

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UVAJANJE IN SPREMLJANJE SISTEMA KAKOVOSTI V
INŠPEKTORATIH RS NA PODROČJU NADZORA ŽIVIL IN KRME**

Ljubljana, marec 2007

SEBASTJAN PRAH

IZJAVA

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

V Ljubljani, marec 2007

Podpis:

KAZALO

1. UVOD.....	1
2. KRATEK OPIS INŠPEKTORATOV RS NA PODROČJU NADZORA ŽIVIL IN KRME.....	5
2.1. Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.....	5
2.2. Veterinarska uprava Republike Slovenije.....	6
2.3. Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano	6
2.4. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo	7
2.5. Organizacija inšpektoratov RS, ki vršijo uradni nadzor nad živili in krmo	7
3. SISTEM VODENJA KAKOVOSTI	9
3.1. Opredelitev sistema vodenja kakovosti	9
3.2. Namen standardov kakovosti serije ISO 9000	12
3.2.1. Kratka zgodovina ISO standardov	12
3.2.2. Razvoj skupine standardov ISO 9000.....	13
3.2.3. Kratka predstavitev standarda ISO 9001:2000.....	14
3.3. Sistem kakovosti v javni upravi	18
3.3.1. Pravna osnova za uvajanje sistemov vodenja kakovosti v inšpektoratih, ki izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo v EU oziroma RS.....	19
3.3.2. ISO standardi v javni upravi.....	20
3.3.3. Model EFQM.....	21
3.3.4. Model CAF.....	22
3.3.5. Primerjava obravnavanih modelov.....	23
3.4. Opredelitev procesnega pristopa in procesov v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme	23
3.4.1. Opredelitev procesnega pristopa	23
3.4.2. Opredelitev procesov v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme	24
3.4.2.1. Kontrolne točke v procesu.....	27

3.4.2.2. Opredelitev posameznih procesov, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme	28
3.5. Opredelitev dokumentov sistema kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme	42
3.5.1. Poslovník kakovosti	44
3.5.2. Organizacijski predpis	45
3.6. Opredelitev osnovnih faz projekta vzpostavitve sistema kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme.....	48
3.6.1. Opredelitev aktivnosti v okviru uvajanja sistema vodenja kakovosti	48
3.6.2. Stroški vzpostavitve sistema kakovosti ISO 9001:2000.....	50
3.6.2. Pridobitev potrdila sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih	51
4. OPREDELITEV KAZALNIKOV USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V JAVNEM SEKTORJU	53
4.1. Primer uporabe kazalnikov v okviru sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme	55
4.1.1. Informacijska tehnologija kot podpora pri uporabi kazalnikov	57
4.1.2. Načini poenostavitve pri uporabi kazalnikov	58
5. UVAJANJE IZBOLJŠAV	61
5.1. Neto sedanja vrednost	65
5.2. Izračun NSV	66
6. ZAKLJUČEK	69
LITERATURA.....	73
VIRI	76
PRILOGA I	I
PRILOGA II	II
PRILOGA III	III

KAZALO SLIK

Slika 1: Možna oblika organizacijske strukture za inšpektorate RS, s področja nadzora živil in krme	8
Slika 2: Cikel Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj	16
Slika 3: Shema procesov.....	26
Slika 4: Povezovanje procesov	27
Slika 5: Razdelitev procesov glede na skupne značilnosti	29
Slika 6: Proces inšpekcijski nadzor	32
Slika 7: Struktura dokumentacije sistema kakovosti.....	44
Slika 8: Avtomatski zajem in prikaz podatkov.....	58
Slika 9: Izdajanje upravnih aktov	62

KAZALO TABEL

Tabela 1: Proces inšpekcijskega nadzora	33
Tabela 2: Časovni potek uvajanja sistema vodenja kakovosti.....	48
Tabela 3: Kazalnik, kot posledica preoblikovanja procesa	63
Tabela 4: Število dogodkov v okviru inšpekcijskega nadzora.....	I

1. UVOD

Uveljavljanje sistemov kakovosti sega v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja, kot posledica razkoraka med prostimi proizvodnimi kapacitetami in številom kupcev. Konkurenčni boj med proizvodnimi podjetji, ki je sprva temeljil na nižanju proizvodnih stroškov in cen proizvodov, se je kasneje, ko so bili navedeni ukrepi izčrpani, prevesil v uvajanje ukrepov za izboljšanje kakovosti proizvodov. V današnjih razmerah na svetovnem trgu in hude konkurence so zahteve po kakovosti proizvodov in storitev vedno višje.

Podjetja so v pogojih nenehnega povečevanja konkurence na globalnih, v večini zrelih trgih, prisiljena iskati načine, kako lahko s spreminjanjem poslovnih aktivnosti podjetja povečujejo konkurenčno sposobnost. Način, ki se ga podjetja v teh razmerah poslužujejo, je vpeljevanje sistemov vodenja kakovosti, ki pokrivajo različna področja poslovanja in zagotavljajo standardizirano razumevanje kakovosti proizvodov in storitev, ki vliva zaupanje med poslovnimi partnerji globalnega trga, pri čemer ti sistemi kakovosti delujejo po principu spirale nenehnega izboljševanja.

Javna uprava (verjetno bi bilo bolje uporabljati izraz javni sektor, pri čemer bi bilo potrebo slednjega razumeti v najširšem smislu, tako da ta pojem poleg vseh državnih organov in samoupravnih lokalnih skupnosti vključuje tudi vse javne zavode in druge pravne osebe javnega prava, glede nekaterih kriterijev celo javna podjetja; v tem smislu je javni sektor moč razumeti kot antipod zasebnemu sektorju) ne pozna konkurence v smislu, ki velja v zasebnem sektorju. Organi javne uprave so monopolne institucije, pri čemer zaposleni ne čutijo pritiska zaradi tveganja izgube zaposlitve. Razmere v javni upravi se spreminjajo ob pritisku javnosti in zlasti medijev, kot posledica demokracije, volitev, zahtev in obljub volivcem. Družbena odgovornost, pritisk javnosti in predvolilne obljube politikov zato zahtevajo uvajanje sistemov vodenja kakovosti tudi v javni upravi.

Pomemben element uvajanja sistemov vodenja kakovosti v javni sektor predstavlja predvsem globalizacija, ki jo lahko razumemo zlasti kot širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja, pri čemer ta proces pospešujejo nekateri tehnološki dosežki novejših dobe, med katerimi je zagotovo najpomembnejši internet (Setnikar-Cankar et al, 2005, str. 42).

Eno od pomembnih vprašanj, ki se spričo globalizacije poraja je, ali ta ogroža nacionalne avtonomije posameznih držav; politike morajo biti vedno bolj konsistentne oziroma konkurenčne glede na trende, ki izhajajo zlasti iz dejstva, da zaradi npr. "tekmovanja" za tuje investicije, posamezna avtonomna področja, kot so:

izobraževanje, usposabljanje, davčna področja, socialno varstvo, gospodarska ureditev, delovna zakonodaja, ipd. dobivajo mednarodni značaj in na ta način vplivajo na vladne politike na področju javnega managementa, saj vplivajo na učinkovitost in uspešnost politik.

