kakovosti in ga uporabljajo institucije, ki so pooblašene za izdajo potrdilo kakovosti (Štok, 2001, str. 149).

Če za pridobitev potrdila kakovosti zadostujejo sistemske spremembe v skladu s standardi ISO 9000, se mora v smislu kakovosti spremeniti tudi ravnanje. Pot do spremenjenega ravnanja vodi skozi različen pristop glede celovitega obvladovanja kakovosti.

Ravnatelj organa in vodje sektorjev morajo biti nosilci aktivnosti za uvedbo sistema kakovosti. Vsi drugi zaposleni morajo biti aktivno vključeni v projekt, saj se brez njihovega sodelovanja projekt ne bi mogel uvesti. Vodstvo organa mora v ta namen izvesti naslednje korake:

- pripraviti politiko kakovosti uprave, ki mora biti kratka, izraža pa naj odnos ravnateljstva in zaposlenih do kakovosti oziroma kakšen bo odnos uprave do odjemalcev ter kako bodo v bodoče izvajali lastno poslanstvo. Politiko kakovosti mora podpisati ravnatelj ter jo na ustrezen način interno objaviti, tako da bodo z njeno vsebino seznanjeni vsi zaposleni. Primerno je, če izjava o politiki kakovosti visi na javnem mestu in je dostopna tudi odjemalcem storitev;
- imenovana mora biti delovna skupina za kakovost, ki naj jo sestavljajo najodgovornejši v upravi. V delovni skupini naj sodeluje kot predstavnik ravnateljstva tudi ravnatelj, ki istočasno vodi skupino. Imenovan mora biti tudi skrbnik sistema kakovosti, ki je član delovne skupine za kakovost in je

tudi strokovno odgovoren za uvajanje in kasneje za vzdrževanje sistema kakovosti. Skrbnik sistema kakovosti mora imeti podporo ravnatelja in ustrezno predznanje;

- v delovni skupini za kakovost mora biti izdelan in potrjen terminski plan uvedbe sistema kakovosti;
- potrebno je izvesti motivacijska predavanja za zaposlene, ki bodo napovedala spremembo notranje kulture in jim podala temeljne informacije o pojmi, povezanih s kakovostjo storitev;
- predhodno je potrebno pridobiti osnovne informacije o: samem standardu, literaturi in dosedanjih izkušnjah pri uvajanju sistemov kakovosti v državni upravi;
- ocenjeni morajo biti stroški in viri za uvedbo sistema kakovosti, ki so odvisni od velikosti organa, že izvedenih aktivnosti na področju kakovosti ter kadrovske strukture zaposlenih. Upoštevati moramo predvsem naslednje stroške:
 - uvajanja in vzdrževanja sistema (izobraževanje, usposabljanje, izvajanje notranjih presoj, zunanja svetovanja in pomoč, nadure, literatura),
 - potrjevanja kakovosti (predpresoja, presoja, pristojbine, redne letne presoje) (Nemec, 2002, str. 5).

3. ZAGOTAVLJANJE KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI EU

3.1. Kako zagotavljajo kakovost v javni upravi EU

V Evropski uniji ne obstajajo uredbe ali direktive, ki predpisujejo standarde kakovosti za javno storitev. Čakalna doba ali čas za zdravljenje, kot primer, nista posebej predpisana. Ugotovili so, da Evropska unija nima pristojnosti na tem področju. Države članice bi zavrnile vsakršno pobudo, ki bi standarde kakovosti za javni sektor naredile pravno zavezujoče. Evropska shema kakovosti ali priznanje za kakovost, ki bi določala kakovost za javno storitev, prav tako ne obstaja.

V Evropski uniji so pričeli z benchmarkingom politike javnega sektorja in javne storitve z namenom, da se države članice lahko medsebojno primerjajo. Izvedba elektronsko storitve registracije vozila in elektronske prijave dohodnine sta bili eden od predmetov medsebojne primerjave držav članic. Ugotovitve takšnih raziskav niso imele pravne posledice za države, ki so navedene storitve slabo izvajale. Cilj pa je bil kljub temu dosežen, saj so države članice posledično uvedle ukrepe za izboljšanje delovanja tipično monopolističnega javnega sektorja. Izboljšanje produktivnosti, kakovosti, odzivnosti in učinkovitosti javnega sektorja je pomembna za vse odjemalce javne storitve, predvsem davkoplačevalcev (Wholey, 1989, str. 1).

Obstajajo številne pobude, ki so povezane z benchmarkingom, od katerih je veliko povezanih z Lizbonskimi procesi. Primerja se uspešnost izvajanj politik in skupnih ciljev držav članic ter se na njihovi osnovi določi standarde. Uporaba tako določenih standardov ni obvezna in se neposredno ne nanašajo na delovanje javnega sektorja (<http://www.eipa.nl/default.htm>).

Če bi pregledali veljavne evropske uredbe in direktive, bi v marsikateri ugotovili značilne elemente kakovosti in predpisanih standardov. V primeru direktive 93/12/EEC, ki določa postopno zmanjšanje vsebine žvepla v določenih gorivih, ki se uporabljajo za pogonske naprave na ladjah, pravzaprav s predpisom posegamo v kakovost goriva. Namen predloga direktive, ki ureja dostop do storitev pristaniških je poenotiti tovrstne storitve in s tem dvigniti konkurenčnost evropskih pristanišč, ki so v javni ali zasebni lasti.

Evropska komisija je leta 2003 objavila zeleno knjigo o storitvah splošnega značaja. V tretjem poglavju definira nadzor in uveljavitev zahtev kakovosti javnega sektorja. Evropska komisija ni želela predpisati zahtevane kakovosti, temveč skuša spodbujati kakovost storitev, vključno s prostovoljno uporabo evropskih standardov in izmenjavo dobrih praks (Comission, 2003, str.17).

3.2. Model za hitro oceno stanja kakovosti v organizaciji javne uprave EU

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (angl. Common Assesment Framework – CAF) je nastal kot rezultat sodelovanja pristojnih ministrov za javno upravo držav članic Evropske unije. Pilotna verzija modela CAF je bila predstavljena na prvi evropski konferenci o kakovosti v javnih upravah maja 2000 v Lizboni.

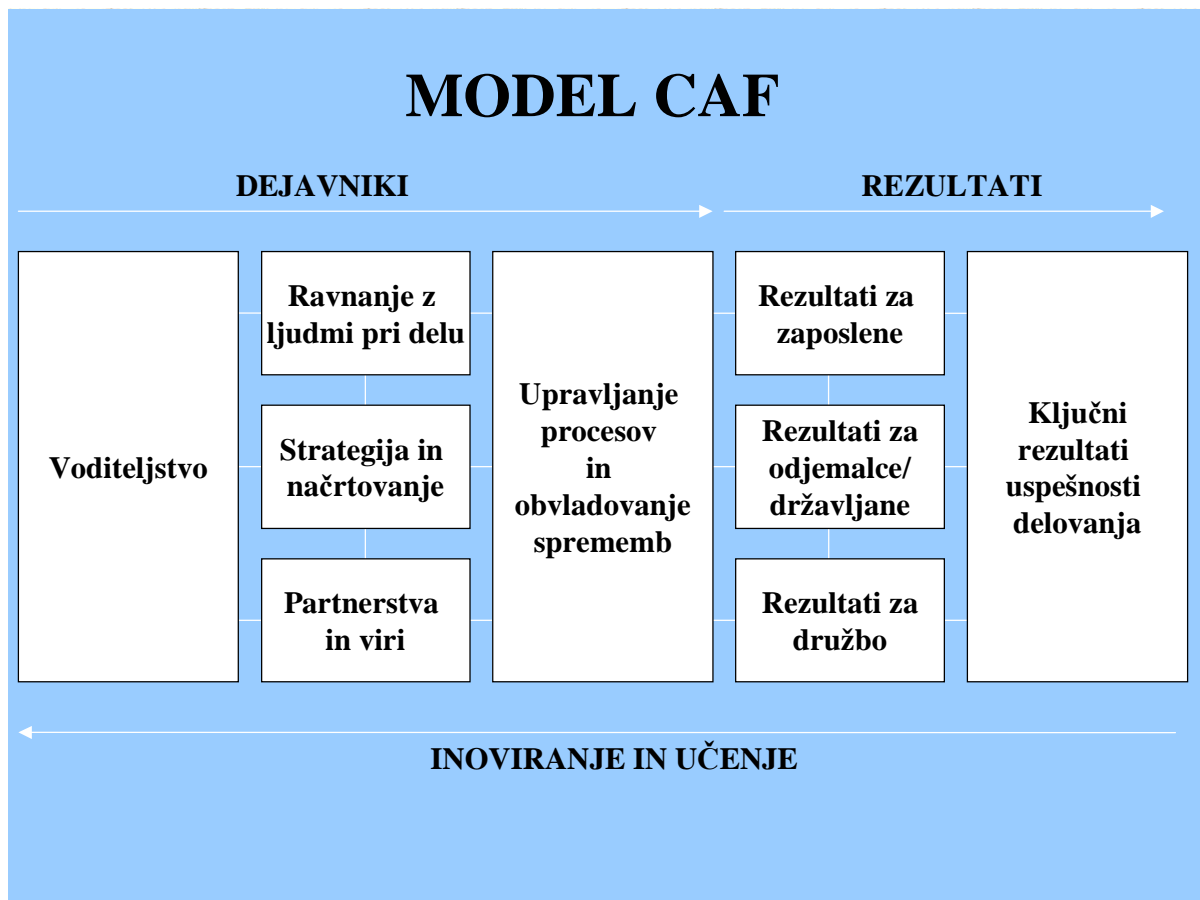
Izboljšan model CAF je namenjen kot orodje za pomoč organizacijam javnega sektorja po vsej Evropi pri uporabi različnih načinov upravljanja kakovosti za izboljšanje uspešnosti delovanja. Skupni ocenjevalni okvir CAF je enostaven za uporabo in je primeren za samoocenjevanje organizacij v javnem sektorju.

Glavni cilji modela CAF so štirje:

- zajeti vse posebnosti različnih združb in institucij v javnem sektorju,
- služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati uspešnost delovanja lastne organizacije,
- delovati kot vezni člen med različnimi modeli ravnanja kakovosti,
- omogočiti lažjo primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju.

Posebnost CAF-a je, da ga je možno uporabljati v vseh delih javnega sektorja, ki jih sestavljajo javne organizacije na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Model CAF je možno uporabljati tudi pri prenovi oziroma prizadevanjih izboljšanja javnih storitvenih organizacij. V primerih velikih organizacij je možno uporabljati samoocenjevanje samo v določenem sektorju, oddelku ali službi. Slika 7 prikazuje, kako je sestavljen model CAF.

Slika 7: Sestava modela CAF



Vir: CAF: 2002, str. 8

Devet polj okvirjev v sestavi modela nakazuje glavne vidike, ki jih moramo upoštevati pri analizi vsake organizacije. V okvirjih so zajeti sezname meril, ki nakazujejo glavna področja, ki jih pri ocenjevanju posamezne organizacije upoštevajo.

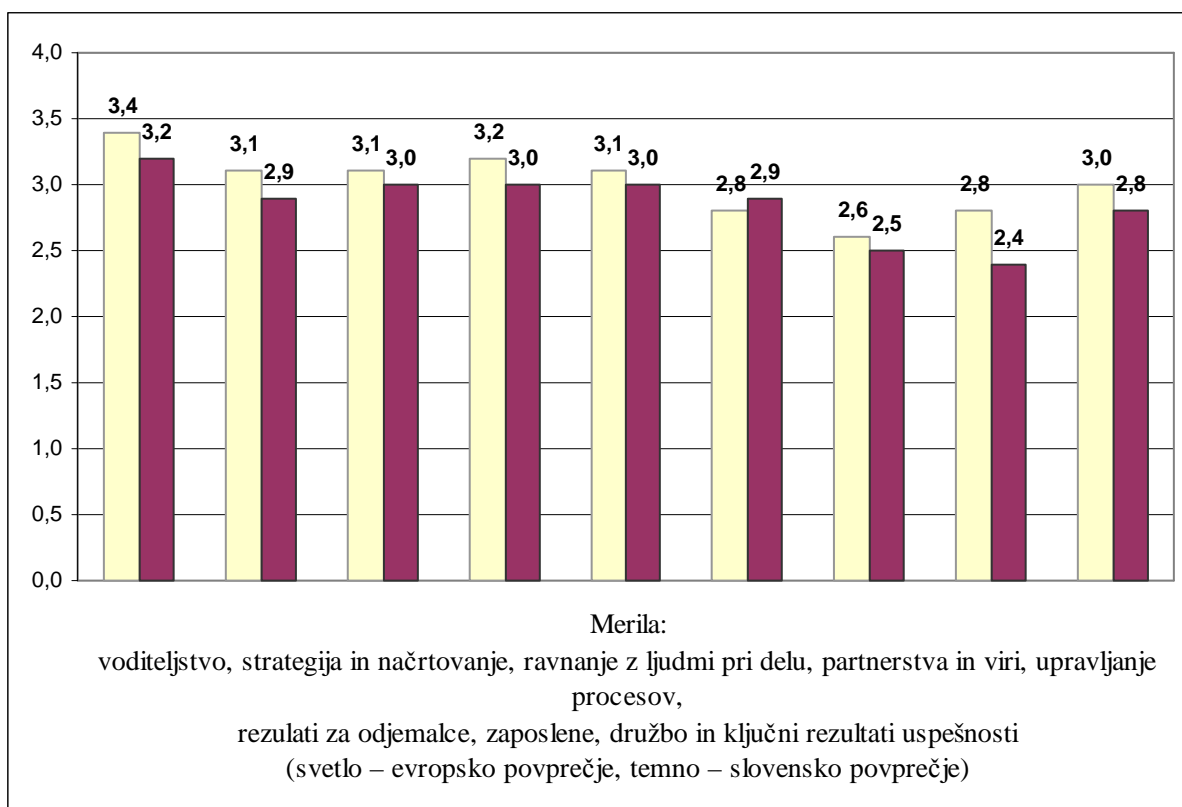
Model CAF omogoča organizaciji, ki je na poti procesa stalnega izboljševanja predvsem:

- ocenjevanje, ki temelji na dokazih,
- doseganje soglasja glede tega, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije,
- ocenjevanje po merilih, ki so skupna za Evropsko unijo,
- če samoocenjevanje merimo ponavljajoče v enakih obdobjih, lahko ugotovimo, koliko smo napredovali,
- povezavo med cilji in podpornimi strategijami ter procesi,
- osredotočenost na področja, ki so najbolj potrebna izboljševanja,
- napredovanje in izmenjavo dobre prakse z drugimi organizacijami,
- motiviranje zaposlenih z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja,
- priložnost za prepoznavanje izjemnih dosežkov,

- vgrajevanje pobud za izboljševanje kakovosti v poslovanju.

Model CAF je v primerjavi z razvitim modelom celovitega ravnanja kakovosti (angl. Total Quality Management – TQM) enostaven model, ki je še zlasti primeren za pridobitev prve ocene delovanja posamezne organizacije. Rezultate izvedene samoocene slovenskih in evropskih organizacij za obdobje enega leta prikazuje slika 8.

Slika 8: Rezultati izvedene samoocene slovenskih in evropskih organizacij (od oktobra 2002 do julija 2003)



Vir: Kovač: 2003, str. 10

Na zgornji sliki voditeljstvo pomeni ravnateljstvo, upravljanje procesov pomeni ravnanje procesov ter merila so dejansko kriteriji. Prvi stolpec prikazuje kriterij ravnateljstva, medtem ko so ostali opisani v zaporedju pod stolpci. Devet stolpcev svetle barve prikazuje povprečno oceno (maksimalna ocena je lahko 4) kriterijev 140 ocenjenih organizacij evropske javne uprave. Stolpci temne barve prikazujejo povprečno oceno kriterijev, ki so bili ocenjeni v 40 slovenskih organizacijah državne uprave. Povprečna ocena vseh kriterijev slovenske državne uprave znaša 2,86. Če primerjamo najvišjo in najnižjo oceno kriterijev, lahko ugotovimo, da bistveno ne odstopata od evropskih. Najvišjo oceno 3,4 je dosegel kriterij ravnateljstva, medtem ko je dosegel najnižjo oceno 2,4 kriterij rezultat za družbo.

3.3. Odpravljanje administrativnih ovir v EU

Kakovost javne uprave, njena zanesljivost in reforma so v ospredju procesov tranzicije in integracije v srednjeevropskih državah. Institucije Evropske unije in institucije posameznih držav med seboj sodelujejo. Posamezne vlade so odgovorne za uresničevanje in nadzorovanja ter izvajanja politike Evropske skupnosti v vseh njenih državah. Evropska unija ima osrednjo upravo, nima pa zunanjih služb. Vlade držav članic so odgovorne za uresničevanje njenih uredb in direktiv.

Pri upravljanju v Evropi je značilna medsebojna odvisnost, ki se jo najmočnejše čuti na upravni ravni. Po načelu subsidiarnosti so vlade v posameznih državah odgovorne za svojo državno upravo. Evropska unija kljub pomanjkanju neposrednih pooblastil vpliva na način vladanja v državah članicah.

Evropska unija nalaga svojim članicam obveznosti v obliki pričakovanih rezultatov. Države so pri oblikovanju svoje javne uprave samostojne. Javna uprava pa mora delovati na takšen način, da zagotavlja učinkovito in pravilno izvajanje nalog skupnosti.

Evropska podjetja so vedno bolj prisotna v evropskem oziroma svetovnem prostoru, manj pa na nacionalni ravni. Evropska podjetja si zaradi lažjega delovanja na evropskih trgih želijo skupne standarde v upravnem in regulativnem okviru, v katerem delujejo. Evropski upravni prostor se postopoma oblikuje. Uradniki in strokovnjaki iz evropskih držav se srečujejo, iščejo odgovore na bistvena vprašanja, vključno z javno upravo (Bonwitt, 1998, str. 89).

Evropska unija je leta 2002 sprejela strategijo zagotavljanja izmenjave elektronskih storitev in sistemov znotraj javnega sektorja kot tudi med administracijo in uporabniki (državljeni in podjetji) znotraj vseevropskega območja (<http://www.europa.eu.int/idabc>).

4. TEMELJI UVEDBE POLITIKE KAKOVOSTI V REPUBLIKI SLOVENIJI

4.1. Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije

Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu nacionalni program) je bil sprejet 1993. leta. Namen njegovega izvajanja je izboljšanje kakovosti življenja v Sloveniji ter usklajen razvoj z Evropo in svetom. S kakovostjo proizvodov, storitev in odnosov udeležencev je cilj tudi izboljšati kakovost okolja ter bivanja.

»Cilj programa je, da Republika Slovenija doseže takšno kakovost proizvodov in storitev, po kateri bo prepoznavna in zaželena povsod, tudi na najzahtevnejših trgih sveta.« Navedeni cilj je želja politike, saj je popolnoma jasno, da se takšen cilj ne more nikoli v celoti uresničiti. Uporabljena fraza je smiselna za

prepričevanje volivcev o usmerjenosti vladajoče politike. V projektu uveljavitve programa kakovosti je predviden sistematičen pristop izvajanja nacionalnega programa kakovosti z naslednjimi pričakovanimi rezultati.

S spremenjenimi vzgojnimi in izobraževalnimi programi bodo vgrajevali etiko kakovosti v medsebojne odnose, odnosa do narave in dela. Vzgoja in izobraževanje za kakovost bosta sestavni del rednih in dopolnilnih izobraževalnih programov na vseh ravneh. V gospodarstvu in negospodarstvu bodo delali izobraženi in usposobljeni strokovnjaki za kakovost, ki bodo v lastnih okoljih spodbujali, vzdrževali in izboljševali sisteme kakovosti. Razpolagali bodo z usposobljenimi konzultanti in specialisti za sisteme kakovosti in presojo.

Kakovost v storitvenih organizacijah v gospodarstvu in negospodarstvu bo sestavni del njihove poslovne politike ter povečalo se bo število organizacij s sistemi kakovosti, s pridobljenim potrdilom v skladu z ustreznimi mednarodnimi standardi. Slovenska standardizacija in izdajanje slovenskih standardov bosta postala del evropskega sistema standardizacije. Eden najbolj nerealnih rezultatov je, da bo vzpostavljena mreža podjetniških inkubatorjev ter razvojnih, inovacijskih in tehnoloških centrov.

Povečala naj bi se konkurenčnost gospodarstva in države v celoti. Javne ustanove in državne institucije naj bi prilagodile poslovanje mednarodnim standardom kakovosti. Odprla naj bi se nova delovna mesta kot posledica razvoja gospodarstva, medtem bi se nenehno morale zmanjševati število zaposlenih v državni in javni upravi. Nacionalni program kakovosti je predvsem političen dokument, kar pomeni, da je več navedenih pričakovanih rezultatov nerealnih in zato bodo težko uresničljivi.

Prva faza nacionalnega programa je zajemala obdobje od leta 1993 do leta 2000. Drugo fazo nacionalnega programa (2001–2010) imenujejo »konkurenčna in kompetitivna kakovost«, medtem ko je tretja faza (2011–2020) imenovana »odlična kakovost«.

Po Zakonu o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost je to najvišje državno priznanje v okviru nacionalnega programa kakovosti za dosežke na področju kakovosti proizvodov in storitev ter kakovosti poslovanja kot rezultat razvoja znanja in inovativnosti (PRSPO, 1999, str. 4).

4.2. Politika kakovosti državne uprave

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu vlada) je z namenom, da bi se približali evropskim standardom kakovosti, leta 1996 sprejela »Politiko kakovosti državne uprave«. V njej je zapisano, da se morajo vsi v državni upravi ravnati predvsem na naslednji način:

Vsi v državni upravi bi morali ravnati **etično**, kar pomeni, da je odločanje v skladu z vrednotami ljudi. V državni upravi imamo več ravni etike, in sicer etiko ravnateljstva, poslovno etiko in etiko celotne organizacije.

Državna uprava mora postati **partner** državljanom Republike Slovenije, gospodarstvu, prijateljskim državam in vsem sodelavcem. Državna uprava se mora približati vsem odjemalcem in jim mora pomagati pri reševanju njihovih zahtev.

V državni upravi se morajo zavzemati za evropski model poslovne odličnosti. V ta namen morajo skrbeti za pravočasno lastno **izobraževanje in usposabljanje**. Strateško planiranje v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih v državni upravi bi morala sprejemati vlada. Posamezna ministrstva in njihovi organi v sestavi bi izvajali strateški plan vlade s pomočjo letnih planov izobraževanj in usposabljanj zaposlenih.