Pevcin in Aristovnik (Setnikar-Cankar et al, 2005, str. 43) navajata, da se z globalizacijo zmanjšuje ekonomska vloga nacionalne države v nacionalnem gospodarstvu. Tako je npr. v smislu vodenja fiskalne politike nacionalna država ogrožena, zaradi obstoja močnih vzvodov davčne konkurence, ki na dolgi rok sili države v zniževanje davčnih stopenj in usihanje davčnih prihodkov. Globalizacija na ta način verjetno najbolj ogroža vodenje socialne politike. Po eni strani se zaradi povečevanja kompleksnosti konkurenčnega okolja pojavlja potreba po državnem posredovanju, po drugi strani pa se zmanjšuje sposobnost države za učinkovito koordinacijo, ki izhaja iz dejstva, da so mehanizmi redistribucije omejeni, davčna konkurenca znižuje socialne vire, mednarodna konkurenca pa preprečuje obsežno regulacijo trga dela. Opisano narekuje potrebo po usklajenosti porabnikov javnih sredstev in tistih, ki sredstva prispevajo, pri čemer je pomembno dejstvo, da je eden najpomembnejših kriterijev, ki določajo konkurenčnost države, učinkovitost njene uprave.

Prav zaradi potrebe po učinkovitosti javne uprave si posamezne države prizadevajo kot način povečevanja učinkov uvajati v poslovne procese javnega sektorja sisteme vodenja kakovosti, ki naj bi ob procesnem pristopu imeli za cilj optimizacije posameznih procesov v okviru posameznega subjekta javne uprave.

Pravno osnovo za uvajanje sistemov vodenja kakovosti v inšpektoratih, ki izvajajo uradni nadzor nad žvili in krmo in so organi v sestavi Ministrstva za zdravje Republike Slovenije (Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije) in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano Republike Slovenije (Veterinarska uprava Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano) ter Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo), predstavlja Uredba 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004, o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in žvilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali. Uredba 882/2004/ES opredeljuje operativne zahteve za pristojne organe (inšpektorate kot organe uradnega nadzora nad žvili in krmo), vključno s sistemom notranjih presoj.

Z omenjenim pravnim aktom so opredeljene tehnike za kontrolne aktivnosti uradnega nadzora (monitoring, spremljanje, verifikacija, notranja presoja, inšpiciranje, vzorčenje, analiza), pri čemer so pomembene definicije teh tehnik. Postavlja se zahteva po dokumentacijski podpori teh tehnik. Zahtevane so verifikacije **učinkovitosti**¹ in **uspešnosti**² ter **korektivni ukrepi**.

Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami³, ki je bila sprejeta leta 2000 (ne velja več), je prav tako pomemben temelj vzpostavitve sistema kakovosti. Uredba je določala način izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja državnih organov s strankami. Postopki ugotavljanja kakovosti naj bi se izvajali v skladu z metodologijo, ki jo je določil minister, pristojen za upravo. Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami je urejala približevanje storitev uporabniku v smislu doseganja kvalitetnejših storitev za uporabnike.

Namen magistrskega dela je podati smernice za **vodstva inšpektoratov**, ki v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, pri uvajanju in spremljanje sistema vodenja kakovosti, s poudarkom na standardu ISO 9001:2000, torej izdelava nekakšnega priročnika. Razlogi za navedeni namen magistrskega dela so že bili podani v prejšnjem tekstu.

¹Pojem, vezan zlasti na stroškovno učinkovitost procesov opazovane institucije. To učinkovitost lahko merimo kot razmerje med številom učinkov in vloženim delom ali vsemi vloženimi proizvodnimi faktorji. Vprašanja, ki so pri tem na mestu: ali je razmerje med učinki in vložki optimalno, kako učinkovito so uporabljeni viri? (Rozman, 1996, str. 5)

²Meri izid, vizije oziroma cilje institucije, in ne zgolj proizvodnih učinkov. Vprašanja, ki se postavljajo: kako uspešna je institucija pri doseganju svojih ciljev? Ali institucija udejanja svoje poslanstvo, kot razlog za njen obstoj? (Rozman, 1996, str. 5)

³Namesto omenjenega pravnega akta je v veljavi Uredba o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06.

Cilji, izhajajoči iz namena magistrskega dela so tako sledeči:

- podati osnovne karakteristike organizacije inšpektoratov, ki so predmet tega dela,
- podati osnovne informacije o sistemu vodenja kakovosti, s poudarkom na standardu ISO 9001:2000 in primerjava omenjenega standarda z drugimi sistemi kakovosti, ki bi se lahko uporabili v javni upravi,
- opredelitev pojma procesni pristop, opredelitev procesov, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih, kateri v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, pri čemer bodo podani splošni opisi posameznih procesov, ki jih lahko posamezni inšpektorati oblikujejo glede na posebnosti svojih procesov. Proces inšpekcijskega nadzora, kot osrednji proces inšpektoratov, bo predstavljen tako, da bodo uporabniki tega magistrskega dela imeli model za opis svojih procesov,
- opredelitev dokumentov sistema vodenja kakovosti, ki bi se lahko pojavljali pri uvajanju sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih, pri čemer je podrobneje opredeljen dokumentacijski nivo: poslovnik kakovosti in organizacijski predpis,
- opredelitev osnovnih faz projekta vzpostavitve sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih in v okviru slednjega tudi časovna opredelitev uvedbe sistema vodenja kakovosti ter stroškovna ocena vzpostavitve sistema kakovosti. V okviru tega cilja so podrobneje opredeljene aktivnosti, vezane na certifikacijo sistema vodenja kakovosti,
- opredelitev kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju oziroma inšpektoratih. Pri tem bodo kot osnova za oblikovnje kazalnikov posameznih procesov predstavljeni predlogi za kazalnike učinkovitosti/uspešnosti procesa inšpekcijskega nadzora. Podajam tudi nekatere praktične pristope pri uporabi kazalnikov s strani vodstev inšpektoratov (na primer uporaba informacijske tehnologije, uporaba metode za zmanjševanje števila kazalnikov, brez izgube informacijske vrednosti),
- prikaz uvajanja izboljšav procesov, ki potekajo v inšpektoratih, pri čemer bodo omenjena orodja, ki jih nudi sam sistem vodenja kakovosti (proces preventivnih in korektivnih ukrepov, proces vodenja izboljšav), opredeljen pa bo tudi pojem reinženiringa oziroma preoblikovanja procesov kot orodje, ki ni nujno vezano na sistem vodenja kakovosti. V okviru tega cilja bo podan tudi praktični prikaz preoblikovanja oziroma izboljšave dela konkretnega procesa.

Magistrsko delo je sestavljeno iz uvoda, štirih poglavij in zaključka. Uvodu sledi drugo poglavje, v katerem so na kratko predstavljeni inšpektorati Republike Slovenije, ki izvajajo nadzor nad živili in krmo.

Tretje poglavje bo poskušalo opredeliti sistem vodenja kakovosti ter navedlo pomembne razlike med posameznimi sistemi kakovosti. Hkrati bo v tem poglavju

opredeljen tudi procesni pristop in predstavljeni procesi (ključni, podporni procesi), ki bi se najverjetneje lahko pojavili v inšpektoratih, zavezancih Uredbe 882/2004/ES.

V okviru tretjega poglavja je opredeljen tudi pojem kontrolnih točk procesa in dokumentacija sistema vodenja kakovosti. V tem poglavju opredelim tudi aktivnosti, ki se pojavljajo pri uvajanju sistema vodenja kakovosti v inšpektorate, pri čemer je podrobneje opisana aktivnost pridobivanja potrdila o sistemu kakovosti. V okviru tega poglavja tudi časovno in stroškovno opredelim uvajanje sistema kakovosti.