Državna uprava bi morala razvijati pravnoekonomski sistem za harmonizacijo s sodobnimi evropskimi **standardi, normativi in standardi**. Z dokumentiranimi poslovnimi sistemi znotraj ministrstev ter med ministrstvi skrbijo za **urejeno, pregledno in povezano delovanje**. Državna uprava mora s proračunskimi sredstvi ravnati predvsem **uspešno in učinkovito** (Politika kakovosti državne uprave, 1996).

Kot je razvidno iz Politike kakovosti državne uprave, se je vlada zavezala k kakovostnem delovanju. Usmeritev k evropskemu modelu poslovne odličnosti in trajno usposabljanje ter izobraževanje zaposlenih v državni upravi predstavlja eno od strateških usmeritev vlade. Vsi odgovorni za državno upravo morajo zagotoviti, da bo ideja kakovosti prodrla tam, kjer potrebuje podporo. Vodje organizacij v državni upravi bodo na takšen način nagrajeni in spodbujeni k razmišljanju o dvigu stopnje kakovosti k odličnosti (Žurga, 2000, str. 9)

Vlada je sprejela Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja za obdobje 2003–2005 julija leta 2003. V navedeni strategiji je vlada opredelila vizijo oblikovanja javne uprave, ki bo delovala po načelih:

Temeljno je načelo **zakonitosti**, ki mora biti zagotovljeno v vseh postopkih. Državljan mora imeti možnost **pravne varnosti**, saj v nasprotnem primeru ne more uveljavljati svojih pravic. V poslovanju javne uprave mora biti zagotovljena **politična nevtralnost**, kar pa jo je vedno težje zagotavljati, saj politika včasih izvaja politični pritisk na ravnatelje. Javna uprava se mora **usmeriti k uporabniku** in pri tem mora storitev opravljati **kakovostno**. Delovanje javne uprave mora biti **odprto in pregledno**, kar je delno zagotovljeno z izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju. **Uspešnost** državne uprave razumemo kot stopnjo, do katere organizacija uresničuje svoje cilje. **Učinkovitost** državne uprave je razmerje med vhomom in izhodom, se pravi razmerje med porabljenimi in zagotovljenimi proračunskimi sredstvi.

Vlada bo spremljala kazalce uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javnofinancijskih učinkov doseganja rezultatov, ki bodo primerljivi z javnimi upravami v državah Evropske unije.

Vlada je cilje glede uspešnosti, učinkovitosti, kakovosti ter odzivnosti opredelila kot sledi:

- dvigniti učinkovitost in uspešnost javne uprave,
- dvigovati standarde kakovosti upravnih storitev ter meriti in dvigovati zadovoljstvo uporabnikov,
- večati odzivnost organov javne uprave na kritike, predloge, pripombe in pohvale zainteresiranih subjektov,
- spodbujati in krepiti upravljanje kakovosti v upravi s pomočjo v svetu uveljavljenih sistemov in modelov,
- spodbujati in razširjati dobre prakse ter njihov razvoj v uvajanje ustreznih standardov kakovosti, kot so ISO, CAF in EFQM,
- izboljšati kakovost predpisov in drugih aktov državnega zbora, vlade in ministrov,
- zvišati stopnjo dostopnosti notranje in zunanje javnosti do informacij javnega značaja,
- skrbeti za dosledno in pravilno uporabo slovenskega jezika v javni upravi,
- krepiti medsebojno spoštovanje organov državne uprave,
- krepiti spoštovanje in sodelovanje s civilno družbo (Vir: Strategija: 2003).

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja je opredeljena za triletno obdobje. Vlada se je odločila, da bo letno kontrolirala izvajanje strategije in na osnovi analize stanja sproti sprejemala korektivne ukrepe.

4.3. Kakovost v državni upravi

Zakon o državni upravi pojasnjuje pojem državne uprave kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge. Državna uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Državna uprava pri svojem delu uporablja pravila stroke in mora biti politično nevtralna.

Kakovost v državni upravi v širšem smislu (Žurga, 2000, str. 8) pomeni zakonito, strokovno, nepristransko in smotno delovanje. V ožjem smislu pomeni kakovost v državni upravi zadovoljno stranko, podobno kot v zasebnem sektorju. Storitve in proizvod v zasebnem sektorju imata svojo ceno, v kateri je vključen dobiček. Cena storitve v državni upravi zajema materialne in nematerialne stroške ter naj ne bi zajemala dobička, saj je namenjena predvsem državljanom in podjetjem.

Storitev državne uprave je dejansko monopolna storitev. Državna uprava nima konkurence in jo zaradi njenega privilegiranega položaja ne skrbi, kako bo delovala v prihodnosti. Veliko kritičnih besed je bilo izrečenih o slabi kakovosti delovanja državne uprave, kar pa je bilo z anketiranjem državljanov zavrženo.

Slabo pripravljene predpisi in slaba navodila, s katerimi se zagotavlja kakovost, predstavljajo pravo oviro pri delu državnih uradnikov. Birokratsko obnašanje določenih uradnikov je posledica slabega nadzora delovanja uradnikov in je lahko dolgoročno nevarno, saj upočasnjuje reševanje zadev. Prijazen in strokoven državni uradnik je temeljna usmeritev za doseganje zadovoljstva odjemalcev državnih

storitev. Hitro obravnavanje pritožb je samo način, kako lahko z enkratnimi ukrepi izboljšamo delovanje posameznika ali celotne organizacije.

4.4. Odbor za kakovost

Če bi vlada hotela uvesti Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije (1993) in Politiko kakovosti javne uprave (1996), bi za izvedbo morala zadolžiti določeno ministrstvo, ki bi moralo redno poročati vladi o uspešnosti uvajanja politike in nacionalnega programa. Kaj so bili razlogi, da je vlada toliko časa odlašala z uvedbo navedenih programov, nam ni uspelo ugotoviti.

Odbor za kakovost je bil ustanovljen leta 1999 z namenom, da bo deloval in si prizadeval za dvig kakovosti v upravnih enotah in v preostalem delu državne uprave. Odbor za kakovost je organizacijsko spadal k Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve. Odbor je vodila predstavnica urada, imel je še šest članov, ki so bili načelniki upravnih enot. Odbor za kakovost je svoje delovanje temeljil na skupnem poslanstvu, ciljih in načelih. Izjava o poslanstvu Odbora za kakovost je bil zavezujoči dokument za vse člane odbora.

Namen delovanja Odbora za kakovost je bila učinkovita, državljanu prijazna, prepoznavna in odgovorna državna uprava. Cilji, katerim se je odbor zavezal, so bili predvsem:

- povečati zadovoljstvo strank,
- povečati zadovoljstvo zaposlenih,
- izboljšati uspešnost in učinkovitost,
- obvladovati stroške,
- izboljšati preglednost delovanja,
- dvigniti ugled in prepoznavnost,
- pridobiti potrdilo kakovosti za posamezno upravno enoto.

Zapisani cilji odbora dejansko izražajo namen delovanja in ne cilje Odbora za kakovost. Odbor kakovosti je videl svoj smisel delovanja v dejavnostih in razvojnih projektih, ki bodo pripomogli sistemsko urediti stanje na posameznih področjih. Cilji odbora za leto 2000 so zajemali naslednja področja: upravna statistika, razvoj vprašalnikov za testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah, poenotenje klasifikacijskih znakov upravnih enot, enotni kriteriji in standardi za izvajanje upravnih postopkov, razvoj meril za obvladovanje stroškov, uvedba sistema kakovosti v Uradu za organizacijo in razvoj uprave, izdelava modela za uvedbo sistema kakovosti v upravni enoti ter usposabljanje in izpopolnjevanje na področju kakovosti.

Testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah je bil prvi realiziran projekt. Vprašalnik za testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih je bil razvit leta 2000 kot tudi metodologija izvedbe anketiranja in obdelovanja odgovorjenih vprašalnikov. Po zaključku projekta je bilo možno primerjati zaznano kakovost med upravnimi enotami in gibanju kakovosti v določenem času. Rezultati, pridobljeni na osnovi analiz, so lahko predstavljali del vhodnih informacij za odločanje.

Delovanje odbora za kakovost je bilo usmerjeno na kakovost delovanja upravnih enot, saj prav v teh organizacijah državljani realizirajo večino svojih osebnih zadev. V letu 2001 je odbor za kakovost razširil področje delovanja na celotno državno upravo. Glede na omejena proračunska sredstva je odbor postavil prioriteto listo projektov za izvedbo (Žurga, 2001, str. 36).

5. PROJEKT UVEDBE ISO STANDARDA V UPRAVI RS ZA POMORSTVO

5.1. Delovanje in organizacija Uprave RS za pomorstvo

5.1.1. Organizacija Uprave RS za pomorstvo

Uprava Republike Slovenije za pomorstvo (v nadaljnjem besedilu uprava) kot organ v sestavi Ministrstva za promet opravlja upravne in strokovne naloge na področjih pomorstva in pristaniške infrastrukture, nadzora nad izvajanjem reda v pristaniščih, preostalih delih teritorialnega morja in notranjih morskih voda, varnostjo plovbe, opravljanjem pomorskega prometa in vzdrževanjem objektov za varnost plovbe in plovnih poti ter opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov na področju pomorskega prometa in pristaniške infrastrukture ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo plovo po celinskih vodah.

Notranja organizacija uprave izhaja iz poslanstva in nalog uprave ter poslovnih procesov, ki potekajo v upravi. Notranja organizacija uprave zagotavlja:

- strokovno, učinkovito in usklajeno izvrševanje nalog,
- učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog,
- usmerjenost uprave k uporabnikom storitev uprave,
- javnost dela,
- učinkovito sodelovanje z Ministrstvom za promet in z drugimi institucijami.

Za strokovno, učinkovito in usklajeno izvrševanje nalog ter za učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog na posameznih ožjih delovnih področjih iz pristojnosti uprave, ki so glede na naravo, vrsto in način opravljanja medsebojno povezane, so v upravi organizirane naslednje notranje organizacijske enote:

- **Sektor za pomorske listine in splošne zadeve**
- **Sektor za pomorski promet – kapitanija:**
 - Oddelek za pristaniški promet Koper
 - Izpostava Izola
 - Izpostava Piran
 - Oddelek za nadzor prometa in reševanje
- **Sektor za pristaniško infrastrukturo in finance**
- **Pomorska inšpekcija**

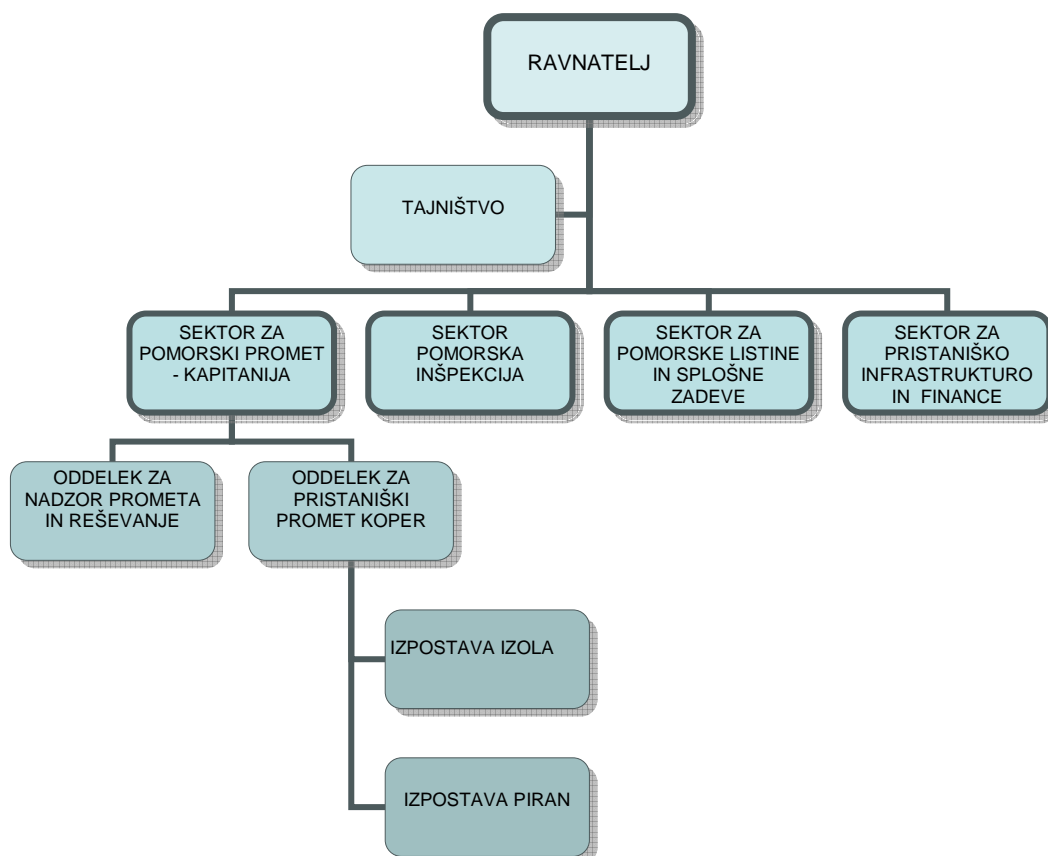
Izven notranjih organizacijskih enot kot samostojni izvajalci opravljajo naloge ravnatelj in tajnica ravnatelja.

V upravi se lahko oblikuje projektna enota, kadar je to potrebno za izvedbo določenega strokovnega projekta. Projektna enota se oblikuje za čas trajanja projekta. Za izvedbo nalog, ki zahtevajo sodelovanje javnih uslužbencev različnih notranjih organizacijskih enot, se lahko oblikujejo projektne skupine, delovne skupine, komisije ali druge oblike sodelovanja, kadar se ne ustanovi projektna enota in če ni mogoče v okviru rednega dela javnih uslužbencev zagotoviti izvedbe navedenih nalog.

Projektno skupino ustanovi ravnatelj. Z aktom o njeni ustanovitvi se določi sestava, naloge, roki za izvedbo nalog, sredstva in drugi pogoji za njeno delo, morebitne razbremenitve nalog članov projektne skupine v organizacijskih enotah oziroma način plačila dodatnih obremenitev v skladu z zakonom, ki ureja sistem javnih uslužbencev.

V projektni skupini lahko sodelujejo tudi javni uslužbenci iz drugih organov, pri čemer je za to potrebno soglasje ravnatelja ali sklep vlade, morebitna razbremenitev dela v organu oziroma financiranje dodatnih obremenitev pa se uredi sporazumno med ravnateljema oziroma s sklepom vlade. Član projektne skupine je za svoje delo v projektni skupini odgovoren vodji projektne skupine in ravnatelju organa, v katerem dela. Dva ali več organov državne uprave lahko ustanovi skupno (medresorsko) projektno skupino. Akt o ustanovitvi sporazumno sprejmejo ravnatelji. Organizacijska shema uprave je prikazana na sliki 9.

Slika 9: Organizacijska shema uprave



Vir: Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji uprave: 2004, str. 16

5.1.2. Delovna področja in naloge notranjih organizacijskih enot

5.1.2.1. Sektor za pomorske listine in splošne zadeve

V delovno področje Sektorja za pomorske listine in splošne zadeve sodi opravljanje upravnih, pravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na izvajanje nalog s tega področja pomorske uprave. Opravljajo naloge, ki so skupnega pomena za organ in medsektorsko usklajevanje teh zadev, ter naloge, ki se nanašajo na mednarodno sodelovanje in članstvo v mednarodnih organizacijah.

Sektor vodi upravne postopke na prvi stopnji, vodi evidence v upravnem postopku na prvi stopnji in s temi povezane vzpostavitev, vodenje, vzdrževanje in povezovanje zbirk podatkov in evidenc. Izvajajo naloge ravnanja in koordinacija nalog na področju pisarniškega poslovanja in izvajanje nalog poslovanja z dokumentarnim gradivom.

V delovno področje sodi tudi izvajanje in koordinacija nalog na področju politike kakovosti za upravo. Sektor zagotavlja sodelovanje s pooblaščenimi osebo za zagotavljanje informacij javnega značaja pri zagotavljanju rednega vzdrževanja kataloga informacij javnega značaja.

V okviru delovnega področja spremljajo in sodelujejo pri pripravi predlogov zakonov, podzakonskih predpisov, državnega proračuna in drugih aktov z delovnega področja sektorja in s tem uprave z dajanjem pripomb, oblikovanju predlogov, stališč in mnenj h gradivom v medresorskem in strokovnem usklajevanju in koordinaciji z drugimi organi. Izvršujejo zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, direktive in uredbe EU, ratificirane mednarodne pogodbe podzakonske predpise in druge akte vlade. V okviru delovnega področja izvajajo funkcijo pravne službe.

Sektor izvršuje funkcijo upravljanja s kadri. Sem sodi izvajanje kadrovske politike in kadrovske funkcije za upravo, kot je priprava predloga kadrovskega načrta s planiranjem finančnih sredstev tako za plače kot za izobraževanje. V ta sklop sodi tudi priprava predlogov aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za upravo, izvajanje postopkov ocenjevanja in letnih razgovorov ter napredovanj javnih uslužbencev. Sektor planira in organizira izobraževanje javnih uslužbencev.

Sektor je zadolžen za uvajanje informatizacije v upravi. Skrbi za razvoj informacijskega sistema in vzdrževanje informacijskega sistema uprave. Sektor izdaja pooblastila pomorščakom v skladu z mednarodnimi konvencijami, pomorske knjižice, pilotske izkaznice, izdaja javne listine o opravljenih strokovnih in drugih izpitih občanom za opravljene izpite, ki jih izvaja uprava. Naloga sektorja je tudi usklajevanje in organizacija dela na področju izvajanja strokovnih izpitov pomorščakov in drugih izpitov, ki jih izvaja uprava.

V sektorju vodijo slovenski ladijski register in sicer vpisnik trgovskih ladij, vpisnik ribiških ladij, vpisnik javnih ladij, vpisnik ladij v gradnji in vpisnik plavajočih naprav. Za uspešno in smotno izvrševanje nalog morajo notranje organizacijske enote in

posamezni javni uslužbenci med seboj sodelovati v vseh zadevah, ki so zanje skupnega pomena. Še posebej je to pomembno pri izvajanju dela sektorja za pomorske listine in splošne zadeve.

5.1.2.2. Sektor za pomorski promet – kapitanija

V delovno področje Sektorja za pomorski promet – kapitanija, ki vključuje Oddelek za pristaniški promet Koper z Izpostavo Izola in Izpostavo Piran in Oddelek za nadzor prometa in reševanje sodi, opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na izvajanje nalog s področja pomorske uprave s področja pomorskega prometa, varnosti pomorske plovbe ter zaščite morja pred onesnaženjem, nadzora nad varnostjo plovbe, izvajanjem reda v pristaniščih in preostalih delih teritorialnega morja in notranjih morskih voda, organiziranja radijske službe bedenja ter službe spremljanja ter nadzora plovbe, urejanja pomorskega prometa, strokovnega nadzora nad rednim vzdrževanjem objektov za varnost plovbe in plovnih poti, nad rednim vzdrževanjem pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, ter nad rednim zbiranjem odpadkov s plovil, izdajanje dovoljenj za vodne prireditve in druge aktivnosti na vodi v območju pristanišča, ugotavljanje usposobljenosti oseb za upravljanje čolnov, vodenje vpisnika morskih čolnov ter potrjevanje ladijskih knjig, izdajanje dovoljenj za prosti promet z obalo in izdajanje dovoljenj za odhod ladje, obračun pristojbine za uporabo objektov za varnost plovbe, ugotavljanje usposobljenosti oseb za upravljanje čolnov, ugotavljanje sposobnosti čolnov, dolžine do 12 metrov za plovbo, izdajanje dovoljenj ladjam za poskusno vožnjo, odrejanje obvezne pilotaže ter obvezne vleke plovil in določanje potrebnega števila vlačilcev za izvajanje vleke, vodenje in izvajanje reševanja na morju, izvajanje nadzora nad pomorskim prometom s službenimi plovili, izdajanje dovoljenj za stalni privez, sidranje ali položitev plavajoče naprave na morsko dno, izdajanje dovoljenj za dviganje potopljenih stvari, naloge nadzora zaščite morja pred onesnaženjem ter spremljanje in nadzor ribiških plovil in njihovih aktivnosti.

V delovno področje Sektorja za pomorski promet – kapitanija sodi tudi nadzor, upravljanje in odgovornost za vodenje vzdrževanja službenih plovil ter plovnih objektov, sredstev za reševanje na morju in opreme in drugih tehničnih sredstev, potrebnih za opravljanje nadzora nad varnostjo pomorske plovbe ter za nadzor nad stanjem objektov za varnost plovbe; skrbi za vzdrževanje poslovnih prostorov, inštalacij ter avtomobilov v upravi ter vodi druga strokovno tehnična dela v upravi, po potrebi pa opravlja tudi vzdrževalna dela oziroma manjša popravila objektov za varnost plovbe po načrtu o vzdrževanju objektov varnosti plovbe.

V okviru Oddelka za pristaniški promet Koper opravljajo nadzorne in druge naloge s področja pomorskega prometa, varnosti plovbe, reševanja na morju in naloge nadzora zaščite morja pred onesnaženjem, opravljajo nadzor prometa ladij in čolnov, nad opravljanjem dejavnosti in prireditev na morju, nad stanjem objektov za varnost plovbe, ladjam dovoljujejo prosti promet z obalo in za izplutje, skrbijo za izvajanje pristaniškega reda, potrjujejo ladijske knjige in vkrcanje ter izkrcanje pomorščakov ter druge naloge, vezane na pomorski promet, izdajajo račune za uporabo objektov za varnost plovbe ter spremljajo in nadzorujejo ribiška plovila in njihove aktivnosti in opravljajo druge naloge po predpisih delovnega področja. V Izpostavi Izola in Izpostavi Piran nadzorujejo pristaniški promet in red, opravljanje

dejavnosti in prireditve na morju, vodijo vpisnik čolnov, dovoljujejo prosti promet ladjam in dovoljenja za izplutje, izdajajo račune za uporabo objektov za varnost plovbe, opravljajo nadzor nad stanjem objektov za varnost plovbe, opravljajo reševanje na morju, naloge nadzora zaščite morja pred onesnaženjem ter spremljajo in nadzorujejo ribiška plovila in njihove aktivnosti. Izpostava upravlja in skrbi za prevozna sredstva, plovne objekte ter opremo in poslovne prostore, ki jih ima v uporabi.

Oddelek za nadzor prometa in reševanje opravlja naloge bedenja in ravnanja ladij (VTS – Vessel Traffic System), v primeru iskanja in reševanja plovil in oseb na morju nastopa kot koordinacijski center (MRCC – Maritime Rescue Coordination Center), upravlja z radijskimi in reševalnimi sredstvi v službi varnosti plovbe in s plovnimi objekti ter opravlja druge naloge, vezane na pomorski promet, reševanje na morju in naloge nadzora zaščite morja pred onesnaženjem ter spremljanje in nadzor ribiških plovil.