Četrto poglavje bo služilo predstavitvi sistema kazalnikov učinkovitosti in uspešnost, pri čemer bo predstavljen model kazalnikov, ki bi se lahko pojavil v inšpektoratih, kateri so predmet tega magistrskega dela. V okviru tega poglavja predstavim tudi prednosti uporabe informacijske tehnologije pri obvladovanju kazalnikov in metode za zmanjševanje števila kazalnikov (brez izgube informacijske vrednosti).

Peto poglavje opredeli pojem uvajanja izboljšav, pri čemer je v okviru tega poglavja podan tudi praktični prikaz izboljšave sklopa aktivnosti konkretnega procesa, ki se izvaja v okviru poslovanja inšpektorata, kateri v RS izvaja uradni nadzor nad živili in krmo.

2. KRATEK OPIS INŠPEKTORATOV RS NA PODROČJU NADZORA ŽIVIL IN KRME

Ministrstva s pristojnostmi na področju hrane oziroma živil, vključno s pitno vodo in krmo so: Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.

V nadaljevanju so podane kratke predstavitve posameznih inšpektoratov, ki so organi v sestavi ministrstev, s pristojnostmi na področju varnosti živil in krme.

2.1. Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije je v skladu z Zakonom o zdravstveni inšpekciji (Ur.l.RS, št. 59/06) ter Zakonom o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili (Ur.l.RS, št. 52/00, št. 42/02 in št. 47/04) pristojen za inšpekcijski nadzor nad živili, pitno vodo, aditivi za živila, sestavinami, ki lahko vplivajo na biološko in energijsko vrednost živil, hranilnimi snovmi za obogatitev živil, izdelki ter snovmi, ki prihajajo v stik z živili. Nadzor nad živili obsega tudi nadzor nad živili živalskega izvora v prometu na drobno ter pri pripravi za javno prehrano ter nadzor nad ostanki fitofarmaceutskih sredstev v živilih rastlinskega izvora v proizvodnji in

prometu živil, vključno z uvozom. V skladu z Zakonom o ravnanju s spremenjenimi organizmi (Ur.l.RS, št. 67/02) je pristojen tudi za nadzor nad izvajanjem tega zakona v okviru svojega področja dela.

2.2. Veterinarska uprava Republike Slovenije

Veterinarska uprava Republike Slovenije je v skladu z Zakonom o veterinarstvu (Ur.l.RS, št 33/01) ter Zakonom o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z žvili (Ur.l.RS, št. 52/00, št. 42/02 in št. 47/04) pristojna za inšpekcijski nadzor nad proizvodnjo živil živalskega izvora, ki obsega pridobivanje, pripravo, obdelavo, predelavo, dodelavo, embaliranje, preembaliranje in pakiranje živil, ki se odvija v registriranih proizvodnih obratih in promet z žvili, ki obsega promet z med registriranimi obrati, vključno s skladiščenjem in transportom, promet v zvezi z uvozom in izvozom, skladiščenjem, promet na debelo, promet pošiljk surovega mesa, rib in drugih vodnih organizmov, ki niso predpakirane ter neposredno prodajo končnemu potrošniku neposredno iz registriranega obrata. V skladu z Zakonom o veterinarstvu (Ur.l.RS, št 33/01) in Zakonom o krmi (Ur.l.RS, št. 13/02 in št. 110/02) izvaja tudi nadzor nad zdravstveno ustreznostjo krme. V okviru svojega področja je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem Zakona o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi (Ur.l.RS, št. 67/02).

2.3. Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano

Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano je ustanovljen za opravljanje nadzorstva nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov z delovnega področja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Inšpektorat nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo kmetijstvo, razvoja podeželja, ukrepe kmetijske politike, kakovosti kmetijskih pridelkov in živil, krme, zootehnike, gensko spremenjenih organizmov, varstva rastlin, mineralnih gnojil, semenskega materiala kmetijskih rastlin, vina in drugih proizvodov iz grozdja in vin, gozdarstva, lovstva in ribištva, primarne proizvodnje in pridelave živil oziroma hrane ter dobre kmetijske prakse, lahko pa opravlja tudi kontrolo v postopkih izvajanja ukrepov iz pristojnosti Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

Inšpektorat opravlja dela inšpekcijskega nadzora v Republiki Sloveniji, in sicer je organiziran na 8 območnih enotah in pripadajočih izpostavah, ter skladno z določili Evropske unije tudi na 6 vstopnih mestih »border inspection posts« (BIP).

Inšpektorat je glede na delovno področje sestavljen iz naslednjih inšpekcij, ki vršijo uradni nadzor na področju živil in krme v Republiki Sloveniji:

- fitosanitarna inšpekcija,
- inšpekcija za kontrolo kakovosti kmetijskih pridelkov in živil,
- inšpekcija za kontrolo krme,
- kmetijska inšpekcija,
- lovska in ribiška inšpekcija.

2.4. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo je v skladu z Zakonom o vodah (Ur.l.RS, št. 110/02) pristojen za inšpekcijski nadzor nad varstvom razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti v postopkih zagotavljanja pitne vode. V okviru svojega področja dela je pristojen tudi za nadzor nad izvajanjem Zakona o ravnanju s gensko spremenjenimi organizmi (Ur.l.RS, št. 67/02).

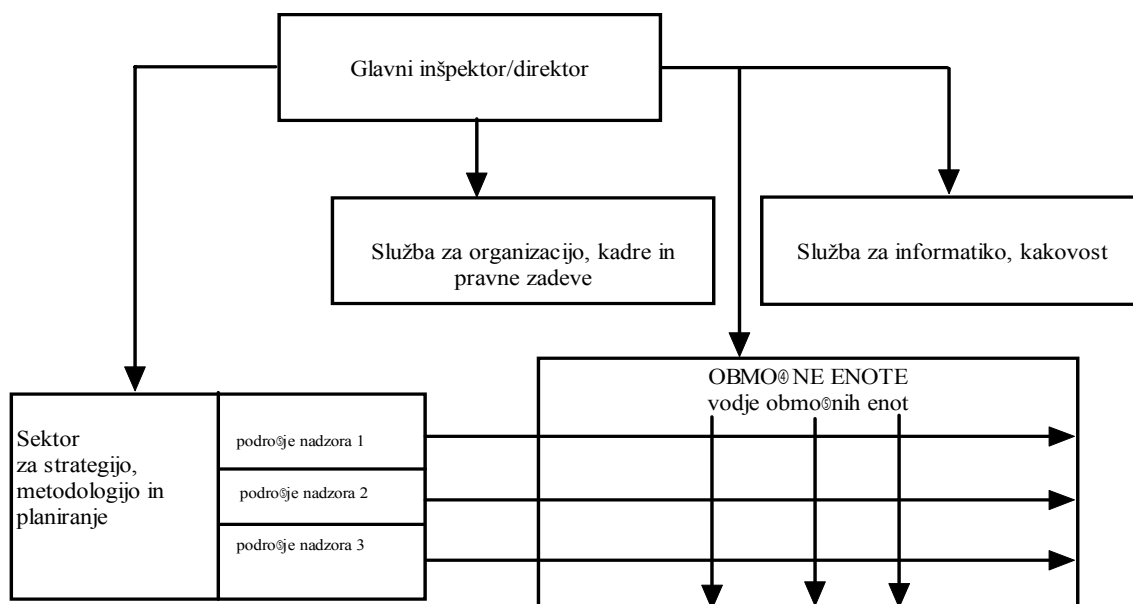
2.5. Organizacija inšpektoratov RS, ki vršijo uradni nadzor nad živili in krmo

Inšpektorati so organizirani po teritorialnem načelu, pri čemer so lahko posamezne območne enote razdeljene na izpostave. Na čelu inšpektoratov so glavni inšpektorji oziroma direktorji inšpektoratov, skladno z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Ur.l.RS, št. 56/02).

Organizacijska struktura je tesno povezana z izmenjavo informacij oziroma usposabljanjem zaposlenih, kar je predmet sistemov vodenja kakovosti, pri čemer se usposabljanje in informiranje lahko izvajata v okviru podpornega procesa upravljanja z zaposlenimi, glede na standard ISO 9001:2000.

Zaradi omenjenega dejstva o delovanju na teritorialnem načelu ter hkrati z upoštevanjem dejstva, da posamezen inšpektorat pokriva v okviru svojega nadzora različna področja, se za inšpektorate RS, ki vršijo nadzor nad živili in krmo priporoča organizacijska struktura, ki omogoča zadostno izmenjavo informacij, tako horizontalno kot vertikalno. V nadaljevanju (slika 1) je podana organizacijska struktura, ki omogoča dvojno vodenje; medtem, ko vertikalna struktura podaja tradicionalni kontrolni nadzor nad poslovnimi funkcijami, podaja horizontalna struktura koordinacijo vzdolž oddelkov (v tem primeru med območnimi enotami) (Dimovski et al, 2003, str. 138).

Slika 1: Možna oblika organizacijske strukture za inšpektorate RS, s področja nadzora živil in krme



Vir: Javna predstavitev: Inšpektorat RS, nosilec dejavnosti inšpekcijskega nadzora, Ljubljana, 16.03.2006

Omenjeno prepletanje vertikalne in horizontalne organizacijske strukture se lahko uporabi tako pri izvajanju nalog, ki izhajajo iz poslanstva posameznega inšpektorata, kot tudi pri izvajanju nalog, ki izhajajo iz posameznih procesov sistema vodenja kakovosti. Tako lahko vodstvo inšpektoratov za lažje obvladovanje procesov določi skrbnike procesov⁴ (ti bodo navadno določeni iz članov sektorja za strategijo, metodologijo in planiranje) in lastnike procesov (slednji so nekakšni skrbniki procesov, le da so navadno določeni iz vrst inšpektorjev, oziroma zaposlenih, ki so bližje izvajanju procesov).

⁴V organizaciji mora biti določena vloga (lahko tudi skupina), ki je odgovorna za to, da bo proces pravilno definiran in redno vzdrževan. S tem, ko določimo skrbnika procesa, mu predamo odgovornost in pooblastila za vzdrževanje vsebine procesa. Priporočljivo je da je skrbnik procesa tista vloga, ki ima dovolj znanja s področja vsebine procesa in ki ima v organizaciji dovolj pooblastil, da lahko zahteva in potrdi spremembo vsebine procesa.

Sodelovanje inšpektoratov, ki izvajajo v Republiki Sloveniji uradni nadzor nad živilni in krmo poteka skladno z določili Uredbe o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi, s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil, pri vključevanju v proces analize tveganja (Ur.l.RS, št. 56/03), Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Ur.l.RS, št. 24/03), Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Ur.l.RS, št. 56/02) in Zakonom o medijih (Ur.l.RS, št. 35/01 in št. 54/02).

Za zagotavljanje hitre izmenjave informacij o živilih in krmi, ki predstavljajo tveganje za zdravje potrošnika, deluje v okviru sistema inšpekcijskega nadzora nacionalni sistem hitrega obveščanja za živila in krmo (SLO RASFF – ang. Rapid Alert System for Food and Fed). V SLO RASFF se pristojni inšpektorati vključujejo preko kontaktnih točk. Za delovanje posamezne kontaktne točke v skladu s predpisanimi postopki, je odgovoren predstojnik organa, pri čemer slednji s sklepom imenuje pooblaščen osebe v kontrolni točki in opredeli njihove odgovornosti in pristojnosti.

Nacionalni sistem hitrega obveščanja za živila in krmo se preko nacionalne kontaktne točke vključuje v EU sistem hitrega obveščanja za živila in krmo (EU RASFF).

Nacionalna kontaktna točka za EU RASFF deluje pri Zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije.

Navodila za delovanje SLO RASFF in vključevanje v EU RASFF so opredeljena v Uredbi o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi, s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil, pri vključevanju v proces analize tveganja (Ur.l.RS, št. 56/03).

3. SISTEM VODENJA KAKOVOSTI

3.1. Opredelitev sistema vodenja kakovosti

Sistem vodenja kakovosti je tisti del vodenja in poslovanja organizacije, ki zagotavlja, da se procesi dela izvajajo kakovostno in da s tem tvorijo dobro osnovo za izdelavo kakovostnih izdelkov oziroma za izvajanje kakovostnih storitev (Horvat et al, 2004, str. 20).

Sistem vodenja kakovosti je sistem vodenja za usmerjanje in obvladovanje organizacije v zvezi s kakovostjo (SIST2000).

Organizacije z vzpostavljenim sistemom vodenja kakovosti morajo (Horvat et al, 2004, str. 20-21):

- redno planirati in spremljati poslovanje organizacije kot celote z vidika kakovosti,
- jasno opredeliti odgovornosti in pooblastila zaposlenih glede kakovosti,
- planirati razvoj novih izdelkov ali storitev,
- planirati in redno spremljati proizvodnjo oziroma izvajanje storitev,
- poskrbeti za dostopnost primernih virov (ljudi, opreme, delovnega okolja),
- izvajati različne preglede, na podlagi katerih pridobivajo informacije o stanju v organizaciji,
- izvajati ukrepe za odpravljanje morebitnih napak in za izboljšanje stanja v organizaciji in spremljanje učinkovitosti teh ukrepov.

Za sisteme vodenja kakovosti je značilno, da celotno vodenje temelji na osmih načelih vodenja, ki vzpodbujajo učinkovitost delovanja organizacije (SIST2000):

- **osredotočenost na odjemalce**; organizacije so odvisne od svojih odjemalcev, zato naj razumejo njihove trenutne in prihodnje potrebe, izpolnjujejo njihove zahteve in si prizadevajo preseči njihova pričakovanja,
- **voditeljstvo**; vodje vzpostavijo enotnost namena in usmeritve organizacije. Ustvarijo in vzdržujejo notranje okolje, v katerem se lahko zaposleni popolnoma vključijo v doseganje ciljev organizacije,
- **vključenost zaposlenih**; zaposleni na vseh ravneh so jedro organizacije in njihova popolna vključenost omogoča, da se njihove sposobnosti uporabijo v korist organizacije,
- **procesni pristop**; želeni rezultat se doseže uspešneje, kadar se aktivnosti in z njimi povezani viri vodijo kot proces,
- **sistemski pristop k vodenju**; identificiranje, razumevanje in vodenje medsebojno povezanih procesov kot sistem, prispevajo k učinkovitosti in uspešnosti organizacije pri doseganju njenih ciljev,
- **nenehno izboljševanje**; slednje naj bo, vezano na vsesplošno delovanje organizacije, stalen cilj,
- **odločanje na podlagi dejstev**; učinkovite odločitve temeljijo na analizi podatkov in informacij,
- **vzajemno koristni odnosi z dobavitelji**; organizacija in njeni dobavitelji so medsebojno odvisni in vzajemno koristen odnos povečuje sposobnost obeh strani za ustvarjanje vrednosti.