5.1.2.3. Sektor za pristaniško infrastrukturo in finance

Sektor za pristaniško infrastrukturo in finance opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje gospodarskih javnih služb na področju pomorstva (vzdrževanje objektov za varnost plovbe – svetilnikov, redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, zbiranje odpadkov s plovil), vodi postopke državnih investicij v pristaniško infrastrukturo, sodeluje v postopkih izdaje dovoljenj za obratovanje pristanišč ter izdajanje soglasij za gradnjo in obnovo objektov na obali ali v morju, ki lahko vplivajo na varnost plovbe, sodeluje pri oblikovanju ter sprejemu zakonskih in podzakonskih podlag s področij, ki vplivajo na gospodarjenje s pristaniško infrastrukturo ter s tem povezano varnostjo plovbe in preprečevanjem onesnaženja morja, na mednarodni ravni se udeležuje srečanj povezanih z opravljanjem pomorskih storitev in razvojem pristanišč. V delu, ki se nanaša na finance, sektor pripravlja in izvršuje proračun organa, koordinira in spremlja finančne zadeve med sektorji organa ter med pristojnimi službami ministrstev, vodi postopke nabav za potrebe poslovanja organa preko sistema javnih naročil, spremlja izvajanje investicijskih projektov, opravlja zadeve s področja zavarovanja oseb in premoženja ter vodi priprave in sodeluje v postopkih notranjega in zunanjega finančnega nadzora.

5.1.2.4. Pomorska inšpekcija

V okviru delovnega področja pomorska inšpekcija opravlja upravne in strokovne naloge, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov na področju pomorskega prometa in pristaniške infrastrukture ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo plovbo po celinskih vodah, in sicer obsega inšpekcijski nadzor opravljanje nalog navtične, pomorsko ladijskostrojne, hidrogradbene posege in nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo plovbo po celinskih vodah, opravljajo se naloge, ki so kakorkoli povezane z varnostjo plovbe, izvajanjem varnega režima plovbe, pomorskega prometa, zaščito morja pred onesnaženjem in varstvom pri delu na področju pomorstva, naloge glede spremljanja in uresničevanja mednarodnih konvencij in drugih določil s področja pomorstva, skrb za vzdrževanje sredstev in opreme s svojega delovnega področja

in druga dela po nalogu ravnatelja, ki ne posegajo v samostojnost izvajanja pooblastil inšpekcijskega nadzora.

5.1.3. Medsebojna razmerja notranjih organizacijskih enot

Za uspešno in smotrno izvrševanje nalog morajo notranje organizacijske enote in posamezni javni uslužbenci med seboj sodelovati v vseh zadevah, ki so zanje skupnega pomena. V ta namen usklajujejo programe dela, izmenjujejo mnenja, izkušnje, podatke in obvestila ter sodelujejo v raznih oblikah sodelovanja pri pripravi in obravnavi gradiv.

Kadar se predpis ali drugi akt, analiza, informacija ali drugo gradivo nanašajo na vprašanje, ki sodi v delovno področje dveh ali več notranjih organizacijskih enot, sodelujejo pri pripravi gradiva ali dajanju mnenj in predlogov o gradivu delavci vseh zainteresiranih notranjih organizacijskih enot.

Dokončno besedilo gradiva pripravi notranja organizacijska enota, v katere delovno področje pretežno sodijo vprašanja, če nosilec naloge ni določen s programom dela.

5.1.4. Notranji nadzor nad opravljanjem nalog uprave, vodenje notranjih organizacijskih enot

Ravnatelj predstavlja upravo, organizira in koordinira opravljanje dela v upravi, odloča o zadevah z delovnega področja uprave ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela uprave.

Ravnatelj sodeluje pri izvajanju nalog v Ministrstvu za promet na področju civilno kriznega načrtovanja v Republiki Sloveniji in v zvezi z vključenostjo Republike Slovenije v NATO ter izvaja naloge za potrebe obrambnega načrtovanja in načrtov zaščite, reševanja in pomoči.

Vodje notranjih organizacijskih enot načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo opravljanje dela v notranjih organizacijskih enotah, odločajo o zadevah z delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote, za katere jih pooblasti ravnatelj, sodelujejo z drugimi vodji notranjih organizacijskih enot in opravljajo najzahtevnejše strokovne naloge v notranjih organizacijskih enotah.

V upravi imenujejo vodje notranjih organizacijskih enot:

- vodja sektorja, ki vodi Sektor za pomorske listine in splošne zadeve,
- vodja sektorja – pristaniški kapitan, ki vodi Sektor za pomorski promet – kapitanija,
- vodja sektorja, ki vodi Sektor za pristaniško infrastrukturo in finance,
- vodja oddelka, ki vodi Oddelek za pristaniški promet Koper,
- vodja izpostave, ki vodi Izpostavo Izola,
- vodja izpostave, ki vodi Izpostavo Piran,
- vodja oddelka, ki vodi Oddelek za nadzor prometa in reševanje,

- ravnatelj pomorske inšpekcije, ki vodi Pomorsko Inšpekcijo.

5.1.5. Razmerje med upravo in Ministrstvom za promet

Pred državnim zborom in vlado predstavlja upravo minister. Ta usmerja in nadzoruje delo uprave. Delovne povezave uprave potekajo preko generalnih ravnateljev in generalnega sekretarja v okviru delovnega področja, ki ga vodijo. Bistvena značilnost izvajanja upravnih nalog uprave je, da jih izvaja na podlagi programa, ki ga sprejme minister (Jerovšek, 2002, str. 120). Minister daje upravi obvezna navodila za delo ter ji naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

Minister nadzoruje izvajanje proračuna v upravi in zagotavlja ustrezno prerazporejanje sredstev po posameznih proračunskih postavkah glede na obveznosti in potrebe skladno s predpisi.

Ravnatelj mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi ministra ter izdelati letno poročilo o delu uprave in oceno stanja. Ravnatelj pomorske inšpekcije mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi ministra ter izdelati letno poročilo o delu inšpekcije in oceno stanja.

Minister pri nadzorstvu nad delom uprave lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela uprave, ravnatelj pa mora na ministrovo zahtevo poročati o delu uprave in o vseh pomembnejših vprašanih s področij dela uprave.

5.1.6. Mednarodno sodelovanje

Uprava v okviru svojega področja delovanja sodeluje z Mednarodno pomorsko organizacijo (angl. International Maritime Organisation – IMO), Mednarodno hidrografske organizacije (angl. International Hydrographic Organisation – IHO), Mednarodno organizacijo dela (angl. International Labour Organisation – ILO), Pariškim memorandumom o pomorski inšpekciji, hidrografske komisije za Sredozemsko in Črno morje (angl. Mediterranean and Black Seas Hydrographic Commission – MBSHC), (angl. Virtual Regional Electronic Navigation Chart Centre – VRENC), svetovnim centrom za distribucijo (angl. Primar – Electronic Navigation Chart – ENC), mednarodnim centrom za elektronske navigacijske karte (angl. International Centre – Electronic Navigation Chart – IC-ENC), s tujimi hidrografskimi uradi, sodelovanje in v Evropski agenciji za varnost pomorskega prometa (angl. European Maritime Safety Agency – EMSA).

Pri izvrševanju nalog s svojega področja uprava deluje na podlagi nacionalnih predpisov ter tudi v skladu z mednarodnimi konvencijami, predvsem v skladu s konvencijo o varnosti človeškega življenja na morju (angl. SOLAS), kamor sodijo kodeks za nevarne tovore (angl. IMDG), kodeks za prevoz žitaric, kodeks za prevoz nevarnih kemikalij v razsutem stanju, konvencijo o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov (angl. STCW), konvencijo o mednarodnih pravilih za izogibanje trčenju na morju, konvencijo o preprečevanju onesnaženja morja z ladij (angl. MARPOL) ter

konvencijo o tovornih črtah (angl. LOAD LINE – LL) (Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji uprave, 2004, str. 1–14) .

5.2. Organizacija projekta uvajanja ISO 9001:2000

Ravnatelj uprave je ugotovil, da so nekatere upravne enote in nadrejeno Ministrstvo za promet pridobile potrdilo kakovosti serije ISO 9001:2000, med tem ko so bile nekatere druge državne institucije v fazi pridobivanja zgornjega potrdila kakovosti. Ravnatelj uprave se je odločil, da bo sledil navedenemu trendu prehoda v takšen sistem kakovosti. Pobuda izhaja iz strateške odločitve ravnatelja uprave, ki je s sklepom julija 2002 zahteval, da se vzpostavi sistem kakovosti ISO 9001:2000 najkasneje do julija 2003. Namen projekta je, da se sistem ravnanja kakovosti prilagodi zahtevam standarda ISO 9001:2000 in pridobi potrdilo kakovosti po standardu ISO 9001:2000. Dvig kakovosti storitev mora biti pozitivna posledica uvedbe sistema kakovosti.

Delovanje sektorjev je občasno medsebojno povezano, zato se je ravnatelj odločil, da bo projekt istočasno potekal v:

- sektorju za pomorske listine in splošne zadeve,
- sektorju za pomorski promet – kapitanija,
- sektorju za pristaniško infrastrukturo in
- pomorski inšpekciji.

Projekt uvajanja sistema kakovosti ISO 9001:2000 bo potekal istočasno v vseh sektorjih uprave iz več razlogov. Najprej so planirali izvesti usposabljanje petih notranjih presojevalcev. Ti so bili izbrani tako, da je vsak sektor imel vsaj enega predstavnika. Navedeno je pomembno zaradi poznavanja delovanja posameznega sektorja in posledično izvajanja notranjih presoj. Vsa ostala predvidena usposabljanja v zvezi z uvajanjem sistema kakovosti so zajemala določeno število predstavnikov iz vseh sektorjev.

Rezultat projekta bo vzpostavljen sistem kakovosti, ki bo imel vgrajenih osem načel kakovosti. Vmesni rezultati so bili:

- ugotovljeni procesi,
- vzpostavitev obvladovanja procesov,
- merilni sistem v skladu z zahtevami referenčnega standarda,
- vzpostavljen proces stalnega izboljševanja.

Cilji projekta so:

- poenotenje sistema ravnanja kakovosti v vseh sektorjih in izpostavah,
- ugotovitev vseh bistvenih in podpornih procesov,
- razumevanje procesov in njihovo poenoteno izvajanje v vseh sektorjih, kjer je sistem ravnanja kakovosti vzpostavljen,
- vzpostavljanje metod, načinov ter orodij za merjenje učinkovitosti procesov,

- z občasnim anketiranjem odjemalcev uprave zagotoviti informacije o stopnji zadovoljstva naših odjemalcev,
- zagotovitev najpomembnejših virov za zagon procesa stalnega izboljševanja – korektivni in preventivni ukrepi, inovacije,
- vzpostavitev obvladovanja razvoja poslovanja, procesov in storitev oziroma produktov skladnega z zahtevam referenčnega standarda,
- preveriti ustreznost metode in kriterijev za ocenitev in izbor dobaviteljev,
- opredelitev načinov notranjega komuniciranja pri vodenju poslovnih procesov in informiranja zaposlenih,
- v obdobju od 20. do 30. aprila 2003 izvedba potrjevalne presoje in pridobitev potrdila kakovosti sistema ravnanja kakovosti za upravo.

Navedeni cilji projekta niso enakovredni in niso razvrščeni po pomembnosti. Cilji so bili izbrani na osnovi analize zahtev standarda ter s pomočjo izkušenj upravnih enot in Ministrstva za promet, ki so tovrstni standard že pridobili. Iz navedenih ciljev izhaja, kakšne aktivnosti so morali v upravi izvesti, da je bil projekt uspešno uveden.

Projekt se je moral zaključiti najkasneje do konca aprila 2003 (trije meseci rezerve za nepredvidene dogodke). V projekt so bili občasno vključeni vsi zaposleni. Ravnatelj je operativno vodil projekt, pri tem so mu pomagali štirje vodje sektorjev in pet notranjih presojevalcev. Odločili so se, da nadgradijo obstoječi sistem kakovosti, ki je že bil vzpostavljen za izdajanje listin pomorščakom. Zunanjo strokovno pomoč so uporabljali izjemoma, koristili so strokovne delavnice za področja, kjer imajo največ težav oziroma najmanj znanja. Finančna sredstva za izvedbo projekta so črpali iz letnega proračuna uprave.

5.3. Ugotovitev in opredelitev procesov

Proces je skupek med seboj povezanih ali vzajemno vplivajočih aktivnosti, ki pretvarja vhode v izhode (ISO 9000:2000, 2000, str. 10).

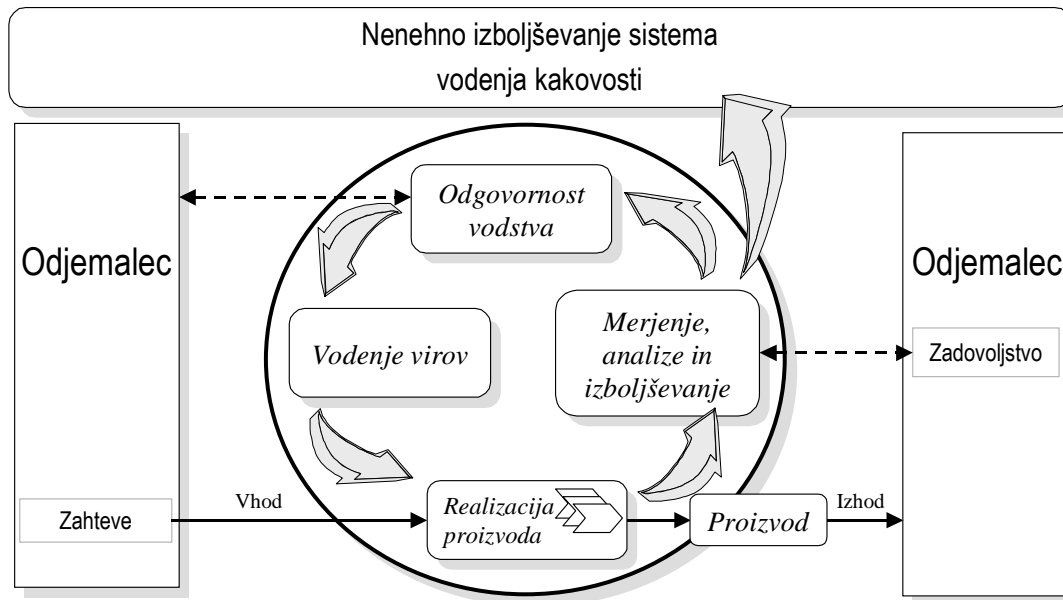
Druga možna definicija procesa, ki nam ga pomaga določiti, je:

- sprožen je z zunanjim dogodkom, ki vključuje deležnika,
- obsega vse aktivnosti, ki so potrebne za doseganje primernega končnega rezultata, v odgovor na sprožilni poslovni dogodek,
- spremeni vhode v vse tipe izhodov glede na navodila in pri tem uporablja ponovno uporabljive vire vseh vrst,
- vsebuje logične korake, ki običajno prestopajo meje funkcij in v številnih primerih tudi organizacijske enote,
- ima kazalnike zmogljivosti, za katere postavimo merljive cilje,
- daje izdelek ali storitev zunanjemu deležniku ali nekemu drugemu notranjemu procesu (Križman, 2002, str. 19).

Spodnja slika opisuje, da je organizacija bolj učinkovita, če upravlja sistem medsebojno povezanih procesov. Ugotavljanje in ravnanje navedenih procesov lahko naredi kakovost ravnanja sistema bolj učinkovitega v izpolnjevanju odjemalčevih pričakovanj. Procesni pristop je drugačen način razumevanja

sistemov kakovosti, kot ga razumeva temeljni pristop, ki ga včasih imenujejo model življenjskega cikla po standardu ISO 9001:1994. Model procesa je prikazan na sliki 10.

Slika 10: Model procesa, ki temelji na sistemu ravnanja kakovosti



Legenda: → aktivnosti, ki dodajajo vrednost
 ----> tok informacij

Vir: Nemeč: 2002, str. 14

Procesni pristop je bil sprejet kot sredstvo, ki poenostavi postopek izboljšav. Zgornji model ne odraža vseh procesov v sistemu ravnanja kakovosti. Namen modela je predvsem prikaz poteka zaradi lažjega razumevanja in ne zaradi zahteve standarda. Zgornja slika predstavlja en model, ki bi ga lahko uporabljali za opisovanje procesov in bi ga lahko uporabili v sistemu ravnanja kakovosti. Navedeno pomeni, da zgornji model ni najboljši in da ni edini možen, ki bi ga lahko uporabili za opisovanje procesov.

5.3.1. Temeljna vodila pri ugotavljanju procesov v upravi

Ugotovitev poslovnih procesov na upravi temelji na dejstvu, da določila Pomorskega zakonika in mednarodnih konvencij ter drugih pomorskih predpisov, ki jih uprava kot specializiran državni organ za področje pomorstva izvršuje, že določajo tako vhode kot izhode večini procesov, ki jih uprava vodi in izvaja, ko izpolnjuje zahteve zakonodaje ali nudi upravne storitve heterogeni množici končnih odjemalcev:

- državljanom,
- domačim in tujim pomorščakom,

- ribičem,
- navtičnim turistom,
- pomorskim in špediterskim agencijam,
- gospodarskim organizacijam,
- podjetjem in drugim pravnim osebam,
- vladi,
- ministrstvu za promet,
- drugim državnim organom,
- organom lokalnih skupnosti,
- drugim javnim ali zasebnim domačim ter tujim institucijam.

Pomemben del aktivnosti uprave lahko razvrstimo med sorazmerno enostavne in preproste ter ponovljive korake v upravnem postopku, kjer so potrebe odjemalcev dokaj jasno standardizirane (izdaja pomorske knjižice in drugih listin, vpis čolnov, postopek nadzora pristaniškega prometa ali inšpekcijskega pregleda, ...). Nekoliko manjši del aktivnosti pa uprava izvaja predvsem z združevanjem ekspertnih znanj, npr.:

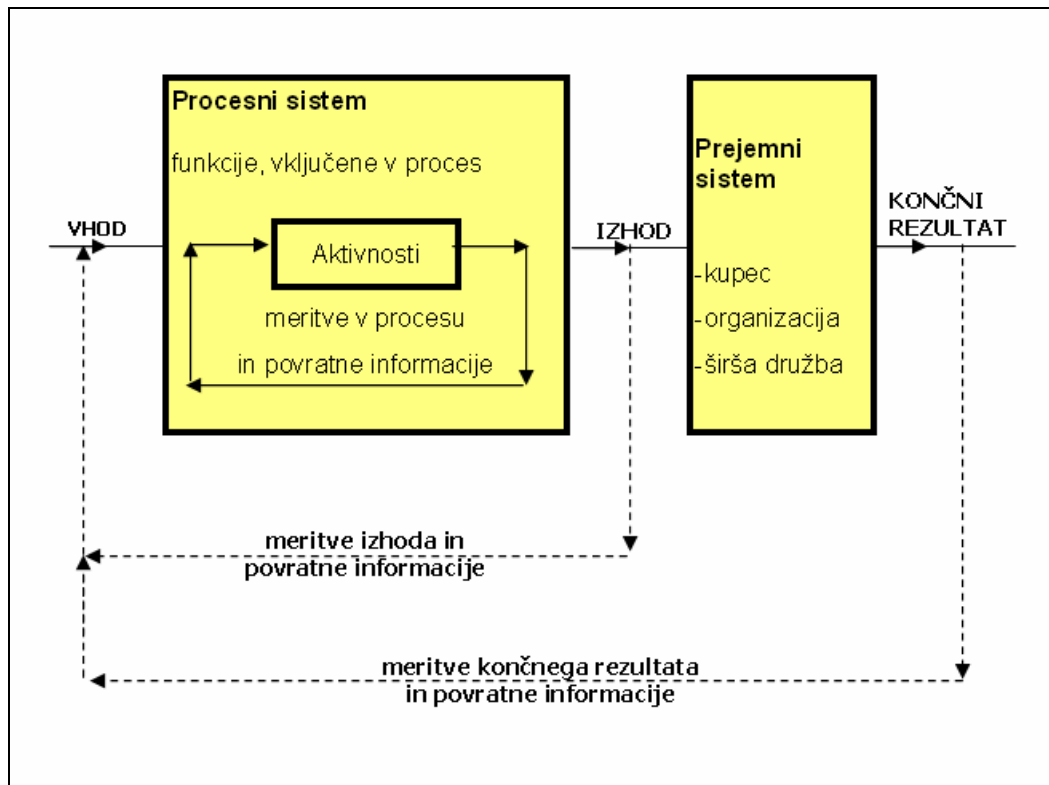
- kadrovske zadeve sektorju za pomorske listine in splošne zadeve,
- javna naročila v sektorju za infrastrukturo in finance,
- prometna problematika v sektorju za pomorski promet – kapitanija,
- varnost plovbe ladij v sektorju pomorska inšpekcija.

Na podlagi navedenih značilnosti poslovanja uprave se nam sama po sebi ponuja odločitev, da ugotavljanje bistvenih ali osnovnih poslovnih procesov izvedemo na podlagi ali kar v okviru obstoječe funkcijske organiziranosti uprave, saj sektorji:

- pomorski promet – kapitanija,
- pomorska inšpekcija,
- pristaniška infrastruktura in finance,
- pomorske listine in splošne zadeve

izvajajo aktivnosti, ki večinoma predstavljajo bistvo poslovanja in poslanstva uprave. Njihovi izhodi so merljivi (vpisi čolnov, pregledi ladij, nadzorne vožnje, evidenca ladijskega prometa v pristanišču itd.) in dodajo vrednost za odjemalce storitev (upravne odločbe s področja pomorstva, dovoljenja za plovbo, potrdila o usposobljenosti za upravljanje ladij ali čolnov itd.). Slika 11 prikazuje procesni in merilni sistem.

Slika 11: Procesni in merilni sistem



Vir: Križman: 2002, str. 48

Večkrat pa se pri delu uprave (težje kršitve pomorskih pravil, trčenja plovil in druge pomorske nesreče, reševanje na morju, priprava strokovnih podlag za zakone in druge pravne akte itd.) pokaže potreba po skupnem koordiniranem izvajanju določenih kompleksnih ali pa zelo zahtevnih aktivnosti s sočasnimi ali zaporednim sodelovanjem več ali celo vseh funkcijskih enot – sektorjev.