Zahteve, ki jih mora organizacija izpolnjevati za posamezno vrsto sistema vodenja, so običajno določene v pripadajočih standardih. Za vsako vrsto sistema vodenja je najpogosteje veljaven en sam standard, ki natančno predpisuje zahteve za ta sistem

vodenja. Na podlagi tega standarda lahko organizacije pridobivajo potrdila (certifikate), da izpolnjujejo zahteve za izbran sistem vodenja. Takemu standardu je običajno pridružena še vrsta drugih standardov ali drugih dokumentov, ki dopolnjujejo osnovni standard. Osnovni standard in dopolnilni dokumenti skupaj tvorijo družino ali skupino standardov, ki nosi ime po številkah standardov znotraj te skupine.

Za **sistem vodenja kakovosti** so veljavni standardi družine ISO 9000, ki združuje približno 20 standardov (dodatna razlaga v točki 3.2.2.) in tehničnih poročil. Število teh dokumentov se spreminja, saj nastajajo novi dokumenti, drugi zastarajo in jih je potrebno razveljaviti. Ažurne sezname veljavnih dokumentov vzdržuje mednarodna standardizacijska organizacija ISO (ISO2004) oziroma nacionalne standardizacijske hiše – v Sloveniji je to Slovenski inštitut za standardizacijo (ISO2004).

Za **sisteme ravnanja z okoljem** so veljavni standardi družine ISO14000. Trenutno je v družini ISO14000 veljavnih približno 25 dokumentov. Ažurne sezname veljavnih dokumentov vzdržuje mednarodna organizacija ISO (ISO2004).

Za **sisteme vodenja varnosti in zdravja pri delu** je veljaven standard OHSAS 18001, ki je sprejet kot standard britanskega instituta za standardizacijo (BSI-British Standards Institute) (BSI2004).

Uporabniki standardov sami določajo, katere standarde je potrebno razviti in kakšna naj bo vsebina standardov. Uporabniki standardov so najpogosteje:

- organizacije v določenih branžah in dejavnostih, ki lahko na podlagi standardov uredijo svoje poslovanje in svoje izdelke prilagodijo enotnim zahtevam na tržišču,
- uporabniki izdelkov/storitev, ki na podlagi zahtev, podanih v standardih lažje zahtevajo izdelke ali storitve, ki izpolnjujejo zhteve the standardov,
- certifikacijske hiše ali druge akreditirane organizacije, ki uporabljajo standarde kot osnovo za preverjanje izpolnjevanja zahtev v presojanih organizacijah,
- svetovalci in izobraževalne institucije, ki uporabljajo standarde kot osnovo za izvajanje svetovanja ali izobraževanja na določenem področju.

V pripravo standardov se uporabniki vključujejo preko delovnih teles, ki jih organizira in koordinira posamezna standardizacijska hiša. Glede na namen in obseg delovanja ločimo:

- **mednarodne standardizacijske organizacije**; te vodijo proces izdelave in izdajanja mednarodnih standardov ter hkrati skrbijo za ažurne evidence veljavnih standardov. Primer takšne organizacije je International Organisation

for Standardization (ISO2004), ki je mreža nacionalnih standardizacijskih hiš. Ustanovljena je bila 23. februarja 1946 v Londonu. Ob ustanovitvi je ISO štel 25 članic, danes je članic več kot 140. Iz vsake države se lahko v ISO prijavi samo ena članica. Celoten sistem delovanja mreže koordinira centralni sekretariat, ki ima sedež v Ženevi. ISO je poleg organizacijskih delovnih teles, ki skrbijo za delovanje organizacije, razdeljen še na tako imenovane tehnične odbore, znotraj katerih se pripravljajo standardi in drugi dokumenti za izbrana področja. Teh odborov je trenutno okrog 200 (ISO2004),

- **branžne standardizacijske organizacije**; pod okriljem teh poteka izdelava in izdaja standardov, veljavnih za posamezno branžo ter hkrati skrbijo za ažurne evidence veljavnih standardov. Primer takšne organizacije je Institute of Electrical and Electronics Engineers,
- **nacionalne standardizacijske organizacije**; te delujejo na nivoju posamezne države. Njihova naloga je, da urejajo sprejemanje in evidence standardov, ki so veljavni v posamezni državi. Nacionalne standardizacijske organizacije sodelujejo s standardizacijskimi organizacijami drugih držav ter z mednarodnimi in branžnimi standardizacijskimi organizacijami. Slovenska standardizacijska organizacija je Slovenski institut za standardizacijo – SIST (SIST2004).

3.2. Namen standardov kakovosti serije ISO 9000

V tej točki se magistrsko delo osredotoči na standarde kakovosti serije 9000, predvsem zaradi dejstva, da je namen dela prikazati model uvajanja in spremljanja sistema vodenja kakovosti v inšpektorate, ki v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, pri čemer se kot standard uporabi ISO 9001: 2000. V tej točki pa se izvede tudi primerjava med različnimi sistemi vodenja kakovosti, ki bi bili primerni za uvajanje v inšpektorate, zavezance Uredbe 882/2004/ES.

3.2.1. 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 strojnim 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, Ur.l. 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).

3.2.2. Razvoj skupine standardov ISO 9000

Prva izdaja standarda ISO 9000 je izšla leta 1987, ta standard pa je bil revidiran šele leta 1994. Standardi ISO 9000:1994 so bili zasnovani na predhodno izdanih standardih, ki pa so izšli že med letoma 1950 in 1970 – sem so bili všteti letalski, vojaški, vesoljski in avtomobilski standardi. Družina standardov je od leta 1994 naprej obsegala 24 standardov in dokumentov ter predstavljala mednarodna merila in smernice za obvladovanje kakovosti. Leta 2000 pa se je obseg teh standardov iz 24 zmanjšal na 3, kajti prav velika količina teh standardov je organizacijam povzročala največ težav pri njihovi uporabi. Od prvotne objave teh standardov leta 1987 pa so pridobili tudi značilnost mednarodne veljave. Med najpomembnejšimi standardi ISO 9000 štejemo ISO 9001, ISO 9002 in ISO 9003, ki so postali vodič podjetjem. Te navedene certifikate kakovosti so zahtevale predvsem stranke in kupci, katerim ti standardi zagotavljajo, da bodo vedno dobili enako kakovosten izdelek oziroma storitev.

Prenovljeno tretjo izdajo serije ISO 9000 tvorijo naslednji standardi (<http://www.usm.mzt.si/ARHIV/AboutStandardizatioIS9000.sl.htm#Predstavitev%20standarda>):

- SIST ISO 9001:2000

Sistemi vodenja kakovosti – Zahteve ISO 9001 specificira zahteve za sisteme vodenja kakovosti v primerih, ko mora organizacija dokazati svojo sposobnost, da dobavlja proizvode, ki izpolnjujejo zahteve odjemalcev in zahteve ustrezne regulative, in ko si organizacija prizadeva za večje zadovoljstvo odjemalcev.

- SIST ISO 9000:2002

Sistemi vodenja kakovosti - Osnove in slovar ISO 9000 opisuje osnove sistemov vodenja kakovosti in specificira izraze za sisteme vodenja kakovosti.