Formalno koordinacijo takih skupnih aktivnosti običajno opravlja ravnatelj sam ali s pomočjo svojega kolegija. Koordinacija določenih aktivnosti pa večkrat poteka tudi nenačrtno in neformalno v obliki spontanega delovnih dogovorov. Kljub ugodnim učinkom pa nenačrtna koordinacija, kadar ni uspešna in/ali niso dovolj jasno določene pristojnosti posameznih sektorjev, lahko povzroči tudi motnje in neskladno delovanje uprave. Za preprečitev nadaljnjih negativnih posledic je v takih primerih potrebna še dodatna vodstvena koordinacija dela med sektorji ob hkratnem premagovanju sicer običajnih težav funkcijske organiziranosti, kot so: razlike v naravnosti, zmogljivosti, obveščenosti, pa tudi v odgovornosti posameznih sektorjev ali služb za končni izhod oziroma storitev uprave.

Naštete težave imajo lahko tudi pomembnejši vpliv na uspešnost, predvsem pa na pravočasnost izpolnjevanja nalog uprave. Zato je potrebno koordinacijo dela in medsebojno sodelovanje sektorjev ustrezno predpisati z določitvijo glavnih povezav med posameznimi bistvenimi procesi oziroma aktivnostmi uprave, ki jih sicer lahko izvajajo ločeno kot razmeroma samostojne poslovne funkcije posameznih sektorjev in služb uprave.

Prav gotovo postane določitev vsaj glavnih povezav med sicer samostojnimi bistvenimi procesi nujna, ko je izhod posameznih osnovnih procesov skupen, kot na primer:

- sodna zaustavitev ladje pred izplutjem iz pristanišča,
- ukrepanje pri pomorski nesreči,
- izdelava strokovnih podlag za podzakonske akte,

kar praktično pomeni, da je potrebno pri ugotovitvi skoraj vsakega posameznega bistvenega procesa določiti tudi glavne povezave z drugimi procesi. Mesta povezav določenega bistvenega procesa z drugimi procesi označimo v diagramu poteka posameznega procesa in v shemi glavnih procesnih povezav med bistvenimi poslovnimi procesi uprave.

Ob primerni določitvi glavnih povezav med posameznimi bistvenimi procesi uprave je možno predpisati tudi vzpostavitev usmerjevalnega vodstvenega procesa kot posebnega organizacijsko-podpornega procesa, ki bi prvenstveno skrbel za uspešno koordinacijo dela med posameznimi aktivnostmi uprave, ki jih sicer v okviru bistvenih procesov samostojno izvajajo posamezni sektorji.

5.3.2. Temeljna struktura poslovnih procesov na upravi

Poslovne procese uprave ločimo na:

- bistvene ali osnovne in
- podporne,

ki imajo lahko:

- vodstveno - usmerjevalni ali
- temeljno - omogočitveni značaj.

5.3.2.1. Bistveni ali osnovni poslovni procesi

Postopek določitve bistvenega poslovnega procesa uprave, ki ga običajno izvaja določen sektor, se prične z odgovorom na temeljno vprašanje (Cortada, 2002, str 532):

" Kaj je naša bistvena aktivnost, ki z dodajanjem vrednosti daje temeljni rezultat za naše odjemalce in ki bistveno vpliva na kakovost naše dejavnosti ? "

Možnih je več odgovorov, a je potrebno v prvi vrsti z dodatnimi opredelitvami ločiti bistvene procese od podporno-organizacijskih.

Pri določanju bistvenih procesov si pomagajo s sledenjem sprožilnih poslovnih dogodkov, ki prispejejo kot *naročilo odjemalca* ali so *redno načrtovani* (npr.: obračun plač dvajsetega v mesecu) ali pa jih *pogojuje sprememba stanja* (naraščanje

števila pomanjkljivosti na pregledanih plovilih) in z aktivnostjo organizacije ustvarijo končni rezultat, ki ga lahko odjemalec neposredno uporabi.

Proces, ki povezuje tak "zunanji" sprožilni dogodek in "zunanje uporabljiv" končni rezultat, imenujemo bistveni proces. Vmes lahko sicer obstaja še cela vrsta notranjih aktivnosti in različnih organizacijsko-podpornih procesov, a so vsi v funkciji ali le del določenega bistvenega procesa.

Bistveni poslovni procesi so procesi, ki jih uprava izvaja v okviru svojih zakonskih pristojnosti in pravnih pooblastil ter se običajno izvajajo kot samostojna funkcija v okviru ene notranje organizacijske enote uprave. Vsak vodja sektorja je na osnovi zaznane pomembnosti predhodno ugotovljenih procesov v sektorju določil enega ali več bistvenih poslovnih procesov. Vodje sektorjev so izbrali bistvene poslovne procese na osnovi subjektivnih meril, kar pomeni, da ne temeljijo na strokovnih merilih. V upravi so določili štiri bistvene poslovne procese:

- inšpekcijski nadzor ladij v sektorju pomorska inšpekcija,
- pregled in vpis čolnov v sektorju pristaniška kapitanija,
- izdaja pomorske knjižice in drugih listin pomorščakom v sektorju pomorske listine in splošne zadeve,
- priprava predloga proračuna in izvrševanje proračuna.

Bistveni ali osnovni proces običajno izluščimo iz osnovne funkcije ali poslanstva določene organizacijske enote. V bistveni poslovni proces so vključili vse tiste aktivnosti uprave, ki neposredno povezujejo določen začetni dogodek (naročilo ali zahteve odjemalca: prijava na izpit, vloga za vpis čolna, prijava vplutja/izplutja ladje itd.) s končnim za odjemalca uporabnim rezultatom (vpisan čoln, pridobitev potrdila o določenem znanju, pridobitev dovoljenja za vplutje/izplutje ladje itd.).

Proračunski uporabnik običajno planira več sredstev, kot je potrebno za njegovo delovanje, saj vedo, da jim zaradi omejitev ne bodo dodeljena v celoti. Sprejeti proračun je pravzaprav temelj, ki lahko sproži porabo proračunskih sredstev. Zakon o izvrševanju proračuna ne določa samo načina porabe proračunskih sredstev, ampak postavlja tudi določene omejitve, kot na primer prerazporejanje sredstev med konti. Proračunski uporabniki morajo z dodeljenimi sredstvi ravnati učinkovito ob upoštevanju vseh področnih predpisov. Proračunski uporabnik, ki ne porabi dodeljena sredstva, je pravzaprav »kaznovan«, namesto da bi bil nagrajen, ker ravna z davkoplačevalskim denarjem kot dober gospodar. Ministrstvo za finance vzame kot osnovo planiranja proračuna za prihodnje leto letno stopnjo realizacije proračuna (porabljenih sredstev glede na dodeljena sredstva v tekočem letu – stopnja je izražena v odstotkih). Navedeni način planiranja spodbuja večjo porabo proračunskih sredstev, saj se proračunski uporabniki zavedajo, da jim bo ob varčevalnem ravnanju s sredstvi dodeljeno manj proračunskih sredstev v prihodnjem letu.

Na sliki 12 je opisan eden izmed bistvenih poslovnih procesov.

Slika 12: Priprava predloga proračuna in izvrševanje proračuna

P R O C E S		OZNAKA
PRIPRAVA PREDLOGA PRORAČUNA IN IZVRŠEVANJE PRORAČUNA		
SKRBNIK PROCESA		Vodja sektorja za pristaniško infrastrukturo in finance
ZAČETEK PROCESA	- predlogi vodij NOE o višini in namenu potrebnih proračunskih sredstev - sprejeti proračun	
KONEC PROCESA	- priprava dokončnega predloga proračuna - realizacija proračuna	
NAMEN - CILJI PROCESA		
zagotovitev finančnih virov za izpolnjevanje nalog uprave ter realizacija proračuna v skladu z zastavljenimi cilji		
IZHODI PROCESA – ZAHTEVE ODJEMALCEV		
- realizacija proračuna		
VHODI PROCESA – ZAHTEVE DOBAVITELJEV		
- navodila ministrstva za finance za pripravo predloga proračuna - objavljen proračun		
OPIS PROCESA		
aktivnosti	kontrolne točke	izvajalci
<ul style="list-style-type: none"> - določitev ciljev, strategij in opredelitev razvojnih nalog uprave - opredelitev izhodišč in kazalcev, na katerih temelji izračun ocene potrebnih sredstev - izvrševanje proračuna 	<ul style="list-style-type: none"> - pravočasnost posredovanja predlogov potreb NOE - ugotovitev morebitnih neskladnosti z navodilom za pripravo predloga proračuna - usklajenost porabe sredstev z veljavnim proračunom - poročilo proračunskega inšpektorja - poročilo računskega sodišča 	<ul style="list-style-type: none"> - delavci sektorja za pristaniško infrastrukturo in finance
KAZALNIKI MERJENJA ZMOGLJIVOSTI PROCESA		
- letna stopnja realizacije proračuna v odstotkih		
POTREBNI VIRI GLEDE NA SPECIFIČNE ZAHTEVE PROCESA		
REFERENČNI DOKUMENTI		
<ul style="list-style-type: none"> - zakon o javnih financah - zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije - uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna - pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije - navodilo o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije - odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov - odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna - pravilnik o vsebini, členitvi in obliki računovodskih izkazov ter pojasnilih k izkazom za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava - navodilo o načinu vpisovanja podatkov, potrebnih za spremljanje izvrševanja proračuna, v plačilne naloge - uredba o postopkih prodaje in drugih oblikah razpolaganja z državnim premoženjem - navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna - pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije - pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za promet 		

Vir: Interna gradiva uprave, 2002

5.3.2.2. Podporni procesi

so procesi, ki vodijo in omogočajo izvedbo temeljnih procesov (pravno-finančni in vodstveni postopki) ali pa so namenjeni notranjim potrebam uprave in njenih delavcev (kadrovske in organizacijske zadeve, logistika). Delimo jih na:

- **usmerjevalne ali ravnalne procese**, ki povezujejo in zagotavljajo koordinirano izvajanje dveh ali več bistvenih procesov, npr.: ob nastanku določenih dogodkov, ki lahko ogrozijo zakonitost ali pravočasno zadovoljitev potreb naših odjemalcev (vplutje ali izplutje ladje v pristanišče v primeru sodnih zaustavitev ali ugotovljenih neskladnosti s pomorskimi predpisi, usklajeno ukrepanje ob pomorskih nesrečah, nadzor pomorskega prometa in ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti...) ali ob potrebah strnitve in združitve strokovnih kapacitet pri reševanju težjih upravnih problemov ali zahtevnejših nalog (priprava strokovnih podlag za podzakonske akte).

Poseben primer organizacijsko-usmerjevalnega procesa je glavni vodstveni povezovalni proces, ki zagotavlja stalno in samodejno usklajevanje izvajanja temeljnih poslovnih procesov še posebej, ko je potrebno usklajeno in povezano delovanje uprave kot celote.

- **omogočitveno–izvedbene procese**, ki zagotavljajo vire in tehnično izvedbo postopkov ter omogočajo dejansko izvajanje bistvenih procesov, kot je planiranje in izvajanje proračuna.

Podporni proces določimo po analizi aktivnosti, iz katere izluščimo tiste procese, ki samostojno ne ustvarjajo rezultata neposredno uporabnega za zunanjega odjemalca in ki predvsem "servisirajo" določen bistven proces.

Posebno pozornost zahtevajo tisti podporni procesi (npr.: nabava tiskovin, obračun osebnih dohodkov, oskrbovanje informacijske mreže itd.), ki prvenstveno služijo uporabnikom-izvajalcem v drugih organizacijskih enotah uprave, pa nimajo izrazitega značaja neposredno razvidnih podpornih procesov, kot so razni javni razpisi ali vnosi arhivskih podatkov.

Take "interne" temeljne ali omogočitvene procese je potrebno določiti kot dobavitelje bistvenim procesom, ki jih sicer izvajajo druge organizacijske enote uprave oziroma bistveni procesi so kupci podpornih procesov. V upravi so ugotovili naslednje podporne procese:

- informacija o prihodih in odhodih ladij,
- vodenje vpisnika ladij,
- organiziranje iskanja in reševanja na morju,
- raziskovanje pomorskih nesreč in onesnaževanje morja,
- vodenje investicij v pristaniško infrastrukturo,
- nadzor nad vzdrževanjem objektov za varnost plovbe,
- kadrovske zadeve,
- razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema,
- priprava strokovnih podlag za zakonske in podzakonske predpise,

- izdajanje dovoljenj in nadzor nad prireditvami na morju,
- izdaja soglasij za hidrogradbene posege v morju in obalnem pasu,
- obračun plač,
- računovodstvo (ne v celoti, saj del nalog, kot so bilance in plačila računov izvajajo na ministrstvu za finance za potrebe uprave),
- postopek ravnanja in arhiviranja dokumentacije.

Vsi podporni procesi imajo določenega skrbnika. Nekaterim podpornim procesom še niso določili meril, ker jih je v nekaterih primerih težko določiti. Vzpostavljen sistem ravnanja z dokumentarnim gradivom in elektronsko pošto omogoča sleditev vseh sprememb in dogodkov v zvezi z dokumentacijo. S pomočjo vzpostavitve meril in kontrolnih točk bo možno ugotavljati in izboljševati delovanje podpornih procesov, če se bo izkazalo kot potrebno.

5.4. Določitev kontrolnih točk v poslovnem procesu

Kontrola procesa je povezana z enkratno izvedbo procesa. Predvsem si morajo poiskati odgovore na naslednja vprašanja:

- kako bodo uporabili razpoložljiva sredstva za nadzor izvedbe procesa,
- kako bo izvedba koordinirana z drugimi sinhroniziranimi procesi in drugimi izvedbami istega procesa,
- kako bodo ravnali z motnjami v procesu.

Kontrola procesa ugotavlja prilagodljivost procesa na spremembe in povpraševanje.

Kontrola procesa se pogosto zagotavlja kot samostojen proces, kar pa ni primer uprave. Spremembe v kontrolnem procesu so pogosto bolj učinkovite kot spremembe v posameznih procesih (Martensson, 1996, str. 17).

V bistvenem procesu inšpekcijski nadzor ladij so uvedli naslednje **kontrolne točke**:

- letno mora biti pregledano vsaj 25 odstotkov prispelih ladij,
- pritožbe na postopek inšpektorja,
- odzivni čas inšpektorja.

V bistvenem procesu pregleda in vpisa čolnov so v prvi fazi uvedli merjenje zadovoljstva strank z opravljeno storitvijo s pomočjo anketiranja. V drugi fazi so planirane uvedbe naslednjih kontrolnih točk:

- čakalna doba za pregled in vpis čolna,
- pritožbe na delo referenta,
- primerjava števila opravljenih vpisov med tremi vpisniki čolnov.

V bistvenem procesu izdaje pomorske knjižice in drugih listin pomorščakom so uvedli tri kontrolne točke:

- hitrost reševanja vlog,
- število in vzrok nerešenih vlog,
- pritožbe na delo referenta.

V bistvenem procesu priprave predloga proračuna in izvrševanje proračuna so uvedli naslednje kontrolne točke:

- notranja kontrola izvajanja proračuna v skladu s predpisi,
- upravičenost pripomb proračunskega inšpektorja in računskega sodišča v zvezi z izvajanjem določenega proračuna.

Notranja kontrola izvajanja proračuna v skladu s predpisi je uvedena kot dodatni ukrep kontrole izvajanja proračuna. Proračunski uporabnik je pri izvajanju plačil popolnoma odvisen od ministrstva za finance. Zahtevek za plačilo oziroma odredba mora biti pravilno vnesena v program za plačila, v nasprotnem primeru je plačilo zavrnjeno. Odredba za plačilo mora biti tudi natisnjena, žigosana in podpisana s strani pooblaščenega odredbodajalca.

Proračunski inšpektor in računsko sodišče predvsem ugotavljajo, ali so bila proračunska sredstva porabljen v skladu z veljavnim proračunom. Proračunski uporabnik prejme poročilo o izvedenem pregledu. Če so ugotovljene nepravilnosti pri porabi proračunskih sredstev, mora pojasniti, zakaj so nastale in na kakšen način bodo odpravljene pomanjkljivosti ter v kolikšnem času. Če so pripombe inšpektorjev upravičene, je potrebno sprejeti korektivne ukrepe in prilagoditi kontrolne točke procesa, da se tovrstne napake ne ponovijo.

Vsi poslovni procesi v upravi imajo skrbnika, ki je odgovoren za pravilno izvajanje procesa. V veliko pomoč je informacijski sistem, predvsem na področju prispele in odposlane ter arhivirane dokumentacije.

5.5. Opredelitev dokumentov sistema kakovosti

Sistem zagotavljanja kakovosti mora biti dokumentiran. Vzpostavljene in dokumentirane morajo biti vse zahteve standarda, in sicer od načelnih opredelitev kakovosti do strateške in izvedbene ravni.

Zahteve glede dokumentacije so, da le-ta mora vključevati:

- dokumentirano izjavo o politiki kakovosti,
- poslovnik kakovosti,
- dokumentirane postopke, ki jih zahteva standard,
- dokumente za potrebe učinkovitega planiranja, delovanja in obvladovanja procesov organizacije,
- zapise, ki jih zahteva standard.

Dokumentacija sistema kakovosti ima običajno tri ravni, možno pa jih je imeti tudi več. Najpomembnejši dokument kakovosti je vsekakor poslovnik kakovosti, ki je na vrhu piramide dokumentacije sistema.

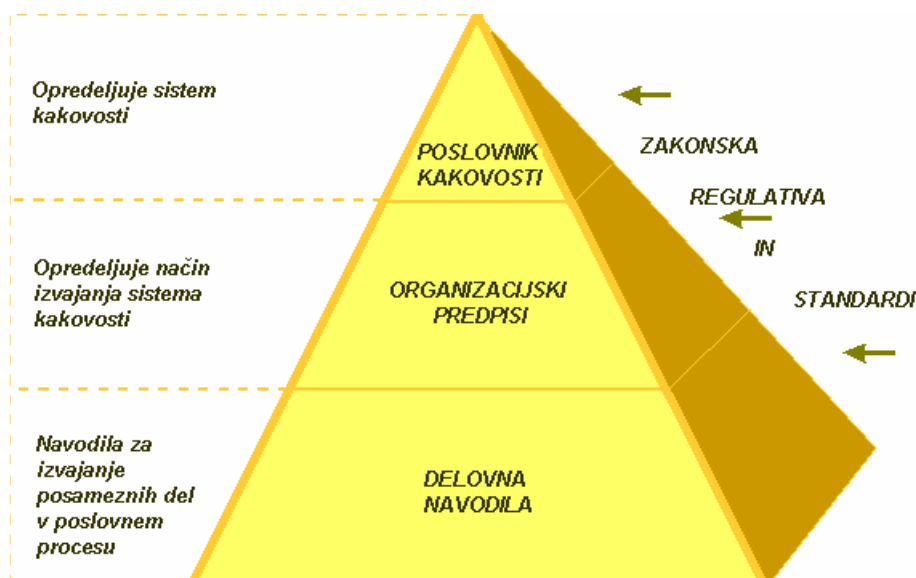
Poslovnik kakovosti je operativni dokument, ki vsebuje politiko in postopke podjetja ali ustanove, s katerimi je opredeljen sistem ravnanja kakovosti, ki ga je zasnovalo vodstvo. Poslovnik kakovosti podaja opis sistema, organizacijsko zgradbo, odgovornosti in pristojnosti, stična mesta, seznam postopkov in navodil. Uporabniku daje hiter pregled nad tem, kako je sistem kakovosti organiziran in kako deluje. Poslovnik kakovosti je torej opredmetenje zahtev standarda kakovosti v vsakdanji praksi podjetja ali ustanove oziroma v našem primeru uprave.

Drugo raven predstavljajo postopki sistema kakovosti, ki opisujejo aktivnosti v posameznih funkcijskih enotah uprave. V njih so podani opisi poteka dejavnosti ter pristojnosti, odgovornosti in medsebojne zveze, ki vodijo, izvajajo in verificirajo dela, ki vplivajo na kakovost. Postopki sistema kakovosti v upravi dajejo odgovor na vprašanje – **kaj** mora **kdo** in **kdaj** narediti.

Tretjo raven dokumentacije sistema kakovosti predstavljajo delovna navodila uprave. V delovnih navodilih je navedeno, **kako** oziroma na kakšen način se izvajajo posamezne naloge. Zapisi spadajo prav tako v tretjo raven sistema kakovosti. Zapisi običajno nastajajo na nivojih aktivnosti, kjer je potrebno rezultate aktivnosti ali izmerjene vrednosti zapisati.

Hierarhija dokumentacije sistema kakovosti v upravi je zahtevala specifičen pristop, saj zakonska regulativa (zakoni, uredbe, pravilniki ...) določa skoraj vsak postopek v upravnem organu. Zakonska regulativa in standardi vplivajo na vse dokumentacijske ravni sistema kakovosti. Hierarhija dokumentacije sistema kakovosti v upravnem organu je prikazana na sliki 13.

Slika 13: Hierarhija dokumentacije sistema kakovosti v upravnem organu



Vir: Nemeč: 2002, str. 20

Med referenčnimi dokumenti v primeru uprave so poleg organizacijskih predpisov k posameznemu poglavju poslovnika večkrat navedeni tudi zakoni, pravilniki in drugi predpisi. Dokumentacija sistema kakovosti tako povezuje obstoječe akte in delovna navodila, katerim so dodani tisti, ki jih dodatno zahteva standard.

V upravi je veliko dokumentov, ki dobro urejajo poslovanje organa tudi v skladu s posameznimi zahtevami standarda, vendar ti niso povezani v sistem kakovosti, razen v primeru izdajanju pooblastil pomorščakom, kar pa je namen in cilj standardov kakovosti serije ISO 9000.

Pri pisanju dokumentacije sistema kakovosti sta možna dva pristopa, in sicer "od zgoraj navzdol", kar pomeni, da najprej nastane poslovnik kakovosti in šele kasneje, upoštevajoč poslovnik, nižje ravni dokumentacije. Možna pa je tudi pot "od spodaj navzgor", kar pomeni, da najprej nastane izvedbena raven, to so delovna navodila za vse procese, ki jih pozneje nadgradimo z organizacijskimi predpisi in poslovníkom. Pri nastajanju dokumentacije, predvsem pri pisanju delovnih navodil, je priporočljivo, da le-ta nastajajo tam, kjer se bo delo tudi izvajalo, in da jih pripravlja oseba, ki bo kasneje na podlagi teh navodil tudi delala. Navedeni pristop bo zmanjšal možnost neuskklajenosti med delovnimi navodili in njihovim izvajanjem, kar je kasneje tudi bistvo presoje sistema kakovosti.

Pri pisanju poglavij poslovnika je izrednega pomena, da le-ta nastajajo znotraj uprave v sodelovanju s sodelavci. Nikakor ni smiselno, da v poslovnik vnašamo želeno stanje oziroma v njem poskušamo naenkrat urediti vse, kar nam doslej ni uspelo. V poslovníku je priporočljivo skozi perspektivo standarda pregledati že obstoječe dejavnosti, zato je potrebno narediti posnetek obstoječega stanja in analizo ter šele nato določiti ciljno stanje, ki mora biti prilagojeno zahtevam standarda. Obstoječe dobre rešitve je treba ohraniti, če je le mogoče. Takšen način nam omogoča, da bo razkorak med dejanskim izvajanjem naših procesov in samim poslovníkom minimalen. Seveda pa imamo v kasnejših izdajah poslovnika kakovosti možnost delovne postopke nadgrajevati in izboljševati.

Glede na stanje odnosov v upravi in glede na dostopnost znanja se ravnatelj in skupina za kakovost morajo dogovoriti, ali bodo poiskali svetovalno pomoč pri vzpostavljanju sistema kakovosti in v kolikšnem obsegu. Predvsem pri nastajanju poslovnika je smiselno občasno vključevati zunanje sodelavce, ali pa vsaj opraviti konzultacije z osebami, ki imajo izkušnje z uvajanjem sistema kakovosti (Nemec, 2002, str. 19–21).

5.6. Opredelitev kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti

Uspešnost državne uprave razumemo kot stopnjo, do katere uprava ali njen del uresničuje svoje cilje. Zadovoljstvo odjemalcev uprave pomeni tudi uspešnost delovanja uprave. Če so zaposleni zadovoljni in so izpolnjena njihova pričakovanja, je to tudi merilo uspešnosti uprave. **Učinkovitost** državne uprave je razmerje med vhom in izhodom, se pravi razmerje med porabljenimi in zagotovljenimi proračunskimi sredstvi. Če določimo merila, lahko tudi izmerimo učinkovitost posameznega uradnika v upravi.

5.6.1. Opredelitev kazalnikov uspešnosti

Pri postavitvi sistemov merjenja uspešnosti delovanja so v upravi uporabili dva načina:

- »z vrha navzdol«,
- »od spodaj navzgor«.

V prvem primeru je bila pobuda podana z najvišje ravni, v drugem primeru se je razvila pobuda na nižjih ravneh. Vsi zaposleni so sodelovali pri takšnem načinu merjenja uspešnosti. Občasno so bili v meritve posredno vključeni uporabniki storitev uprave (Pečar, 2001, str. 78). V prvi fazi je bilo odločeno, da se s pomočjo anketiranja izmeri zadovoljstvo odjemalcev storitve vpisa čolna, ki so se istočasno izvedla v Kopru, Izoli ter Piranu.

Iz Kopa je bila anketa poslana 40 uporabnikom. Prejeli so 17 izpolnjenih anket, kar je predstavljalo 42,5 odstotka vseh poslanih. Uporabniki so ocenili odnos referenta s povprečno oceno 4,6 od možnih 5. Anketirani so izrazili največje nezadovoljstvo z lokacijo izvajanja pregleda in vpisa čolna.

V drugi fazi je predvideno anketiranje vseh odjemalcev uprave in merjenje zadovoljstva zaposlenih. Meritve bodo izvajali letno in s pomočjo analize se bodo primerjali kazalnike.

Rezultati ankete zadovoljstva uporabnikov koprskega vpisnika čolnov so prikazani na sliki 14.

Slika 14: Rezultati ankete zadovoljstva uporabnikov vpisnika čolnov

ANKETA			A n k e t n o v p r a š a n j e													
o zadovoljstvu uporabnikov storitve URSP: Vpis čolna v vpisnik čolnov			1. Vam način pregleda in vpisa ter kraj storitve ustrezajo ?	2. Ali postopek za vpis čolna poteka sprejemljivo hitro ?	3. Ocenite odnos referenta do Vas.	4. Ali postopek za vpis čolna poteka sprejemljivo hitro ?	5. Izboljš. vpisa ali spremba kraja storitve									
A: 08 – 12/02			Ponujeni odgovor													
Zaporedna številka	Datum vrnitve ankete (oddaja na pošto)	Pošta sprejema ankete	A) Da, še posebej : o pregled <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/> kraj.	B) Delno, razen : o pregleda <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/>	C) Ne, ne ustreza : o pregled <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/> kraj	A) Da, izrazito hitro poteka	B) Da, sprejemljivo, razen o pregleda <input type="checkbox"/> vpisa .	C) Ne prepočasi, še posebej	A) Da, odnos ocenjujem z oceno -1 – 2 – 3 – 4 – 5.	B) Odnos lahko ocenim kot o primeren <input type="checkbox"/> neprimeren .	A) Nizki, še posebej za o pregled <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/>	B) Primerni, razen za o pregled <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/>	C) Visoki, predvsem za o pregled <input type="checkbox"/> vpis <input type="checkbox"/>	A) Da, za kraj storitve mi bolj ustreza:	B) Ne, niso potrebne nobene izboljšave ali	
Anket 40-2	odposlane 18.02.03	% 83,3														
A-1	19.02.03	KR	VRN.	NEZN.	NASLOV											
A-2	19.02.03	NG	VRN.	NEZN.												
A1	19.02.03	LJ			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>		x	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>	3			x		LJ,		
A2	19.02.03	KP	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	x	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5				<input type="radio"/>	IZ, PI		
A3	19.02.03	LJ	x				x		4	<input type="radio"/>		x		LJ	x	
A4	19.02.03	OR.			<input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			x		BLIŽ.		
A5	20.02.03	BRA-NIK			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			x		LJ, Mb		
A6	20.02.03	LJ	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5	<input type="radio"/>		<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			x	
A7	20.02.03	LJ	x				x		4			x			x	
A8	21.02.03	KP	x			x			5			x			x	
A9	21.02.03	LJ	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			X			x	
A10	21.02.03	LJ		<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			<input type="radio"/>		X			x	
A11	21.02.03	HRAST.		x				<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>		<input type="radio"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>		x	
A12	22.02.03	DOMŽ.	x	<input type="checkbox"/>			x			<input type="radio"/>		x		LJ		
A13	23.02.03	LJ	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			x			x	
A14	21.02.03	MB	<input type="radio"/>			x			4	<input type="radio"/>		x		MB		
A15	24.02.03	LJ	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			x			x	
A16	25.02.03	SEŽANA	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5		<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				x	
A17	12.03.03	HR	<input type="radio"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			<input type="radio"/> <input type="checkbox"/>			5			X			x	
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	11.04.03	NM	x			x			5			x			x	
Σ18	VRNJNIH ANKET	45%	13	2+3	3+1	12	5	1+1	4,7/15	3+3	1	15	2	6+1	11+1	

Vir: uprava: 2002

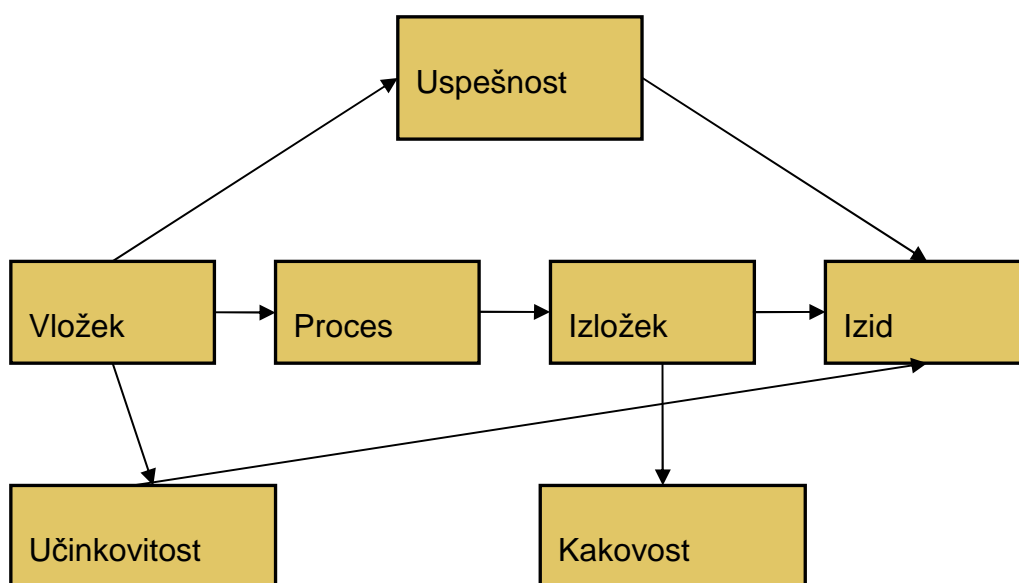
5.6.2. Opredelitev kazalcev učinkovitosti v upravi

Pravzaprav je organizacija učinkovita, če se osredotoči na eno nalogo, ker diverzifikacija hromi njeno sposobnost delovanja (Drucker, 2004, str. 135). Merjenje učinkovitosti v upravi je težko izvedljivo, predvsem iz dveh razlogov:

- merjenje učinkovitosti uprave se ne izvaja, ker predpisi tega ne zahtevajo,
- zbirajo se statistični podatki o upravnih zadevah – povratna informacija o rezultatih analize oddanih podatkov se ne vrne na upravo.

Ugotavljanje učinkovitosti je določeno kot razmerje med vložki učinka in količino učinkov. Učinkovitost pomeni, koliko učinkov proizvedemo z danimi proizvodnimi dejavniki. V tem primeru gre za ugotavljanje stroškovnega vidika organizacije (Andoljšek, 2004, str. 259). Učinkovitost storitvenega procesa je odvisna od tega, kako je določena storitev opravljena. V tem, kako je določena storitev opravljena, pa je pravzaprav bistvo kakovosti (Marolt, 2005, str.78). Slika 15 prikazuje medsebojno povezanost vložkov, procesa, izločka in izida.

Slika 15: Medsebojna povezanost vložkov, procesa, izločka in izida



Vir: OECD: 2001, str. 13

Zgornja slika nepravilno prikazuje razliko med uspešnostjo in učinkovitostjo, saj ju dejansko izenačuje.

5.7. Stroški vzpostavitve sistema kakovosti ISO 9001:2000

Pridobitev standarda kakovosti poslovanja ISO 9001:2000 je potrebno zaradi finančnih posledic načrtovati v planu proračuna. Upoštevajoč strukturo obrazložitev pri planiranju proračuna so za projekt vzpostavitve sistema kakovosti

in pridobitev potrdilo kakovosti ISO 9001:2000 določili dolgoročne cilje, letne izvedbene cilje, aktivnosti in indikatorje projekta.

Dolgoročni cilj razvoja sistema kakovosti in pridobitve potrdila kakovosti ISO 9001:2000 je kvalitetnejše in preglednejše poslovanje organa, višja kakovost storitev ter zadovoljstvo strank in zaposlenih. Kot letni izvedbeni cilj so si zastavili vzpostavitev sistema kakovosti in pridobitev potrdila kakovosti. Da bi dosegli navedeni cilj, je bilo potrebno izpeljati sledeče aktivnosti:

- imenovanje projektne skupine za vzpostavitev sistema kakovosti,
- seznanitev zaposlenih s temeljnimi pojmi razvoja sistema kakovosti,
- pridobitev in pregled ponudb pooblaščenih organizacij za razvoj sistema kakovosti in potrjevalno presojo kakovosti ter izbor najugodnejšega ponudnika,
- priprava poslovnika kakovosti,
- priprava referenčnih dokumentov in delovnih navodil,
- seminarji in delavnice za notranje presojevalce,
- predstavitev politike kakovosti in poslovnika kakovosti zaposlenim,
- uvajanje sistema kakovosti v praksi,
- izvajanje notranje presoje,
- predpresoja,
- potrjevalna presoja,
- pridobitev potrdila kakovosti.

Končni rezultati in kazalniki uvedbe tega projekta so pridobljeno potrdilo kakovosti in usposobljeni notranji presojevalci. Pozitivni učinki uvedbe sistema kakovosti pa so sledeči:

- preglednost poslovanja (kdo in za kaj odgovarja, kdo je izvajalec, česa ni potrebno storiti, katero dokumentacijo imamo, katera je veljavna, ...),
- red (kje dobiti dokument, ni napačnih navodil, pri kom in kdaj lahko kaj uredimo, ...),
- sistematičnost pri zbiranju podatkov (ugotavljanje trendov, vemo, kaj smo naredili in kaj še moramo, ...),
- obvladovanje procesov (natančna navodila za delo, opredeljeni postopki, ...),
- strokovnost dela (ustvarjanje razmer za dosledno upoštevanje predpisov, kontrola, korektivni ukrepi, dvig samozavesti in avtoritete zaposlenih, ...),
- ugled in prepoznavnost organa (večja informiranost strank, večje zaupanje zaradi potrdila kakovosti, ...),
- zadovoljstvo zaposlenih (osebnostni razvoj, pripadnost kolektivu, spremljanje delovnega okolja, možnost dajanja koristnih predlogov, vzpostavljen je sistem pohval, ...),
- obvladovanje stroškov (povečuje se učinkovitost dela, kar vodi k racionalizaciji rabe finančnih sredstev).

Stroške vzpostavitve sistema kakovosti so planirali na podprogramu 13052401 - Administracija, na proračunski postavki 3363 - Materialni stroški. Upoštevajoč vse

potrebne aktivnosti za realizacijo projekta vzpostavitve sistema kakovosti in pridobitve potrdila kakovosti so v letu 2003 zagotovili za ta namen 2.000.000 SIT, in sicer od tega za:

- osnovno usposabljanje notranjih presojevalcev (5 oseb) 200.000 SIT
- plačilo zunanjega sodelavca za pomoč pri pripravi poslovnika kakovosti 1.000.000 SIT
- stroške predpresoje 300.000 SIT
- presojo poslovnika kakovosti in potrjevalno presojo 500.000 SIT

Skupni stroški vzpostavitve sistema kakovosti v višini 2.000.000 SIT predstavljajo 0,5 odstotka celotnega proračuna Uprave RS za pomorstvo (znesek celotnega proračuna za leto 2003 je 336.198.135 SIT), 0,78 odstotka planiranih sredstev na podprogramu 13052401 - Administracija in 3,7 odstotka proračunskih sredstev na proračunski postavki 3363 - Materialni stroški.

Poleg tega so morali v naslednjih proračunskih letih planirati dodatne stroške vzdrževanja sistema kakovosti v višini 500.000 SIT letno. Navedeni znesek zajema 250.000 SIT za dodatna usposabljanja notranjih presojevalcev in 250.000 SIT za zunanje letne presoje. Stroške preventivnega delovanja sistema kakovosti glede izpopolnjevanja zahtev standarda proizvoda ali storitve lahko smatramo kot investicijo, medtem pa stroške napak lahko kategoriziramo kot izgubo (Campanella, 1999, str. 24).

6. USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE ZAPOSLENIH

6.1. Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v državni upravi

Upravna akademija je zadolžena za usposabljanje in izobraževanje ljudi v državni upravi. V zadnjih letih so dokončno oblikovali osnovno programsko shemo, ki sledi temeljnim in splošnim zahtevam usposabljanja ter izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Programi se spreminjajo in dopolnjujejo, predvsem zaradi sprememb zakonodaje.

Nova uslužbenska zakonodaja je zahtevala uvedbo novih vsebin programov usposabljanja. Poudarek je bil predvsem na predstavitvah in svetovanjih:

- s področja organizacije ter sistematizacije delovnih mest,
- delovnih razmerij,
- plačnega sistema,
- ravnanja s kadrovskimi viri,
- ocenjevalni in letni razgovori,
- izobraževanja,
- usposabljanja,
- izpopolnjevanja,
- strokovnih izpitov.

Opravljena analiza Upravne akademije ugotavlja, da je glavnina usposabljanja in izpopolnjevanja usmerjena k novostim na zakonodajnem področju predvsem splošnega upravnega postopka, prostorske zakonodaje in enovitega upravnega reda. Usposabljanja ponujajo odgovore na vprašanja, povezana s kakovostjo upravnega dela, upravljanjem kadrovskih in finančnih virov ter delovanjem Slovenije v Evropski uniji, s poudarkom zlasti na sodelovanju pri izvajanju evropske kohezijske politike oziroma koriščenju evropskega proračuna.

Upravna akademija za potrebe državne uprave oziroma širše javne uprave izvaja naslednje programe usposabljanja in izpopolnjevanja:

- javna uprava in novosti v uslužbenski zakonodaji;
 - uslužbenska zakonodaja,
 - javna uprava,
- upravni postopki in nadzor;
 - splošni upravni postopek in nadzor,
 - posebni upravni postopki,
 - evropske zadeve,
- finančno upravljanje v upravi in javna naročila;
 - javne finance,
 - javna naročila,
- vodenje in upravljanje v upravi,
 - upravljanje v upravi,
 - vodenje v upravi,
 - vodenje projektov v upravi,
 - kakovost upravnega dela,
 - komuniciranje v upravi,
 - učinkovita predstavitev,
 - slovenščina v javni upravi,
 - tečajji tujih jezikov (Miklič, 2003, str.1).

Program Vodenje in upravljanje je razvojni program, namenjen uradnikom na najvišjih položajih v upravi. Osnovni namen programa je dati udeležencem znanje, spretnosti in orodja za uveljavljanje in uresničevanje ciljev, ki jih imajo kot vodilni upravni delavci. Upravna Akademija ne pojasnjuje, v čem je razlika med pojmom vodenje in upravljanje.

6.2. Motiviranje zaposlenih za uvajanje sistema kakovosti

Motiv je nekaj, kar povzroča neko dejanje, ravnanje, nagib in spodbudo (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1985, str. 577). Motiviranje zaposlenih za uvedbo sistema kakovosti je odvisno od zavezanosti ravnateljstva organizacije. Če vodstvo organizacije pri uvajanju sistema kakovosti s svojim ravnanjem ne prepriča zaposlenih, da je takšen projekt koristen za organizacijo in zaposlene, je to lahko za takšen projekt usodno (Možina, 2002, str. 56). Vodstvo organizacije se mora znebiti šefovskega ravnanja in ga nadomestiti z ravnateljskim, sicer jim ne bo uspelo doseči željene kakovosti (Glasser, 1995, str. 25). Vodstvo uprave mora

poskrbeti za prijetno delovno okolje, ki pomembno vpliva na motivacijo zaposlenih (Tracy, 2000, str.181).

Sistem kakovosti v začetni fazi pomeni dodatno delo za večino zaposlenih, kar ima lahko za posledico odpor, ker večina zaposlenih ne mara sprememb ter dodatnega »birokratskega« dela.

V upravi je bilo 45 zaposlenih, od katerih so se štirje izobraževali na podiplomskem študiju, sedem pa na visokošolskem študiju. Vodstvo uprave je imelo na razpolago finančne in nefinančne motivatorje za spodbuditev zaposlenih k aktivnemu sodelovanju pri projektu uvedbe sistema kakovosti.

Finančne motivatorje so razdelili v dve kategoriji:

- mesečna delovna uspešnost,
- plačilo dodatne delovne obremenitve (to ne pomeni nadurno delo).

Vlada je za leto 2003 določila, da znašajo sredstva za delovno uspešnost neposrednih in posrednih uporabnikov, ki jih financirajo iz državnega proračuna, 2 odstotka letnih sredstev za plače. Mesečna sredstva za delovno uspešnost uprave so znašala SIT 235.000,00 (bruto znesek), kar je dejansko pomenilo, da je uprava prejela manj sredstev, kot jim je bilo s sklepom vlade dodeljeno. Ravnatelj uprave je na osnovi kriterijev razdelil mesečni znesek za delovno uspešnost med zaposlene.

Druga možnost finančnega motivatorja je bila opredeljena v 96. členu zakona (Zakon o javnih uslužbencih, 2002). Če je mogoče učinkovito izvajanje nalog organa, se z načinom povečanega obsega dela oziroma določi dodatne delovne obremenitve za posamezne javne uslužbence v okviru polnega delovnega časa in dovoljenega obsega dela preko polnega delovnega časa. V navedenem primeru lahko ravnatelj uprave na podlagi dogovora med javnim uslužbencem in nadrejenim sprejme pisno odločitev o povečanem obsegu dela oziroma nadpovprečni obremenitvi posameznega javnega uslužbenca. V dogovoru med javnim uslužbencem in nadrejenim je opredeljeno plačilo, ki ne sme presegati 35 odstotkov osnovnega mesečnega količnika za plačo.

Nefinančne motivatorje so razdelili na:

- priznanja,
- hitrejša napredovanja.

Javnim uslužbencem podelijo priznanja za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov.

Uradniki in drugi javni uslužbenci lahko napredujejo v višji plačilni razred v skladu z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Uradnik, ki je bil zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela v treh letih zaporedoma ocenjen z oceno odlično, lahko napreduje v eno stopnjo višji naziv.

7. POSLOVNIK KAKOVOSTI UPRAVE

7.1. Sistem ravnanja kakovosti

7.1.1. Splošen opis sistema

V upravi sistem ravnanja kakovosti razumejo in izvajajo kot sistem učinkovitega ravnanja organizacije. Notranje nadzorne mehanizme sistema uporabljajo kot osnovo za proces stalnega izboljševanja storitev in sistema, ki temelji na PDCA krogu (planiraj, izvedi, preveri in ukrepaj). Sistem ravnanja je skladen z zahtevami standarda ISO 9001:2000 (Raspor, 2002, str. 83).

Vodstvo zagotavlja, da vsi zaposleni razumejo svojo vlogo pri zagotavljanju nenehnega izboljševanja učinkovitosti sistema ravnanja kakovosti. Sistem ravnanja kakovosti velja za vse sektorje uprave, vključno z dislociranimi enotami v Kopru, Izoli ter Piranu.

Sistem ravnanja kakovosti v upravi zagotavlja:

- ugotovitev procesov, ki so potrebni za delovanje in uporabo v vseh sektorjih organizacije,
- določa zaporedje in medsebojno delovanje temeljnih procesov,
- določa kriterije in potrebne metode za zagotavljanje, da sta operativno in vodstveno ravnanje procesov učinkoviti,
- dostopnost virov in potrebnih informacij za podporo operativnih in nadzorstvenih nalog procesov,
- zagotavlja nadzor, meritve in analize procesov (Tricker, 2001, str. 186),
- zagotavlja prenos potrebnih aktivnosti za doseganje planiranih rezultatov in stalnega izboljševanja procesov.

V sedmem poglavju standarda ISO 9001:2000 je opredeljena realizacija proizvoda. V organizaciji je obvezno planiranje in razvijanje procesov, ki so potrebni za realizacijo proizvoda. Pri planiranju realizacije proizvoda mora organizacija predvsem določiti naslednje:

- cilje in zahteve kakovosti za proizvod,
- zaznati potrebo za vzpostavitev procesov, dokumentov in zagotoviti vire, ki so specifični za proizvod,
- zahtevane aktivnosti overjanja, validacije, nadzorovanja, kontrole in preskušanja, specifična za proizvod, vključno s kriteriji za sprejemljivost proizvoda,
- voditi zapise, ki so potrebni za dokazovanje, da procesi realizacije in posledično končni proizvodi izpolnjujejo zahteve standarda (ISO 9001:2000, 2000, str.18).