- SIST ISO 9004:2002

Sistemi vodenja kakovosti – Smernice za izboljšanje delovanja ISO 9004 podaja smernice, ki se nanašajo tako na učinkovitost kot uspešnost sistema vodenja kakovosti. Namen tega standarda je izboljševanje delovanja organizacije ter zadovoljstva odjemalcev in drugih zainteresiranih strani.

Namen serije standardov ISO 9000 je pomagati organizacijam (podjetjem) pri iskanju in uvajanju izboljšav, ki se odražajo v večji:

- uspešnosti,
- boljši učinkovitosti,
- preprečevanju napak in
- izboljševanju tveganja ali katerikoli kombinaciji izmed naštetega.

Med najpomembnejšimi cilji revizije standardov serije ISO 9000 sta bila tudi:

- razviti poenostavljen niz standardov, ki bi bil enako uporaben tako v majhnih kakor tudi v srednje velikih in velikih organizacijah,
- prilagoditi količino in razčlenjenost zahtevane dokumentacije pričakovanim rezultatom aktivnosti v procesih organizacije.

3.2.3. Kratka predstavitev standarda ISO 9001:2000

Koristi vzpostavljenega sistema vodenja kakovosti po ISO 9001:2000 (<http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=14>):

- vzpostavitev optimalne organizacije poslovanja
- ureditev notranjega poslovanja v podjetju,
- pregledna organiziranost,
- preglednost poslovnega procesa vzpostavitev reda oziroma pravil obnašanja,
- opredelitev pristojnosti in odgovornosti,
- dobra podlaga za sistematizacijo in opis delovnih mest,
- izboljšanje notranjih komunikacij,
- podlaga za usposabljanje,
- ohranjanje znanja pri kadrovske spremembah,
- dvig zavesti zaposlenih o kakovosti,
- doseganje skladnosti z zahtevami in pričakovanji odjemalcev in izboljševanju kakovosti,
- lažji vstop na globalno tržišče,
- itd.

Standard ISO 9001:2000 izhaja iz odnosa odjemalec (kupec) – organizacija (prodajalec) in nam podaja zahteve za tiste aktivnosti, ki jih mora organizacija izvajati, da bi zanesljivo izpolnila potrebe in zahteve odjemalcev za proizvod/storitev s ciljem izboljševanja zadovoljstva odjemalcev z učinkovito uporabo sistema vodenja kakovosti.

Izvajati sistem vodenja kakovosti pomeni sistematično izvajati različne aktivnosti kot na primer:

- določitev politike in ciljev kakovosti,
- identifikacija in določitev ključnih procesov za doseganje ciljev,
- določitev in uporaba meril za ocenjevanje uspešnosti procesov glede na cilj,
- iskanje priložnosti za izboljševanje uspešnosti, učinkovitosti in poenostavitve procesov,
- določitev metod za preprečevanje napak, zmanjševanje neskladnosti in zmanjševanje dela in stroškov zaradi napak,
- nadzor nad učinkovitostjo izboljšav,
- ocenjevanje rezultatov glede na planirane rezultate.

Standard nam torej ponuja in nas sili k novemu poslovnemu razmišljanju, ki temelji na vodljivosti sistema in uporabi načela "planiraj - stori - preveri - ukrepaj" (PDCA) ter procesnega pristopa⁵.

Walter Shewhart je že leta 1920 prvič omenil cikel PDCA, ki ga je kasneje William Edwards Deming močno propagiral, zaradi česar se ta cikel danes navaja kot Demingov cikel. Horvat (2004, str. 51) navaja, da se vse aktivnosti ne glede na to ali so enostavne ali zapletene, ravna po tem vzorcu brez konca.

⁵Več o procesnem pristopu v točki 3.4.

Slika 2: 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.

V organizaciji je potrebno planirati (**P-plan**) vse aktivnosti, ki bodo potekale predvsem kratkoročno in srednjeročno:

- letni plan proračuna,
- letni kadrovski nacrt,
- letni plan nabav,
- letni plan izobraževanj in usposabljanja zaposlenih,
- drugo.

V skladu s sprejeto politiko kakovosti organizacije postane jasno, katere aktivnosti bo morala izvesti (**D-do**) za doseg cilja uvedbe sistema kakovosti.

V organizaciji se lahko odločijo, da bodo 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 za kakovost, prav tako je potrebno nenehno ugotavljati, če je sprejeta politika kakovosti primerna. V primeru ugotovitve, da cilji politike kakovosti niso doseženi, je potrebno izvesti ustrezne ukrepe.

Ukrep (**A-action**) se izvede ob vsaki ugotovitvi, da aktivnosti izvedbe projekta uvedbe sistema vodenja kakovosti ne potekajo na predviden način. V primeru ugotovitve neskladnosti s standardom ISO 9001:2000, je potrebno neskladnosti odpraviti, preden pride do zunanje presoje sistema vodenja kakovosti.

Demingov cikel »Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj« je potrebno nenehno ponavljati, saj edino tako lahko povečujemo učinkovitost sistema.

Glavne točke standarda SIST ISO 9001:2000:

točka 4. Sistem vodenja kakovosti

Zahteva, da organizacija najprej identificira in opredeli, kateri so njeni procesi, njihovo medsebojne povezave in delovanje, kateri viri so potrebni, da nastane proizvod, in kako bo procese merila (kriteriji in metode) in nenehno izboljševala. Nato pa mora skupaj s poslovníkom kakovosti in nadzorom zapisov vzpostaviti še sistem za obvladovanje dokumentacije.

točka 5. Odgovornost vodstva

Najvišje vodstvo mora priskrbeti dokaze o svoji zavezanosti razvoju in izvajanju sistema vodenja kakovosti ter nenehnega izboljševanja njegove učinkovitosti v organizaciji zato se mora dobro zavedati tega pomembnega dela standarda. Vodstvo je namreč odgovorno za določanje politike in ciljev, izpolnjevanje zahtev odjemalcev kot tudi zahtev zakonodaje in pravnih zahtev, odgovorno je za izvajanje vodstvenih pregledov, hkrati pa tudi sporoča organizaciji o učinkovitosti izvajanja sistema znotraj organizacije.

točka 6. Vodenje virov

Večji poudarek na virih, ki si jih mora organizacija zagotoviti, da bo odjemalec dobil, tisto kar je bilo dogovorjeno. Zahteve v standardu so po človeških virih, infrastrukturi, delovnem okolju in potrebnim pomožnim storitvam.

točka 7. Realizacija proizvoda

V tem delu standarda je zahteva, da organizacija mora planirati in razvijati procese, potrebne za realizacijo proizvoda. Planiranje procesov realizacije proizvoda mora biti skladno z zahtevami ostalih procesov sistema vodenja kakovosti. Realizacija proizvoda sestavljajo procesi, ki so potrebni za izvedbo proizvoda oziroma storitve. K takim procesom spadajo dejavnosti, kot je raziskava trga (ugotavljanje zahtev odjemalcev), prodaja, razvoj, nabava, ravnanje s proizvodi ter dobava proizvodov in storitev.

točka 8. Merjenje, analize in izboljševanje

V tej točki je izredno pomembno določitev primernih metod in obseg njihove uporabe za nadzorovanje in merjenje proizvodov, procesov, zadovoljstva odjemalcev in sistema vodenja. Z ustreznim obvladovanjem teh metod bomo vzpostavili in zagotavljali nenehno (stalno) izboljševanje sistema kar je osnova za vodenje sistema kakovosti.