Uprava je v osnovni opredelitvi storitvena dejavnost in ne opravlja nobene proizvodnje. Sedmo poglavje standarda opisuje zahteve za organizacije, ki imajo

proizvodno dejavnost. Uprava je opustila realizacijo sedmega poglavja standarda ISO 9001:2000, ker ji standard to dovoljuje.

7.1.2. Dokumentacija sistema ravnanja kakovosti

Pod pojmom dokumentacije razumejo vse dokumente, ki predstavljajo zahteve za storitve, procese in sistem. Zapise obravnavajo kot objektivna dokazila o izpolnjevanju zahtev. V upravi so dokumenti in zapisi lahko zunanega ali notranjega izvora. Zunanji dokumenti so predvsem evropske uredbe, direktive zakoni in pravilniki. Notranji dokumenti uprave so organizacijski dokumenti oziroma dokumenti sistema ravnanja.

Poslovník je prikaz sistema ravnanja kakovosti uprave in je zato namenjen vsem zaposlenim. Poslovník je temelj za sistematično usposabljanje in nenehno izboljševanje sistema. Državljanom, pravnim osebam in izbrani akreditirani ustanovi pa predstavlja dokazilo učinkovitega zagotavljanja in izboljševanja kakovosti (Trebar, 1991, str. 2).

Poslovník kratko in jedrnato opisuje delovanje sistema, posamezne procese in elemente, od načrtovanja, preko izvajanja do nadzora in nenehnega izboljševanja. Navaja reference na postopke, ki jih zahteva standard ISO 9001 in na druge dokumente nižjih nivojev. Struktura poslovnika je usklajena z zahtevami standarda ISO 9001:2000.

Obvladovanje dokumentov sistema ravnanja kakovosti zahteva, da so veljavni dokumenti vsem zaposlenim stalno dostopni v elektronski obliki, v katere vsebine bralec ne more posegati.

Poslovník kakovosti in druge dokumente sistema ravnanja kakovosti z izjemo opisov procesov pripravlja odgovorna oseba:

- za poslovník kakovosti je to predstavnik ravnateljstva,
- za navodila in druge interne organizacijske predpise vodja določenega sektorja.

Pripravljene dokumente odobri ravnatelj uprave.

Za predlog opisa procesa oziroma njegove spremembe je odgovoren skrbnik procesa. V pripravo predloga po potrebi vključuje sodelavce, ki sodelujejo v izvajanju posameznega procesa. Predlog pred izdajo pregleda vodja sektorja, v katerem je skrbnik procesa zaposlen, ga s podpisom odobri in posreduje predstavniku ravnateljstva za kakovost.

Odgovorna oseba posreduje odobreni dokument (prvo verzijo in vse predloge sprememb) skrbniku informacijskega sistema, ki je odgovoren za nadomestitev obstoječega dokumenta z novim. O namestitvi po elektronski pošti informira odgovorno osebo, ta pa po elektronski pošti vse zaposlene obvesti o spremembi.

Original dokumentov sistema ravnanja kakovosti hrani odgovorna oseba, in sicer ločeno v preteklosti veljavne dokumente in trenutno veljavne dokumente. Na prvi strani vsakega v preteklosti veljavnega dokumenta je označeno obdobje veljavnosti. Navedene dokumente hranijo najmanj dve leti po datumu prenehanja veljavnosti.

V skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v upravi je vsak zaposleni odgovoren tudi za to, da pri svojem delu **upošteva veljavne predpise**. Vsi zaposleni imajo dostop do predpisov v Uradnih listih, Registru predpisov in elektronski obliki. Pripravo pogodb opravijo v sektorju za infrastrukturo in finance, ki mora pri svojem delu upoštevati veljavne predpise.

Zaščito in varovanje podatkov v elektronski obliki izvajajo na dveh nivojih, in sicer:

- podatki, ki se nahajajo na delovnih postajah uporabnikov,
- podatki, ki se nahajajo na strežnikih.

Podatki, ki se nahajajo na delovnih postajah uporabnikov, so zaščiteni z uporabo sistema uporabniških gesel na delovnih postajah, ki jih uporabnik vnese pred vsakim začetkom dela. Za določitev, spremembo in zaščito gesel je odgovoren uporabnik. Za varnostno shranjevanje podatkov imajo uporabniki na voljo tri načine varnostnega shranjevanja:

- na diskete,
- na CD-je (zgoščenke) in
- na strežniško diskovje.

Podatki na strežnikih so zaščiteni z uporabo sistema gesel, ki omogočajo dostop do podatkov na strežnikih. Sistemski administrator skrbi za redno menjavo gesel. Gesla hranijo v zaprti ovojnici v blagajni.

Vse **zapise**, ki so objektivna osnova za analiziranje in odločanje ter s katerimi se dokazuje kakovost storitev, procesov in uspešnost delovanja sistema ravnanja kakovosti, se obvladuje na način, da so zapisi na razpolago vsem zaposlenim.

Potrebne zapise o kakovosti, njihovo vsebino, po potrebi tudi strukturo in obliko (obrazce), odgovornosti za izdelavo in po potrebi odobritev, prejemnike in dobo arhiviranja določajo:

- poslovník,
- opisi procesov,
- drugi dokumenti sistema.

Vsi zapisi so enolično določeni:

- z nazivom zapisa,
- datumom izdelave,
- podpisom odgovorne osebe.

V primeru kasnejših vpisov ali popravkov morajo biti datirani in overjeni s podpisom odgovorne osebe. V primeru računalniških zapisov podpis izdelovalca ni potreben. Zapise uporabljajo in hranijo tako, da so samo berljivi, zaradi preprečitve:

- zlorabe,
- poškodovanja,
- uničenja,
- odtujitve,
- spreminjanja vsebine.

Vse zapise o kakovosti arhivirajo najmanj za dobo dveh let, razen v primerih, ko je doba arhiviranja določena z zakoni, standardi ali z dokumenti sistema ravnanja kakovosti. Prejemniki so razvidni iz originala zapisa.

7.2. Odgovornost ravnateljstva

7.2.1. Zavezanost ravnateljstva

Vodstvo uprave se je zavezalo k vzpostavitvi in vzdrževanju sistema kakovosti, kar dokazuje:

- s svojim odnosom do uporabnikov storitev in njihovih zahtev,
- z doslednim izvajanjem zakonov in podzakonskih aktov,
- z izvajanjem sprejete politike kakovosti, določanjem in uresničevanjem ciljev kakovosti,
- z zagotavljanjem potrebnih virov za delovanje in izboljševanje sistema,
- z neposrednim nadzorom učinkovitosti sistema, vključno z izvajanjem vodstvenih pregledov.

7.2.2. Osredotočenost na uporabnike storitev

Uprava skrbi, da se v odnosu do uporabnikov storitev sprejeta politika kakovosti organizacije uresničuje s tem, da se njihove zahteve v celoti prepoznavajo, nedvoumno določajo in izpopolnjujejo tako, da se krepí njihovo zaupanje in zadovoljstvo. Prepoznavanje in izpopolnjevanje zahtev storitev pomeni tudi predlaganje sprememb predpisov, ki bi poleg poenostavitve postopkov povzročila hitrejšo izvedbo.

7.2.3. Politika kakovosti

Uprava in vsi zaposleni v družbi s strokovnim in odgovornim opravljanjem svojega dela zagotavljajo izpolnjevanje zahtev in pričakovanj odjemalcev. Cilj uprave je ponuditi vsem uporabnikom kakovostno in celovito storitev. Navedeni cilj dosegajo:

- s sprejemanjem odgovornih odločitev,
- z vzpostavljanjem ustreznih pogojev in odnosov znotraj in izven organizacije,

- z dosledno uporabo evropske in nacionalne zakonodaje,
- s pridobivanjem novih znanj in upoštevanjem stroke,
- s prijazno storitvijo do državljanov in drugih odjemalcev,
- z dvigovanjem občutka pripadnosti zaposlenih k organizaciji.

Politika kakovosti uprave je vsota hotenj, želja, znanja, sodelovanja in medsebojnega zaupanja vseh sodelavcev, da optimalno zadovoljujejo zahteve in pričakovanja njihovih odjemalcev. Proračunski denar mora biti porabljen v skladu z namenom in veljavnimi predpisi. Uprava se zavezuje nenehnemu izboljševanju učinkovitosti sistema ravnanja kakovosti, saj takšna usmeritev pomeni nižje stroške poslovanja in prihranke proračunskega denarja.

Uprava svojo zavezanost kakovosti organizacije uresničuje tudi skozi skrb za to, da sprejeto politiko kakovosti poznajo, razumejo in uresničujejo vsi zaposleni.

Politika kakovosti predstavlja tudi okvir za določanje in pregledovanje ciljev kakovosti. Politiko pregledujejo v okviru rednih letnih vodstvenih pregledov in jo po potrebi dopolnjujejo ali spreminjajo.

7.2.4. Planiranje kakovosti

Politiko kakovosti v upravi dosegajo predvsem z uresničevanjem kratkoročnih in srednjeročnih ciljev:

- sledenje zahtevam in potrebam odjemalcev,
- nadgradnje in izboljšave informacijskega sistema s poudarkom na avtomatizaciji,
- sledenje evropskim usmeritvam za izboljšanje varnosti in zaščite na morju,
- aktivno izvajanje Nacionalnega programa razvoja pomorstva,
- kontinuirano usposabljanje in izobraževanje zaposlenih,
- aktivno mednarodno sodelovanje s sorodnimi organizacijami in mednarodnimi ustanovami.

Uprava ne bo dosegla kakovosti po bližnjici, zato se je odločila doseči cilj s pomočjo planiranja (Vujošević, 2000, str. 13). Planiranje kakovosti je dejansko kakovostno planiranje celotnega poslovanja – od nalog in aktivnosti organizacije, ki izhajajo iz delovnega področja uprave, do raznih programov in projektov. Navedeno moramo ovrednotiti finančno in vsebinsko, s čimer določimo dolgoročne cilje, letne izvedbene cilje, kazalce realizacije zastavljenih ciljev. S finančnega vidika predstavljajo stroški vzpostavitve sistema kakovosti približno 0,5 odstotka celotnega proračuna uprave, letni stroški vzdrževanja sistema kakovosti pa približno 0,1 odstotka letno odobrenih proračunskih sredstev.

Dokument, v katerem planiramo poslovanje, je proračun. Ta nastaja v dveh stopnjah, in sicer:

- na vladni stopnji, pri kateri vlada organizira pripravo proračuna in osnutek tega predloži parlamentu in
- parlamentarni stopnji, ki se zaključi s sprejetjem proračuna.

Gre torej za postopek priprave in sprejemanja proračuna. Pri pripravi predloga proračuna je potrebno kot izhodišča za pripravo proračuna upoštevati dani makroekonomski okvir. Nadalje je v odvisnosti od določenih prioritet in politične volje določen okvirni razrez proračuna po posameznih proračunskih uporabnikih. Dane finančne omejitve moramo proračunski uporabniki upoštevati pri pripravi svojih finančnih načrtov. Ministrstvo za finance pripravi celotno gradivo predloga proračuna, ki je prvotno obravnavano na vladi. Oblikuje morebitna dopolnila predloga proračuna (povečanja sredstev za nekatere programe na račun zmanjšanja drugih programov) in tako dopolnjen in koalicijsko usklajen predlog proračuna posreduje v sprejem državnemu zboru.

Že pri sami pripravi proračuna se srečamo s kakovostjo poslovanja. Kakovostno načrtovanje in priprava proračuna je namreč eden izmed bistvenih elementov učinkovite porabe javnih sredstev. Posledično temu sledimo cilju – ob čim manjših stroških poslovanja doseči najvišjo kakovost storitev organa.

7.2.5. Odgovornosti, pooblastila in komuniciranje uprave

Za kakovost svojega dela je najprej odgovoren vsak zaposlen v upravi, skladno z zahtevami v:

- politiki in ciljih kakovosti,
- poslovniku sistema ravnanja kakovosti, opisih procesov, postopkih in navodilih,
- opisih delovnih mest v Pravidniku o organizaciji in sistematizaciji,
- pripravi dokumentov, pogodb in zahtevkov državljanov,
- ustnih navodilih predpostavljenih vodij.

Predstavniki ravnateljstva uprave je zadolžen za delovanje sistema kakovosti, predvsem za:

- zagotavljanje učinkovitega delovanja in nenehnega izboljševanja sistema ravnanja kakovosti,
- pripravo letnega poročila o delovanju in uspešnosti sistema,
- pri zaposlenih skrbi za dvig zavesti o izpolnjevanju zahtev in pričakovanj uporabnikov storitev oziroma odjemalcev.

Notranje komuniciranje poteka na formalni in neformalni ravni v horizontalni in vertikalni smeri. Oblike formalnega komuniciranja so:

- dnevni kolegiji ravnatelja,
- razširjeni kolegiji ravnatelja,
- elektronska pošta (obveščanje, informiranje, posredovanje gradiv),
- internetna stran uprave (<http://www.gov.si/ursp/>),
- dostopnost dokumentov za vse zaposlene na strežniku.

Neformalna komunikacija poteka s pomočjo:

- neformalnih osebnih razgovorov in izmenjavi mnenj,
- neformalne elektronske pošte,
- družabnih srečanj,
- telefonskih pogovorov.

7.2.6. Vodstveni pregled

Uprava družbe stalno spremlja in nadzira poslovanje s sprejemanjem odločitev ter obravnavo poročil o izvrševanju sklepov in sprejemanjem korektivnih oziroma preventivnih ukrepov. Uprava kontinuirano skozi vse leto spremlja delovanje organizacije tudi preko raznovrstnih periodičnih poročil o izvajanju posameznih nalog, kot so:

- četrtno poročilo o upravnih zadevah,
- mesečno poročilo o realizaciji proračuna,
- letno poročilo o realizaciji proračuna,
- pritožbe odjemalcev,
- mesečno poročilo o stroških telefonskih pogovorov,
- mesečni stroški službenih vozil, plovil in potovanj.

Ob obravnavi teh poročil uprava preveri uresničevanje zastavljenih ciljev, prouči morebitna odstopanja od načrtanih planov, ugotovi razloge za odstopanja ter sprejme odločitve o potrebnih preventivnih in/ali korektivnih ukrepih. Ob tem pregledu oceni tudi uspešnost sprejetih ukrepov iz predhodnega obdobja.

Vodstveni pregled sistema ravnanja kakovosti uprava izvrši hkrati s pregledom poslovanja. Vhodni podatki za pregled sistema ravnanja kakovosti so zgoraj navedena poročila, ki jih ob zaključku proračunskega leta obravnava kolegij ravnatelja, vključno s poročilom predstavnika ravnateljstva za kakovost o učinkovitosti delovanja sistema. Poročilo predstavnika ravnateljstva vsebuje:

- ocene rezultatov presoj,
- delovanja procesov kakovosti storitev,
- uspešnost ukrepanja in izboljševanja,
- oceno uresničevanja sklepov in ukrepov prejšnjega pregleda,
- oceno morebitnih sprememb v upravi, ki lahko vplivajo na učinkovitost sistema ravnanja,
- predloge za izboljševanje sistema in procesov.

Uprava po obravnavi poročila potrdi oziroma sprejme ustrezne sklepe oziroma odločitve. Sklepi se nanašajo tudi na izboljševanje učinkovitosti sistema, procesov in kakovosti storitev ter za to potrebne vire.

7.3. Ravnanje z zaposlenimi in sredstvi

7.3.1. Preskrba virov

Preskrba virov v upravi poteka skozi postopek planiranja letnega oziroma v zadnjem obdobju dveletnega proračuna. V proračunu so zajeta sredstva za doseganje planirane kakovosti.

Planiranje virov se vsako leto opravi z namenom zagotavljanja čim bolj učinkovitega izvajanja procesov v upravi. Cilj je zagotavljati izvajanje nalog, ki jih zahtevajo nacionalni in evropski predpisi, kot tudi zadovoljevanje pričakovanih storitev naših odjemalcev. Uprava kontinuirano investira v nabavo računalniške opreme in nadgradnjo informacijskega sistema s ciljem avtomatizacije in povečanja hitrosti opravljanja storitev.

7.3.2. Zagotavljanje kadra

V Aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest uprave so natančno opredeljena delovna mesta in organizacijska shema organizacije. V Katalogu delovnih mest, ki je priloga zgoraj navedenega akta, so opredeljeni:

- zahtevana izobrazba,
- delovne izkušnje,
- potrebna dodatna in specialistična znanja,
- usposobljenost za državno upravo,
- znanje jezikov ter
- druge zahteve za zasedbo določenega delovnega mesta.

Planiranje kadrov je del procesa letnega planiranja. Ob pripravi programa dela, finančnega načrta in letnega proračuna uprava pripravi tudi letni plan kadrov, ki zajema:

- plan novih zaposlitev,
- plan izobraževanja in usposabljanja zaposlenih.

Planiranje kadrov poteka v postopku usklajevanja potreb in prioritet med sektorji na osnovi planiranega razvoja uprave z upoštevanjem Akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest in razpoložljivih sredstev. Plan kadrov za tekoče proračunsko leto, vključno z oceno stroškov, ki bi jih neposredno in posredno povzročila zaposlitev novih kadrov, ter oceno stroškov izobraževanja zaposlenih, sprejme vlada.

V planu usposabljanja, ki je del plana kadrov, so zapisane tudi vse obveznosti udeležencev posameznih usposabljanj, kot sledi:

- obveza, da potrdila o udeležbi predložijo kadrovski službi, ki jih shrani v personalne mape,
- obveza, da po zaključku usposabljanja s kratkim poročilom seznanijo nadrejene,

- obveza, da pridobljeno gradivo z usposabljanj dajo na razpolago zaposlenim.

Učinkovitost usposabljanja se po rezultatih dela presoja na nivoju vodij sektorjev.

Kakšno vlogo ima zaposleni v organizaciji, se zaposleni prvič seznanijo ob zaposlitvi, ko mu nadrejeni ob nastopu dela:

- predstavi organizacijo,
- seznanijo z njenim delovanjem,
- predstavi njene cilje,
- seznanijo s posameznimi ljudmi in procesi,
- pojasni pričakovanja organizacije do novozaposlenega.

Zaposleni se s svojo vlogo seznanijo tudi skozi vse nadaljnje pogovore z neposredno nadrejenim. Vsako leto ocenjujejo delovno uspešnost in skozi letne razgovore ocenjujejo do kolikšne mere so se izpolnila pričakovanja organizacije in zaposlenega.

7.3.3. Infrastruktura

Sedež uprave je v Kopru, kjer ima lastne prostore. V zgradbi so pisarniški prostori in manjši prostori za arhiviranje dokumentacije. V bližini glavnega sedeža uprave so poslovni prostori, ki so v uporabi pomorske inšpekcije. Poleg navedenih prostorov sta v Izoli in Piranu dve izpostavi, katerih prostori so najeti od občin.

Zagotavljanje zadostne in ustrezne infrastrukture (delovnih prostorov, opreme, komunikacij, prevoznih sredstev) je del procesa planiranja. Ob vsakoletni pripravi proračuna opredelijo tudi potrebe po morebitnih dodatnih ali novih poslovnih prostorih ter izdelajo plan razvoja informacijskega sistema.

7.3.4. Delovno okolje

Uprava organizacije se prizadeva zagotoviti ustrezno delovno okolje za delovanje organizacije. Prostori so maksimalno izkoriščeni in so glede na število zaposlenih premajhni. Uprava poskuša pri planiranju proračuna reševati tudi prostorsko stisko, kar pa je odvisno predvsem od dodeljenih sredstev. Kljub navedenim težavam v organizaciji vlada prijazen odnos do odjemalcev, kar se odraža z vestnim, pravočasnim in kakovostnim opravljanjem storitev.

7.4. Merjenje, analize in izboljšave

Nadzorovanje in merjenje je vsaka dejavnost, s katero izvajalec, nadrejeni vodja ali kontrolor preverja skladnost z zahtevami. Ravnateljstvo uprave s pomočjo meritev ugotavlja, če organizacija dosega zastavljene cilje v sistemu kakovosti (Horowitz, 1993, str. 100). Ločimo kakovost storitve, ki jo zazna odjemalec, in kakovost storitve, ki jo zagotavlja uprava (Tito, 1990, str. 89). Vsi zaposleni so

dolžni sami kontrolirati kakovost svojega dela in sodelovati pri izvajanju nadzora in kontrol, ki jih izvajajo drugi. Napake pri izvajanju storitev so neizogibne, saj jih v večini primerov izvajajo pred odjemalci (Fitzsimmons, 2000, str. 289).

V okviru načrtovanja izboljšav uprava načrtuje tudi uporabo statističnih metod za merjenje kakovosti. Vodstvo v okviru letnega vodstvenega pregleda analizira tudi potrebe po uporabi oziroma uvajanju metod in tehnik kakovosti. Njihovo uporabo lahko predlaga tudi katerikoli zaposleni v organizaciji. V primeru odločitve o uvedbi nove metode predstavnik ravnateljstva zagotovi izdelavo ustreznega postopka oziroma navodila in ustrezno usposabljanje zaposlenih, ki bodo metodo uporabljali.

7.4.1. Nadzor in meritve

Uprava spremlja **zadovoljstvo odjemalcev** posredno in neposredno, in to na različne načine:

- z anketami, ki obravnavajo posamezno aktivnost ali celotno organizacijo,
- z obravnavanjem in reševanjem pritožb,
- s periodičnim pregledom knjig pohval in pritožb.

Vsi navedeni načini spremljanja zadovoljstva odjemalcev so ustrezno dokumentirani. Rezultati anket kakor tudi posamezne pritožbe so podlaga za ukrepanje s ciljem izboljševanja storitev in s tem dviga zadovoljstva odjemalcev storitev.

V upravi s sistematičnimi **notranjimi presojami** preverjajo:

- učinkovitost sistema ravnanja kakovosti in
- skladnost z zahtevami standarda ISO 9001.

Notranje presoje so lahko redne, periodične ali izredne, kot posledica organizacijskih sprememb, ugotovljenih večjih pomanjkljivosti ali drugih razlogov. Z notranjo presojo praviloma enkrat letno preverimo vsak element ravnanja kakovosti. Letni načrt presoj izdelata predstavnik ravnateljstva za kakovost.

Notranje presoje izvaja pet usposobljenih notranjih presojevalcev. Presojevalec je usposobljen, kadar opravi ustrezen tečaj za notranjega presojevalca oziroma pod vodstvom usposobljenega presojevalca izvede najmanj tri notranje presoje.

V okviru priprav na presojo vodja presoje pripravi urnik presoje, ki ga najmanj teden dni pred presojo uskladi z vodji presojanih sektorjev. Vodja presoje pregleda vse ustrezne dokumente in zapise, ki so potrebni za uspešno presojo, kot so:

- poslovnik in druge dokumente sistema,
- poročilo o zadnji presoji,
- zapise o izvedenih korektivnih oziroma preventivnih ukrepih iz predhodne presoje,
- vprašalnik.

Izvedba notranje presoje vključuje:

- uvodni razgovor z vodjo presojanega sektorja,
- ugotavljanje objektivnih dejstev na osnovi razgovorov, naključnih vzorcev in preverjanja zapisov,
- sprotno preverjanje ugotovitev s presojami in dokumentiranje,
- predstavitev ugotovitev in predlogi izboljšav ter
- priprava poročila o presoji in predlogov za korektivne oziroma preventivne ukrepe ter izboljšave sistema kakovosti.

V okviru presoje presojevalec obvezno preveri učinkovitost izvedbe korektivnih oziroma preventivnih ukrepov ter predlogov izboljšav iz prejšnje presoje.

Predstavniki ravnateljstva za kakovost po presoji izdelajo oziroma dopolnijo poročilo o presoji s predlogi izboljšav in ga posreduje vodstvu. Poročilo o izvajanju in uspešnosti notranjih presoj v okviru vodstvenih pregledov obravnava ravnatelj uprave in seznanjen z vsebino poročila kolegij.

Izvajalci posameznih aktivnosti in vodje dnevno **nadzorujejo izvajanje procesov** in po potrebi ustrezno ukrepajo. Skrbniki sistematično merijo in spremljajo uspešnost procesov na osnovi kazalnikov in postavljenih ciljev. V okviru vodstvenih pregledov uprava sistematično analizira kazalnike uspešnosti, doseganje ciljev in izboljševanje procesov ter sprejema ukrepe in cilje za naslednje leto.

Potrebne kontrole so določene v opisih procesov. Kontrole izvajajo na različnih nivojih. Vodstvo oziroma ravnatelj uprave v posameznih fazah procesov izvaja kontrolo s sprejemanjem sklepov. Sklep ravnatelja ni samo odločitev temveč, tudi potrditev ustreznosti in kakovostne izvedbe predhodnih faz posameznega postopka.

Nadzor nad kakovostjo izvajanja storitev uprave lahko izvajajo ministrstvo za promet, ministrstvo za javno upravo, inšpektor za upravni nadzor ter določeni evropski inšpekcijski organi po predhodnem dovoljenju. Proračunska inšpekcija in računsko sodišče pri pregledu ravnanja s proračunskimi sredstvi posredno ugotavlja kakovost storitve učinkovite rabe sredstev.

7.4.2. Obvladovanje neskladnosti

V upravi so za neskladnosti odgovorni:

- za neskladne storitve, vključno z nezadovoljstvom uporabnikov storitev – **vodje sektorjev**,
- za neskladnosti v procesu – **skrbniki procesa** ter
- za neskladnosti sistema – **predstavniki ravnateljstva**.

Obvladovanje neskladnosti praviloma zajema:

- prepoznavanje in dokumentiranje neskladnosti,

- odprava neskladnosti in
- po potrebi analiza vzrokov za neskladnost ter določitev in izvedba potrebnih korektivnih ukrepov.

Neskladne storitve obvladujejo v vseh fazah procesov ter jih ob zaznavi čimprej odpravijo ne glede, ali je prispela pritožba. Odgovorni za obvladovanje neskladnosti hranijo zapise o njihovi odpravi.

7.4.3. Analize podatkov

V upravi nadzirajo in analizirajo podatke, ki so vezani na letni proračun ter druge sektorje. Pri izvajanju proračuna spremljajo predvsem:

- prihodke;
 - pristojbine za ladje in čolne,
 - plačila taks in tiskovin,
 - plačila izpitov.
- odhodke;
 - plače,
 - materialne stroške,
 - obveznosti do dobaviteljev,
 - investicijska sredstva.

V drugih sektorjih spremljajo in analizirajo predvsem naslednje podatke:

- število prispelih ladij,
- število inšpekcijskih pregledov,
- število pregledanih in vpisanih čolnov,
- število izdanih dokumentov pomorščakom,
- število opravljenih izpitov,
- število prejetih in rešenih zadev,
- število in izterjava prekrškov,
- kadrovske zadeve,
- število pripravljenih podzakonskih aktov ter
- število nerešenih zadev in pritožb.

Uprava redno spremlja kakovost storitev, uspešnost in učinkovitost procesov ter zadovoljstvo odjemalcev s pomočjo neposrednih informacij kot tudi pripravljenih poročil:

- mesečnega finančnega načrta,
- mesečnega poročila o realizaciji proračuna,
- letnega poročila o delovanju sistema kakovosti.

7.4.4. Izboljševanje

Izboljšave storitev, procesov in postopkov sistema ravnanja kakovosti so v upravi planirani na osnovi:

- politike in ciljev kakovosti,
- potreb oziroma zahtev odjemalcev,
- ugotovitev notranjih in zunanjih presoj,
- ugotovitev vodstvenih pregledov,
- analiz podatkov ter
- korektivnih in preventivnih ukrepov.

Predlagatelj s sodelavci pripravi in utemelji predlog izboljšave, ki ga v pisni obliki posreduje v obravnavo na kolegij ravnatelja. Kolegij ravnatelja izboljšavo potrdi in glede na zahtevnost določi način spremljanja, izvajanja in ocenjevanja uspešnosti izboljšave. Predlagatelj izboljšave je odgovoren za uspešno uvedbo izboljšave.

V primeru uvedbe izboljšave je potrebno to zapisati v dokumentacijo. Vodstvo uprave spodbuja zaposlene k nenehnemu iskanju boljših in racionalnejših rešitev.

V upravi s postopkom zagotavljajo ugotavljanje in analiziranje dejanskih vzrokov za nastale neskladnosti in probleme ter izvedbo učinkovitih ukrepov za preprečitev njihove ponovitve. Postopek želijo uporabljati v namene ugotavljanja potencialnih neskladnosti ter sprožanje preventivnih ukrepov za preprečevanje njihovega nastanka.

Za učinkovito izvajanje **korektivnih in preventivnih ukrepov** je odgovoren predstavnik ravnateljstva, za uspešno izvedbo posameznega ukrepa pa odgovorni za izvedbo. Temelj za sprožitev zahteve za korektivne oziroma preventivne ukrepe lahko predstavljajo:

- pritožbe in/ali zahteve odjemalcev,
- nadzor in pregled sistema ravnanja kakovosti s strani ravnateljstva,
- notranje in zunanje presoje sistema,
- ugotavljanje neskladnosti,
- spremljanje kakovosti dobav in dobaviteljev,
- ugotovitve in odločitve posameznih vodij sektorjev,
- dvom o pojavu možnih neskladnosti.

Predlagatelj ugotovljeno neskladnost oziroma zahtevo za ukrepe dokumentira in argumentira na obrazcu korektivni oziroma preventivni ukrep, ki ga posreduje predstavniku ravnateljstva. Ta zahtevo pregleda in jo, če je potrebno, dopolni ter posreduje odgovornemu za področje dela, na katerega se neskladnost ali dvom nanaša.

Predstavnik ravnateljstva zahtevke vnese v svojo evidenco, na osnovi katere spremlja potek ukrepov vse do njihove učinkovite realizacije. Odgovorni za področje dela zahtevo prouči in ugotovi dejanske vzroke za ugotovljeno ali potencialno neskladnost (Vujošević, 1996, str. 169). Pri tem v proces analize in

odločitve vključi potrebne strokovne sodelavce, lahko tudi zunanje strokovnjake, ki na osnovi svojih znanj in izkušenj prispevajo k ugotavljanju pravih vzrokov in k določanju ustreznih ukrepov.

Po končani analizi, odločitvi in opredelitvi potrebnih ukrepov za področje dela izpolni preostali del obrazca. Odgovorni izvajalec poskrbi za učinkovito izvedbo ukrepa, kar potrdi na obrazcu, ki ga vrne predstavniku ravnateljstva.

8. CILJ IN NAMEN PRIDOBIVANJA POTRDILA KAKOVOSTI V UPRAVI

Cilj ravnateljstva uprave je bil, da uvede sistem kakovosti po standardih ISO 9001:2000. Namen ravnateljstva je bil prepričati zaposlene, kakšne prednosti pravzaprav prinaša uvedba sistema kakovosti in kako bo zrasel ugled uprave navzven. Zavezanost ravnateljstva je bila izražena tudi v pojasnjevanju posameznih faz in aktivne vključenosti ravnateljstva v projekt uvedbe sistema kakovosti. Končni cilj magistrskega dela je prikazati, kako uprava s pomočjo zunanje potrditve pridobi potrdilo kakovosti po standardu ISO 9001:2000.

V upravi se je ravnateljstvo zavezalo, da bo v roku enega leta pridobilo potrdilo kakovosti ISO 9001:2000. V Republiki Sloveniji ne obstaja predpis, ki zahteva od uprave vzpostavitev sistema kakovosti. Nacionalni program kakovosti in sklep vlade iz leta 1996 sta bila temeljna dokumenta za odločitev ravnateljstva. Potrošniki iščejo v proizvodih in storitvah določeno kakovost, ki ni vedno odvisna od cene. Državljeni in drugi odjemalci upravnih storitev pričakujejo in zahtevajo od državne uprave predvsem:

- prijaznost,
- strokovnost,
- hitrost reševanja vlog,
- storitev na enem mestu,
- elektronski dostop do podatkov in rešitev zadev,
- zakonitost,
- nizko ceno storitve.

Predpisi, ki urejajo delovanje uprave, in materialni predpisi, ki urejajo posamezno področje, imajo ključni vpliv na kakovost storitve. Predpisi bolj ali manj natančno določijo postopke in so zavezujoči za državnega uradnika. Nejasni postopki, številni dokumenti in dvoumne zahteve predpisov vnašajo zmedo pri reševanju vlog odjemalcev. Nezadovoljstvo odjemalcev je lahko tudi posledica birokratskega obnašanja državnih uradnikov.

V upravi je ravnateljstvo izdelalo projekt uvedbe sistema kakovosti ISO 9001:2000 z namenom izboljšanja kakovosti opravljene storitve. Izvedena je bila ugotovitev procesov in določitev kontrolnih točk v procesih. Določeni so bili dokumenti sistema kakovosti in kazalci uspešnosti ter učinkovitosti sistema. Cilj usposabljanja in izobraževanja zaposlenih je bil predvsem usposobitev notranjih presojevalcev ter vodstvenega kadra zaradi priprave poslovnika kakovosti in pridobitve potrdila

kakovosti. Usposobljeni in motivirani zaposleni so izdelali poslovnik kakovosti, ki je usklajen z zahtevami standarda ISO 9001:2000. Ravnateljstvo uprave se je odločilo, da pristopi k pripravi aktivnosti za pridobitev potrdila kakovosti.

Ravnateljstvo uprave je raziskalo, kdo v Republiki Sloveniji ima pooblastilo za potrjevanje kakovosti. Prva ugotovitev je bila, da mora biti ustanova akreditirana. **Akreditacija** pomeni, da ima ustanova uradno priznanje za opravljanje določenih dejavnosti. Slovenska akreditacija je javni zavod, ki opravlja naloge nacionalne akreditacijske službe skladno z Zakonom o akreditaciji in Sklepom o ustanovitvi javnega zavoda (<http://www.gov.si/sa/teksti-1/slo/sainfo.htm>).

V Republiki Sloveniji so tri akreditirane ustanove, ki lahko izvajajo presojo potrjevanja kakovosti:

- **SIQ** – Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje,
- **BVQI** – Bureau Veritas Quality International,
- **TÜV BAYERN SAVA**, d.o.o.

Vse tri navedene ustanove so članice IQNet (mednarodno združenje certifikacijskih ustanov), kar pomeni, da imajo podeljena potrdila kakovosti mednarodno veljavo. **BVQI** in **TÜV** imata boljše mednarodne reference kot Slovenski inštitut za kakovost, v nadaljevanju **SIQ**. Ravnateljstvo uprave se je pri izbiri akreditirane ustanove odločilo na osnovi sledečih kriterijev:

- cene raznih presoj,
- cene usposabljanj in izobraževanj,
- števila rednih presoj,
- referenc in izkušenj s presojanjem upravnih organov.

Statut je temeljni akt, ki ureja delovanje SIQ-ja. To je neprofitna ustanova, ki se financira z zaračunavanjem svojih storitev. Svet, upravni odbor potrjevanja kakovosti in razne komisije so njeni glavni organi. V upravnem odboru potrjevanja kakovosti so zastopani predstavniki vseh zainteresiranih strani, ki sodelujejo v postopku potrjevanja kakovosti.

V primeru uprave se je ravnateljstvo odločilo za SIQ. Cena storitve in reference so bili odločujoči kriteriji za izbiro. Opredeljen je bil usklajen terminski plan, na osnovi katerega bo izvedeno usposabljanje, izobraževanje in pridobitev potrdila kakovosti ISO 9001:2000. SIQ se je zavezal, da bo celotni postopek vodil v skladu z njihovim Certifikacijskim pravilnikom za sisteme ravnanja. Postopek potrjevanja bo potekal po naslednjih korakih:

Informativni razgovor bo na zahtevo uprave izveden pri SIQ-ju. V razgovoru bo uprava izpostavila, da je njen cilj pridobitev potrdila kakovosti ISO 9001: 2000 najkasneje v enem letu. SIQ bo razložil postopek pridobivanja potrdila kakovosti in potrebnega usposabljanja zaposlenih v upravi, ki bodo sodelovali pri izvedbi projekta. SIQ bo na osnovi števila usposabljanj, presoj in strokovnega svetovanja njihovih strokovnjakov ocenilo višino stroškov, ki so potrebni za izvedbo projekta.

Ko bo opravljen informativni razgovor med SIQ-jem in upravo, se bo ravnateljstvo pripravilo na izpolnitev vloge.

Vloga za potrjevanje kakovosti zajema naslednje podatke:

- naziv organizacije,
- naslov,
- davčno številko,
- potrdilo o registraciji davčnega zavezanca,
- ime in priimek kontaktne osebe,
- delovno mesto, telefon, telefaks in e-pošta,
- kratek opis dejavnosti organizacije,
- kateri standard želi pridobiti organizacije,
- katere opustitve standarda ISO 9001:2000 želi uprava.

Vlogo bodo izpolnile strokovne službe, podpisal jo bo ravnatelj uprave. Vložnik s pisno vlogo oziroma podpisom pogodbe med drugim potrdi, da je seznanjen s postopkom in pogoji pridobivanja potrdila kakovosti. Ko bo SIQ prejel vlogo oziroma pogodbo, bosta z upravo podpisali dogovor, kjer bodo natančno določene potrebne aktivnosti. Vložnik bo lahko odstopil od postopka pridobivanja potrdila kakovosti v katerikoli fazi postopka, če bo poravnal že nastale stroške. V pogodbi bo določen 30–dnevni plačilni rok, ker je uprava proračunski uporabnik.

Uprava bo poslala poslovník kakovosti SIQ-ju, ki bo izvedel prvo **presojo dokumentacije**. Uprava je pri pripravi poslovníka opustila zahteve sedmega poglavja standarda ISO 9001:2000, ker se nanaša na proizvodnjo. SIQ bo ocenil ustreznost sistema ravnanja, ki je opisan v poslovníku kakovosti, glede na zahteve standarda. Če bo ugotovil, da so v poslovníku kakovosti uprave nejasnosti oziroma pomanjkljivosti, bo od uprave zahteval dodatna pojasnila oziroma dokumentacijo. Ko bo SIQ končal postopek, bo upravi poslal pisno poročilo o opravljenem pregledu.

V fazi **priprave presoje** SIQ imenuje presojevalce, ki naj bi izvedli presojo. Uprava bo zahtevala zamenjavo presojevalcev, če se ne bo strinjala z imeni in bo razloge za zamenjavo tudi pojasnila. Vodja imenovane skupine presojevalcev bo o sodelovanju kontaktne osebe uprave izdelal plan presoje. Uprava bo pripravila za vsakega presojevalca po en izvod zahtevane dokumentacije. Običajno SIQ en izvod dokumentacije zadrži, ostale pa vrne.

Uprava se zaveda, da bo s presojo morala dokazati, da nenehno izboljševanje ni le zapisano načelo oziroma dokumentirana metoda, temveč stalen proces, s katerim vodstvo zagotavlja izpolnjevanje rastočih zahtev in pričakovanj odjemalcev ter uresničevanje postavljenih ciljev. Če se bodo presojevalci o tem hoteli dejansko prepričati, potem lahko pričakujejo naslednja vprašanja:

- kakšna so dokazila o zavezanosti in vključenosti najvišjega ravnateljstva v proces nenehnega izboljševanja?
- kako so v proces nenehnega izboljševanja vključeni vodje na vseh drugih ravneh uprave?

- kako vodje upoštevajo potrebe in pričakovanja vseh zainteresiranih strani?
- ali kultura v upravi spodbuja nenehno izboljševanje, sodelovanje, ustvarjalnost in inovativnost?
- ali je nenehno izboljševanje način razmišljanja in ravnanja ljudi v celotni upravi in na vseh ravneh?
- kakšne metode uporablja uprava za ugotavljanje priložnosti za izboljšave in določanje korektivnih oziroma preventivnih ukrepov?
- kako so dosežki izboljšav v sistemu ravnanja in dokumentaciji standardizirani?
- na kakšen način uprava razširja pomembnejše izboljšave in dobro prakso? (Novak, 2001, str. 28)

K odločanju presojevalcev o tem, kako uspešen je v upravi proces nenehnega izboljševanja, bo pomembno prispevala tudi dodana vrednost notranjih presoj ter učinkovitost korektivnih in preventivnih ukrepov. Uprava pričakuje, da bodo presojevalci namenili posebno pozornost tudi zapisom, saj brez objektivnih dokazil o prejšnjem in izboljšanem stanju ni mogoče objektivno oceniti izboljšave. Uprava bo iz navedenih razlogov zbirala zapise o izboljšavah:

- storitev,
- procesov,
- učinkovitosti sistema,
- zadovoljstva odjemalcev in,
- drugih zainteresiranih strani.

Predhodna predpresoja sistema ravnanja kakovosti ni obvezna, saj ni predpisana v standardu. Ta predpresoja uprave bi lahko pokazala, kje so neskladnosti z zahtevami standarda. Uprava bi lahko pravočasno odpravila neskladnosti in bi bila bolj pripravljena na potrjevalno presoj. Obseg predhodne predpresoje ne sme biti večji od potrjevalne presoje. Pri upravi bi se lahko izvedlo dve predhodni predpresoji, s tem da bi drugo predpresoj izvedli šele po poteku šestih mesecev. V upravi so se odločili, da ne bodo opravili predhodne predpresoje, saj imajo že vzpostavljen sistem kakovosti za izdajo listin pomorščakom.

Presoja je sistematičen, neodvisen in dokumentiran proces za pridobitev evidence presoje in njena objektivna ocenitev, da lahko ugotovimo, v kakšnem obsegu so izpolnjeni kriteriji presoje (Marolt, 2005, str. 132). Uprava je sistematično pripravila dokumentacijo in usposobila zaposlene zaradi uvedbe sistema kakovosti. Vse aktivnosti med upravo in SIQ-jem so bile izvedene v skladu z dogovorom oziroma določil pogodbe. SIQ bo v **potrjevalni presoji** uprave ocenilo, ali so:

- dokumentiranost,
- vzpostavljenost,
- izvajanje,
- učinkovitost postopkov.

v skladu z zahtevami standarda ISO 9001:2000. Ko bo izvedena potrjevalna presoja, pričakujejo, da bodo presojevalci ustno seznanili ravnatelja uprave o

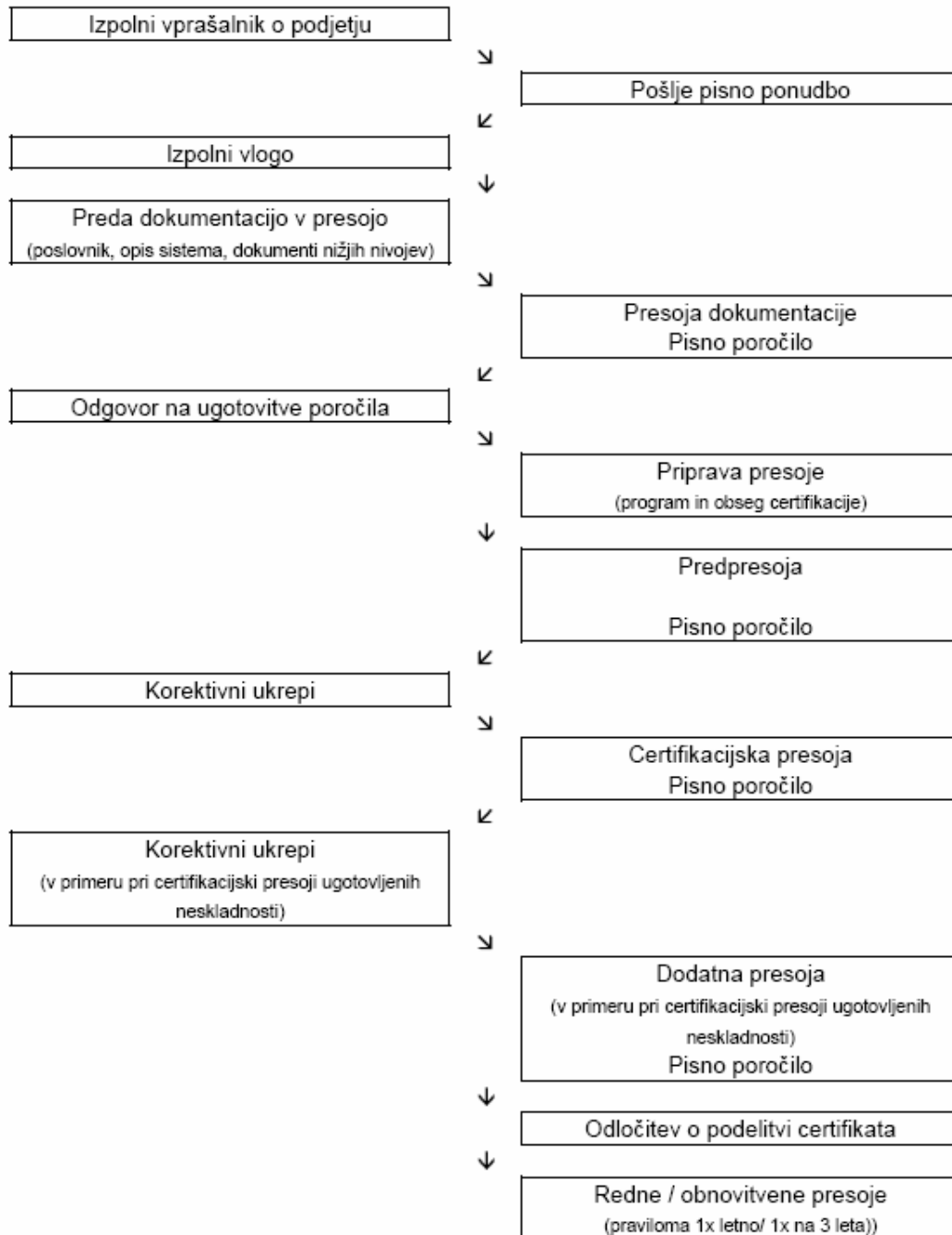
ugotovitev presoje in vsebine pisnega poročila, ki ga bodo poslali ravnatelju področja ocenjevanja sistemov ravnanja v pregled in odobritev. Komisija za potrjevanje sistemov ravnanja, bo na podlagi priporočila ravnatelja področja ocenjevanja sistemov ravnanja izdala sklep o podelitvi potrdila kakovosti.