ISO 9001:2000 od organizacij izrecno zahteva, da dokumentirajo postopke za naslednjih šest aktivnosti (številke pred aktivnostmi izhajajo iz standarda):

- 4.2.3 Obvladovanje dokumentov,
- 4.2.4 Obvladovanje zapisov,
- 8.2.2 Notranja presoja,
- 8.3 Obvladovanje neskladnih proizvodov,
- 8.5.2 Korektivni ukrepi,
- 8.5.3 Preventivni ukrepi.

Standard ISO 9001:2000 zahteva tudi, da mora organizacija nekatere zapise⁶ obvezno izvajati.

3.3. Sistem kakovosti v javni upravi

Vsaka organizacija, ki želi biti uspešna, mora vzpostaviti ustrezen sistem vodenja kakovosti, kateri morajo zagotavljati procese za vodstvene aktivnosti, preskrbo virov, realizacijo proizvoda ali storitve in način merjenja. Pri uvajanju sistema vodenja kakovosti v javno upravo se pojavi vprašanje metode in tehnike zagotavljanja kakovosti, ki so primeme za uporabo. Pojavi se problem meril za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti. Temeljni cilj javne uprave namreč ni doseganje finančnih učinkov, pač pa izvajanje poslanstva. Merjenje uspešnosti javne uprave samo z ekonomskim prispevkom bi bilo neutemeljeno in napačno⁷, saj cilj javne uprave ni finančno izražen.

⁶V Prilogi.

⁷Standardi ISO sicer ne v zasebnem, ne v javnem sektorju, ne vključujejo ekonomskih kriterijev uspešnosti.

Ustvarjanje dobička pri neprofitnih družbah ni prepovedano, prepovedano je izplačevanje dobička. Prihranki se morajo porabiti kot investicija za večanje obsega storitev, zaposleni pa se morajo obnašati gospodarno.

Pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti se pojavljajo naslednji problemi (Andoljšek, 2004, str. 66-72):

- problem merjenja: ni standardnega pristopa,
- problem izrazoslovja: definiranje in kvantificiranje izidov, ciljev in učinkov je včasih neizvedljivo oziroma je njihova ocena lahko subjektivna,
- problem zagotavljanja podatkov: v javni upravi ni enotnega merila uspešnosti, poleg tega večine storitev in proizvodov javne uprave ni mogoče materializirati,
- problem primerljivosti kazalcev: kazalci med institucijami javnega sektorja so težko primerljivi. Vzrok je različnost dejavnosti organizacij, zbiranje podatkov je nestandardizirano, velika vpletenost politike,
- problem soočanja z realnostjo: javne institucije se izogibajo soočanju s svojo uspešnostjo, zaradi česar izvajajo le "nujno" kontrolo.

Pri uvajanju sistemov vodenja kakovosti v javni upravi v Republiki Sloveniji se uporabljajo nekateri modeli, ki so uporabljeni tudi v zasebnem sektorju, eden od teh je še posebej prirejen za javno upravo. V nadaljevanju magistrskega dela bom predstavil tri najpogostejše uporabljene modele.

V Evropski uniji ne obstajajo uredbe ali direktive, ki predpisujejo standarde kakovosti za javno upravo. V državah članicah bi prišlo do zavrnitve vsakršne pobude, ki bi standarde kakovosti za javno upravo določila kot pravno zavezujoče. Evropska shema kakovosti ali priznanje za kakovost, ki bi določala kakovost za javno storitev, prav tako ne obstaja (Potokar, 2005, str. 18). Omeniti velja leta 2003 objavljeno zeleno knjigo s strani Evropske komisije, o storitvah splošnega značaja, kjer je tretjem poglavju definiran 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).

3.3.1. Pravna osnova za uvajanje sistemov vodenja kakovosti v inšpektoratih, ki, izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo v EU oziroma RS

Kljub dejstvu, da zakonodaja EU ne predpisuje standardov vodenja kakovosti kot obvezujoče za javni sektor, pa lahko rečemo, da določene zakonske osnove obstajajo, ki predstavljajo osnovo za to, da se javni sektor odloča za uvajanje omenjenih standardov. V primeru inšpektoratov, ki izvajajo uradni nadzor na področju živil in krme je tako v državah EU s 1.1.2006 zavezujoča Uredba 882/2004 Evropskega parlamenta

in Sveta z dne 29. aprila 2004, o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali. Ta pravni akt uvaja v 4. in 5. členu zahtevo po izvajanju notranjih presoj v inšpektoratih, ki izvajajo v EU nadzor nad živili in krmo. Glede na zahteve te Uredbe morajo inšpektorati (pristojni organi uradnega nadzora) izvajati oziroma lahko dajo izvesti notranje revizije in ob upoštevanju rezultatov revizij sprejmejo ustrezne ukrepe, da zagotovijo doseg ciljev Uredbe 882/2004/ES. Te revizije morajo biti predmet neodvisnega, natančnega pregleda in se izvajajo pregledno. Ker je notranja presoja že del sistema vodenja kakovosti, ki je obvezni del standarda ISO 9001:2000, je lahko uvajanje standarda vodenja kakovosti logični korak, za katerega se odloči vodstvo inšpektorata. Uredba 882/2004/ES določa tudi, da morajo države članice Komisiji EU najkasneje do 1.1.2007 posredovati večletni plan uradnega nadzora nad živili in krmo, nato pa letna poročila. Bistvo tega plana je zahteva po celovitosti; obvezni elementi tega programa se nanašajo na obvladovanje procesov znotraj nadzornih organov (inšpektoratov), vključno z opredelitvijo pristojnosti, nadzorom nad nosilci dejavnosti in notranjimi presojami.

Poleg EU zakonodaje je potrebno omeniti tudi slovensko zakonodajo, ki prav tako postavlja osnovo za uvajanje kontrole nad delovanjem inšpektoratov na področju nadzora živil in krme, kar je lahko uvod v sistem vodenja kakovosti. Tako 10. člen Zakona o zdravstveni inšpekciji (Ur.l.RS, št. 59/06) določa, da je potrebno za zagotavljanje zakonitosti, kakovosti in učinkovitosti dela inšpektorjev izvajati strokovni in organizacijski nadzor nad njihovim delom. Ta nadzor opravljajo uradniki organa, ki jih določi glavni zdravstveni inšpektor. O izvedenem nadzoru bodo pooblaščen uradniki podali poročilo glavnemu zdravstvenemu inšpektorju in predlagali potrebne ukrepe.

3.3.2. ISO standardi v javni upravi

Do nedavnega je bil ISO standard uporabljan kot orodje obvladovanja kakovosti v zasebnem sektorju oziroma gospodarstvu. Omenjeni standard je svetovno poznan in uveljavljen sistem kakovosti, ki obravnava management in zagotavlja kakovost. Bistvo sistema ISO je, da so vse dejavnosti, ki vplivajo na kakovost planirane, se jih izvaja, nadzoruje in dokumentira sistemsko, pri čemer pa je sistem učinkovit takrat, ko vsi udeleženci v procesu dosledno sprejmejo postavljene cilje.

ISO standardi se danes uporabljajo tudi v javni upravi, zlasti v upravnih enotah. Cilj uvedbe standardov ISO je bolj pregledno poslovanje, poenoteno delovanje, večji red in večja strokovnost del ter primerljivost storitev posameznih upravnih organizacij.

3.3.3. Model EFQM

Evropski sklad za upravljanje kakovosti (The European Foundation for Quality Management - EFQM) so leta 1988 ustanovili predsedniki štirinajstih vodilnih evropskih podjetij. Gre za nepridobitno člansko organizacijo z namenom pospeševanja celovitega upravljanja kakovosti kot poti do poslovne odličnosti v Evropi. Organizacija je razvila model poslovne odličnosti EFQM.