V upravi se bo **dodatna presoja** izvedla, če se bodo pri potrjevalni ali redni presoji ugotovile neskladnosti s standardom ISO 9001:2000. V primeru spremembe obsega potrjevanja kakovosti ali v primeru posredovanih zahtev za pojasnila ali pritožb odjemalcev imetnika potrdila kakovosti so tudi razlogi za uvedbo dodatne presoje. V upravi se ne pričakuje, da bo prišlo do dodatne presoje, saj niso podani razlogi.

Ko bo uspešno izvedena potrjevalna presoja, bo uprava prejela **potrdilo kakovosti**. Sklep o podelitvi SIQ potrdila kakovosti bo sprejela Komisija za potrjevanje sistemov ravnanja, če bodo rezultati potrjevalne presoje v skladu z zahtevami standarda ISO 9001:2000. Sklep komisije SIQ bo temelj za izdajo potrdila kakovosti in uvrstitve uprave v Seznam imetnikov veljavnih SIQ potrdil kakovosti, ki se bo objavilo tudi na spletni strani. Potrdilo kakovosti bo veljalo tri leta, če se bo izvajalo redne letne presoje in sproti odpravljalo ugotovljene neskladnosti. Potek potrjevalnega postopka med upravo in SIQ-jem prikazuje slika 16.

Slika 16: Potek potrjevalnega postopka
 Stranka: Uprava RS za pomorstvo

SIQ



Vir: Certifikacijski pravilnik za certificiranje sistemov kakovosti ravnanja, izdaja 11, 2004, str. 17.

Na zgornji sliki je prikazano, katere aktivnosti mora opraviti uprava in katere SIQ v potrjevalnem postopku.

9. ZAKLJUČEK

Politika kakovosti državne uprave, uredba o upravnem poslovanju in strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja so temeljni dokumenti, ki določajo kakovost delovanja javnega sektorja. Kakovost v javni upravi se je formalno zagotavljala s projektom potrjevalnih presoj zaradi pridobivanja potrdil kakovosti standarda ISO 9001:2000 in uvajanja modelov poslovne odličnosti v upravnih enotah.

Uredba o upravnem poslovanju je temelj vzpostavitve sistema kakovosti v javnem sektorju. Uredba ureja izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja s strankami. Postopki ugotavljanja kakovosti izvajajo z metodologijo, ki jo določi minister za javno upravo. Namen izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti je predvsem preveriti zadovoljstvo posameznikov, kadar vstopajo v neposreden stik z uradnimi osebami v državnem organu, in pridobivati informacije za doseganje kakovostnejšega poslovanja. Uredba ureja približevanje storitev uporabniku glede doseganja kvalitetnejših storitev za uporabnike.

Ravnatelj uprave se je pravočasno zavedel, da je uvedba sistema kakovosti v to organizacijo potrebna, čeprav ni predpisana oziroma obvezna. Politiki radi kritizirajo delovanje državne uprave, ki jo smatrajo za birokratsko in neučinkovito. Žal so te ocene velikokrat subjektivne in ne temeljijo na sicer neobstoječi analizi kakovosti delovanja celotnega javnega sektorja, ki bi ovrednotila dejansko stanje ter bi služila kot izhodišče za doseganje postavljenih ciljev razvoja javnega sektorja. Slabosti birokratskega sistema so zlasti v manjši zmožnosti spreminjanja, v manjšem zadovoljstvu zaposlenih in ohranjanju avtoritete posameznikov pri izvajanju predpisov nasproti državljanom (Rozman, 2000, str.51).

V upravi so proučili, kateri modeli sistemov kakovosti se v slovenskem javnem sektorju najpogosteje uporabljajo. Ugotovili so, da so standard ISO 9001:2000 pridobile številne upravne enote in ministrstvo za promet. Zasedili so, da nekatere upravne enote uporabljajo Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF), ki ga pogosto zasledimo v Evropski uniji. Celovito ravnanje kakovosti (angl. Total Quality Management –TQM) še ni bilo uvedeno v nobeno slovensko organizacijo javnega sektorja. Ravnatelj uprave se je odločil uvesti sistem kakovosti po standardu ISO 9001: 2000 zaradi njegove uporabnosti v storitveni dejavnosti. Uprava je organ v sestavi ministrstva za promet, ker pa je ministrstvo že pridobilo navedeni standard, je to dodatno vplivalo na ravnateljevo odločitev .

Ravnatelj uprave je zahteval od vodij sektorjev, da pripravijo projekt uvedbe sistema kakovosti po standardu ISO 9001:2000, ki je moral zajeti tudi stroške izvedbe. Cilj projekta je bil, da uprava pridobi potrdilo kakovosti v enem letu. Ravnatelj je sklical sestanek z zaposlenimi ter jim razložil namen uvedbe sistema kakovosti. Predvsem je bilo poudarjeno, da odjemalci uprave in država, zahtevajo poleg prijaznosti državnih uradnikov tudi dvig kakovosti opravljene storitve. Zaposlenim je bilo odkrito povedano, da bo zaradi izvedbe projekta potrebno dodatno delo in usposabljanje. Ravnatelj uprave je uporabil razpoložljivo delovno uspešnost in priznanja, za potrebe motiviranja zaposlenih.

Na slovenskem trgu so ugotovili tri akreditirane ustanove, ki lahko izvajajo presojo sistemov kakovosti. Pridobili so ponudbe ustanov za izvedbo usposabljanja notranjih presojevalcev ter zaposlenih, ki so izvedli projekt. Ravnateljstvo se je na osnovi mednarodnih referenc, cene storitve in poznavanja javnega sektorja odločilo za Slovenski inštitut za kakovost (SIQ). Uprava je sklenila pogodbo s SIQ-jem, v kateri je poleg roka izvedbe in cene določila tudi natančen potek izvedbe projekta.

Po opravljenem usposabljanju notranjih presojevalcev in zaposlenih so pristopili k ugotovitvi procesov, ki so jih razvrstili po pomembnosti. Zapisali so, kako potekajo procesi v posameznem sektorju, in prvič so uvedli kontrolne točke ter na ta način izboljšali preglednost delovanja. Nekaterim procesom so določili merila, na osnovi katerih lahko ovrednotijo delovanje procesov. Vsem procesom ni bilo možno določiti merila, kar izhaja iz specifičnosti upravne storitve.

V upravi je največ dela predstavljala priprava poslovnika kakovosti. V njem vodstvo zagotavlja, da vsi zaposleni razumejo svojo vlogo pri zagotavljanju nenehnega izboljševanja učinkovitosti sistema ravnanja kakovosti. V poslovniku so opustili sedmo poglavje standarda, ker se nanaša na proizvodnjo, kar je dovoljeno.

Odgovornost ravnateljstva uprave je, da dokaže svojo zavezanost h kakovosti. Ravnatelj uprave je določil politiko kakovosti, ki je sicer noben predpis ne zahteva, kar pomeni, da so jo prvič določili. Vodenje virov so zagotovili s planiranjem letnega proračuna in plana kadrov. Uvedli so postopek ugotavljanja zadovoljstva odjemalcev uprave, ki ga periodično opravljajo z anketami in analizami pritožb.

V upravi se niso odločili izvesti predhodno predpresojo, ki je po obsegu lahko enaka potrjevalni presoji. Vodstvo je ocenilo, da je dokumentacija sistematično pripravljena skladno z dogovorom akreditirane ustanove. Uprava je poslala vlogo SIQ-ju, s katero je zahtevala izvedbo potrjevalne presoje. V njej so pričakovali, da bodo ocenili predvsem: dokumentiranost, vzpostavljenost, izvajanje in učinkovitost postopkov v skladu z zahtevami standarda ISO 9001:2000. Vodstvo uprave se zaveda, da je pridobitev potrdila kakovosti ISO 9001:2000 samo prvi korak k kakovosti. Sistem kakovosti bo potrebno stalno izboljševati, dokumentirati in enkrat letno izvajati notranjo presojo. V prihodnosti bo lahko uprava na podlagi uvedenega in izboljšanega sistema kakovosti prešla v sistem celovitega ravnanja kakovosti (angl. Total Quality Management –TQM).

LITERATURA

1. Bonwitt Bob: **Zanesljiva javna uprava**. Ljubljana: Javna uprava, 1998. str. 89-109.
2. Campanella Jack. **Principles of Quality Costs: Principles, Implementation, and Use**. ASQ Quality Press, 2000. 219 str.
3. Cianfrani A. Charles et al.: **ISO 9001: 2000 Explained**. ASQ Quality Press, 2001. 216 str.
4. Commission of the European Communities, **Green Paper on Services of General Interest**. Brussels, 2003. 63 str.
5. Cortada James W. et al.: **The Quality Yearbook**. New York, McGraw-Hill, 2002. 689 str.
6. Costin Harry: **Strategies for Quality Improvement**, Sea Horbor Drive: The Dryden Press, 1999. 653 str.
7. Crosby Philip B.: **The Absolutes of Leadership**. San Francisco, 1996. 127 str.
8. Drucker Peter: **O managementu**. Ljubljana: GV založba, 2004. 203 str.
9. Engel Christian: **Quality Management Tools in CEE Candidate Countries**. Maastricht, 2003. 104 str.
10. Fitzsimons A. James: **New Service Development**. Thousand Oaks, Sage Publications, 2000. 328 str.
11. Glasser William: **Kontrolna teorija za managerje**. Radovljica, 1995. 132 str.
12. Horovitz Jacques: **Total Customer Satisfaction: Lessons from 50 companies with top quality customer service**. London: Pitm., 1993. 456 str.
13. Križman Vojko, Novak Rajko: **Upravljanje poslovnih procesov**. Ljubljana: Slovenski inštitut za meroslovje in kakovost, 2002. 108 str.
14. Jerovšek Tone: **Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi**. Portorož: Zbornik referatov, 2002. 119 –130 str.
15. Marolt Janez et al.: **Management kakovosti**. Kranj, Moderna organizacija, 2005. 572 str.
16. Martensson Anders, Steneskog Gosta: **Business Process Excellence – Some Characteristics**. Stockholm: School of Economics, 1996. 20 str.
17. Miklič Peter: **Usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev – katalog 2003**. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2003. 205 str.

18. Možina Stane et al.: **Management: nova znanja za uspeh**. Radovljica: Didakta, 2002. 872 str.
19. **Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije**, Ministrstvo za znanost in tehnologijo RS. Ljubljana: Urad za standardizacijo in meroslovje, 1993. 20 str.
20. Nemeč Tomislav: **Uvedba sistema kakovosti ISO 9001 v upravni organ**. Ljubljana, 2002. 26 str.
21. Novak Rajko: **Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000**. Ljubljana: Slovenski inštitut za meroslovje in kakovost, 2001. 52 str.
22. Pečar Zdravko: **Management v javnem sektorju**. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001. 119 str.
23. Pličanič Senko et al.: **Javna uprava št. 2**. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2004, 427 str.
24. Potočnik Edvard: **ISO 9001: iz teorije v prakso: priročnik za vodstva podjetij**. Ljubljana: Taxus, 1998, 235 str.
25. Pučko Danijel: **Strateško upravljanje**. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 394 str.
26. Raspor Peter: **Priročnik za postavljanje in vodenje sistema HACCP**. Ljubljana: Unigrafika Štore, 2002. 598 str.
27. Rozman Rudi et al.: **Sodobna razlaga organizacije** – Teorije organizacije (strokovni članek). Kranj: Založba Moderna organizacija, 1999. 379 str.
28. Rozman Rudi: **Analiza in oblikovanje organizacije**. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 154 str.
29. **Slovenski standard SIST ISO 9001**. Urad Republike Slovenije za standardizacijo in meroslovje, 2000. 47 str.
30. **Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)**. Urad za organizacijo in razvoj uprave (MNZ). Ljubljana, 2002, 62 str.
31. Stimson William A.: **Beyond ISO 9000: How to sustain quality in a dynamic world**. New York (etc.): AMACOM, 1998. 353 str.
32. Štok Meško Zlatka: **Vloga managementa za dvig kakovosti trženja**. Zbornik referatov: *Management Kakovost Razvoj*. Bernardin: Visoka šola za management, 2001. 145 - 150 str.
33. Tito Conti: **La Qualità nel servizio**. Roma: Barletti Editori, 1990. 250 str.

34. Tracy Brian: **Vrhunsko vodenje: ključ za uspešno in učinkovito vodenje v 21. stoletju**. Bled: Vernar consulting, d.o.o., 2000. 397 str.
35. Trebar Andrej et al.: **Priročnik za izdelavo poslovnika kakovosti** (po sistemu standardov ISO 9000). EDIL ING. Ljubljana, 1991. 156 str.
36. Tricker Ray: **ISO 9001: for Small Businesses**. Butterworth, 2001. 480 str.
37. Vujoševič Niko: **1800 vprašanj o kakovosti**, za tiste, ki imajo vpeljan sistem 9001, za tiste, ki se nanj pripravljajo, za tiste, ki o kakovosti resno razmišljajo. Ljubljana: RR, d.o.o., 2000, 112 str.
38. Vujoševič Niko: **Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000**. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1996, 316 str.
39. Žargi Darinka: **Znanje za obvladovanje sprememb**. Bernardin: Slovensko združenje za kakovost, 2002. 125 str.
40. Žurga Gordana: **Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave**. Zbornik referatov: *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001. 29 - 39 str.
41. Žurga Gordana: **Kakovost v državni upravi**. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2000. 52 str.
42. Wholey Joseph S.: **Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs**. San Francisco (etc.): Jossey-Bass Publishers, 1989. 216 str.
43. Wilkinson Adrian et al.: **Managing with Total Quality Management**. London: Macmillan Press Ltd., 1998. 216 str.

VIRI

1. Certifikacijski pravilnik za sisteme ravnanja. Izdaja 11/2004-09. Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje, 2004. 17 str.
2. Department of Trade and Industry,
[URL: <http://www.dti.gov.uk/mbp/bpqt/m9ja00001/m9ja000014.html>], 7.5.2002.
3. Directive 93/12/EEC relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels,
4. European Interoperability Framework,
[URL: <http://www.europa.eu.int/idabc>], 21.01.2005

5. European Institute of Public Administration,
[URL: <http://www.eipa.nl/default.htm>], 20.1.2005
6. International Organisation for Standardization,
[URL: <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/tour/123.html>], 8.5.2003
7. Interna gradiva Uprave RS za pomorstvo, 2002
8. Kovač Polona: **Quality Management in Slovene Public Administration: From ISO to CAF and Forward**. Bratislava: Republic of Slovenia - Ministry of the Interior, 2003. str. 12
9. NASA Office of Safety & Mission Assurance,
[URL: <http://www.hq.nasa.gov/office/codeq/quality/survey/definitions.html>],
6.10.2004.
10. OECD: **Performance Measurement in Tax Administration – Practical Note**. Paris, 2001. str. 62
11. **Politika kakovosti državne uprave**, sklep vlade RS št. 393-01/96-3/1-8, 1996
12. **Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji Uprave RS za pomorstvo**, 2004. 56 str.
13. **Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost**. Ljubljana: Urad za standarizacijo in meroslovje, 1999. 20 str.
14. **Slovar slovenskega knjižnega jezika**. Ljubljana, Mladinska knjiga, 1995. 1714 str.
15. **Slovenski inštitut za standardizacijo**, [URL: <http://www.sist.si/slo/z1/z162.htm>],
11.08.2005.
16. Slovenski inštitut za standardizacijo. **Napotki za procesni pristop v sistemu vodenja kakovosti**. [URL: www.sist.si/slo/g3/napotki_pristop.pdf], 24.8.2005
17. **Slovenska akreditacija**, [URL: <http://www.gov.si/sa/teksti-1/slo/sainfo.htm>],
18.08.2005.
18. **Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005**, Ljubljana: 2003. 39 str.
19. **Uredba o upravnem poslovanju** (Uradni list RS, št. 20/05).
20. **Zakon o javnih uslužbencih** (Uradni list RS, št. 56/02).
21. **Zakon o standardizaciji** (Uradni list RS, št. 59/99).

PRILOGE

PRILOGA 1

Anketa in vprašalnik o zadovoljstvu uporabnikov.....II

PRILOGA 2

Vloga za certifikacijo sistema ravnanja.....IV

Priloga 1: Anketa in vprašalnik o zadovoljstvu uporabnikov

Datum:

Data:

Zadeva : **ANKETA O ZADOVOLJSTVU UPORABNIKOV STORITEV UPRAVE**
Oggetto: **REPUBLIKE SLOVENIJE ZA POMORSTVO – URSP**

Spoštovana uporabnica, spoštovani uporabnik storitev URSP !

Dovolite, da Vas kot uporabnico oziroma uporabnika naše upravne storitve: »**Vpis čolna v vpisnik čolnov**«, zaprosimo za sodelovanje v naši anonimni » **Anketi o zadovoljstvu uporabnikov storitev URSP** « .

Uprava – URSP želi s to anketo pridobiti splošno mnenje o primernosti in uspešnosti svojih storitev, ki jih je skladno z določili pomorske zakonodaje dolžna nuditi svojim uporabnikom.

URSP je že v leta 1998 sprejetem Sistemu kakovosti opredelila zadovoljstvo uporabnikov kot merilo kakovosti svojega poslovanja. Tudi v novem sistemu ravnanja kakovosti, ki ga URSP usklajuje z zahtevami ISO standarda 9001:2000, je posebna pozornost posvečena merjenju zadovoljstva uporabnikov storitev.

Anketa je namenjena izključno merjenju kakovosti in izboljšavi poslovanja URSP, javna objava njenih rezultatov ni predvidena.

Prosimo Vas, da izpolnjene anketne liste v desetih dneh vrnete na naš naslov. Ovojnice z znamko in našim naslovom so priložene.

V želji po dobrem sodelovanju Vas lepo pozdravljamo !

Ravnatelj

ANKETA O ZADOVOLJSTVU UPORABNIKOV STORITVE URSP:

» VPIS ČOLNA V VPISNIK ČOLNOV «

1. Vam kraj izvajanja storitve in način pregleda ter vpisa čolna ustrezajo ?

ODGOVOR:

- A. Da, še posebej: pregled vpis kraj storitve.
B. Delno, razen: pregleda vpisa kraja storitve.
C. Ne, ne ustreza pregled vpis kraj storitve.

2. Ali postopek za vpis čolna poteka sprejemljivo hitro ?

ODGOVOR:

- A. Da, izrazito hitro poteka: pregled vpis.
B. Da, sprejemljivo, razen: pregleda vpisa.
C. Ne, prepočasi, še zlasti: pregled vpis.

3. Lahko ocenite (z 1 – 5) odnos našega referenta do Vas – stranke ?

ODGOVOR:

- A. Da, odnos ocenjujem z oceno -1 -2 -3 -4 -5 .
B. Odnos lahko ocenim kot primeren neprimeren.
C. Drugo: _____ .

4. Kakšni so stroški za pregled in vpis ter za plačilo pristojbine OVP*?

(* OVP – Objekti varnosti plovbe)

ODGOVOR:

- A. Nizki, še posebej za pregled vpis OVP .
B. Primerni, razen za pregled vpis OVP .
C. Visoki, predvsem z pregled vpis OVP .

5. Menite, da je potrebno izboljšati vpis ali spremeniti kraj storitve ?

ODGOVOR:

- A. Da, pri vpisu bi lahko izboljšali: _____ .
B. Da, za kraj storitve mi bolj ustreza: _____ .
C. Ne, niso potrebne nobene izboljšave ali spremembe.

.....

NAVODILO ZA IZPOLNJEVANJE VPRAŠALNIKA:

» ODGOVORITE TAKO, DA OBKROŽITE ČRKE PRED USTREZNIMI ODGOVORI IN ZNAKE: , , , - PRED USTREZNIMI DODATNIMI POJASNILI V KURZIVU OZIROMA NA ČRTE DOPIŠETE VAM USTREZNEJŠE ODGOVORE ! «

Priloga 2: Vloga za certifikacijo sistema ravnanja

VLOGA ZA CERTIFIKACIJO SISTEMA VODENJA

Organizacija				
Naziv				
Naslov	Davčna številka			
Priložiti fotokopijo registracije organizacije na sodišču in potrdilo o registraciji davčnega zavezanca.				
Kontaktna oseba				
Ime in priimek	telefon			
Delovno mesto	telefaks			
e-pošta	spletne strani			
Navesti dejavnosti in proizvode/ storitve, ki jih zajema sistema vodenja. Navesti morebitne opustitve zahtev ISO 9001:2000.*				
Navesti standard(e), po katerem(ih) želite certifikacijo sistema vodenja.				
<input type="checkbox"/> ISO 9001	<input type="checkbox"/> ISO 14001	<input type="checkbox"/> EMAS	<input type="checkbox"/> OHSAS 18001	<input type="checkbox"/> HACCP
<input type="checkbox"/> Qweb	<input type="checkbox"/> BS 7799-2	<input type="checkbox"/> ISO 13485	<input type="checkbox"/> ISO/TS 16949	<input type="checkbox"/>
Navesti dokument(e), ki opisujejo glavne elemente sistema vodenja*.				
Navesti okvirne roke za certifikacijo (mesec, leto)				
presoja dokumentacije	predpresoja	certifikacijska presoja		

* Podati na dodatnih listih, če je potrebno.

Organizacija se obvezuje, da bo izpolnjevala zahteve, podane v certifikacijskem pravilniku za sisteme vodenja (AR034) in da bo plačevala vse stroške, povezane s certifikacijskim postopkom.

Ime in priimek	Podpis	Datum
----------------	--------	-------

SIQ, Tržaška c. 2, 1000 Ljubljana e-msa@siq.si <http://www.siq.si>
☎ (01) 4778 155, 4778 100 faks: (01) 4778 444