Pri modelih poslovne odličnosti pa je poleg zadovoljne stranke (za razliko od drugih modelov vodenja kakovosti) pomembno tudi zadovoljstvo zaposlenih in doseženi poslovni rezultati. Model EFQM sestavlja devet meril, ki se delijo na dva dela: dejavnike in rezultate. Dejavniki povedo, kateri pristopi so najučinkovitejši pri doseganju rezultatov in zajemajo vse tisto, kar organizacija izvaja za doseganje rezultatov. Rezultati pa kažejo, kako uspešna je organizacija pri svojem delovanju v primerjavi z drugimi.

Model EFQM podpira temeljne koncepte celovitega obvladovanja kakovosti in vsebuje devet meril, ki so razdeljena na 32 podmeril in zajemajo vsa bistvena področja v organizaciji. Model EFQM temelji na principu vnaprej znanih kriterijev in sistemu samoocenjevanja (Fajt, 2005, str. 40).

Bistvo modela EFQM je, da se zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosega z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanje zaposlenih, virov in procesov, kar vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov (Žurga, 2001, str. 36).

V letu 2004 se je model EFQM začel uporabljati tudi v državni upravi. V Sloveniji se model EFQM uporablja pri podelitvi nacionalne nagrade Priznanja RS za poslovno odličnost.

Prednosti modela EFQM v primerjavi z ISO standardi so (Ciuha, 2004, str. 31):

- samoocenjevanje je lahko orodje za začetek procesa stalnega izboljševanja,
- usmerjenost k rezultatom in odjemalcem,
- medorganizacijska primerljivost v slovenskem in svetovnem prostoru,
- standardiziranost; merila, ponderji in navodila za točkovanje so vnaprej določeni,
- poudarjena potreba po aktivnem komuniciranju med nadrejenimi in podrejenimi,
- merjenje zadovoljstva zaposlenih in strank,
- merjenje finančnih in nefinančnih poslovnih učinkov.

Slabosti modela EFQM v primerjavi z ISO standardi so:

- uvajanje modela lahko traja več let,
- ocenjevanje organizacije poteka na podlagi preteklih podatkov,
- ni zunanjsega preverjanja (nevarnost subjektivnosti),
- nagrada je podeljena le enemu,
- določeni so dejavniki poslovne uspešnosti, ne pa tudi poti za doseg konkurenčnosti.

3.3.4. Model CAF

Z namenom uporabe modela odličnosti EFQM tudi v javni upravi, je bil v okviru ministrstev, pristojnih za javno upravo v EU, razvit skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF (angl. Common Assessment Framework). Skrbnik modela za Republiko Slovenijo je Ministrstvo za notranje zadeve - Direktorat za javno upravo.

Model CAF je mogoče uporabljati v vseh javnih organizacijah, ne glede na raven (nacionalna, regionalna, lokalna). Od drugih dveh modelov, ISO standardov in modela EFQM, se razlikuje po tem, da je v osnovi namenjen javnemu sektorju. Modela CAF in EFQM se vsebinsko razlikujeta le v nekaterih podrobnostih, in sicer v podmerilih. Značilnosti modela CAF so naslednje (Ciuha, 2004, str. 33-35):

- model CAF upošteva specifične javne uprave,
- je povezan z modelom EFQM, vendar se uporablja samostojno,
- razlikuje se v poimenovanju nekaterih meril in v ocenjevalni lestvici,
- sestavljen je iz devet meril, ki so ločeni na dejavnike uspeha in rezultate,
- merila so razdeljena na 27 podmeril, ki bolj obravnavajo tiste vidike, s katerimi se srečuje javna uprava,
- model CAF predstavlja v primerjavi z modelom EFQM začetno stopnjo poti k odličnosti.

Ključne prednosti modela CAF, v primerjavi z drugimi modeli vodenja kakovosti, so (Kovač, 2003):

- model CAF upošteva dejavnike in rezultate,
- posebej je razvit za javni sektor, zato daje velik poudarek strankam, procesni usmerjenosti uprave in nefinančnim kazalcem uspešnosti poslovanja,
- omogoča primerljivost v evropskem merilu, saj je široko uporaben v evropskih upravah,

- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni, regionalni in lokalni ravni,
- možnosti uporabe so različne,
- uvedba modela CAF terja nizke stroške, malo virov in časa.

Slabosti modela CAF (Fajt, 2005, str. 44):

- subjektivnost zaradi samoocenjevanja,
- se ne more uporabljati kot vsakodnevna podpora pri odločanju,
- je pretežno notranje orodje,
- premalo upošteva rezultate delovanja,
- je le orodje za identifikacijo ukrepov za večjo uspešnost in učinkovitost.

3.3.5. Primerjava obravnavanih modelov

Uspešni sistemi kakovosti imajo nekaj skupnih značilnosti (Pivka, 2000, str. 36):

- procesni pristop,
- podpora vodstva,
- izrazita pripadnost odjemalcu,
- kakovost managementa.

Model CAF in ISO standardi predstavljajo že začetno stopnjo na poti k odličnosti. Naslednja stopnja na poti k poslovni odličnosti je model poslovne odličnosti. ISO standardi so podlaga za vzpostavitev in ohranjanje notranjega sistema vodenja kakovosti organizacije ter za vzpostavitev celovitega upravljanja kakovosti, pri čemer pa uvedba ISO standarda ne pomeni nujno doseganje konkurenčne prednosti (Ciuha, 2004, str. 38).

Model CAF in ISO standardi se med seboj dopolnjujejo, saj nam CAF s samoocenjevanjem pokaže prednosti in slabosti organizacije ter smer možnega razvoja in priložnosti za izboljšanje.

3.4. Opredelitev procesnega pristopa in procesov v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

3.4.1. Opredelitev procesnega pristopa

Z uvedbo standarda ISO 9001: 2000 se je močno uveljavil izraz "procesni pristop". Slednje pomeni sistematično identifikacijo in obvladovanje procesov, uporabljenih znotraj organizacije in njihovih medsebojnih vplivov (SIST 2000).

Organizacija, ki uporablja procesni pristop mora (Horvat et al, 2004, str. 51-56):

- **identificirati svoje procese in planirati njihovo izvajanje**; ni potrebno, da so vsi procesi v okviru vodenja kakovosti pisno dokumentirani, kljub temu pa morajo vsi, ki v procesu sodelujejo, natančno poznati o procesu naslednje postavke: ime procesa, odjemalce procesa, vhode v proces, izhode iz procesa, vsebino procesa, vire izvajanja procesa, skrbnika procesa, povezavo z drugimi procesi, dokumentacijo procesa, kriterije za spremljanje, merjenje in analize procesa, komuniciranje v procesu,
- **izvajati procese in jih ustrezno nadzorovati**; vzpostaviti je potrebno okolje, ki omogoča, da se proces izvede tako, kot je bilo planirano, hkrati z izvajanjem samega procesa je potrebno poskrbeti za zbiranje informacij, ki bodo kasneje služile pri analizi učinkovitosti procesa,
- **preverjati ali procesi izpolnjujejo predvidene zahteve glede njihove vsebine in učinkovitosti**; na podlagi zbranih podatkov v koraku izvajanja procesov opravimo predvidene analize teh podatkov. Te analize nam vrnejo informacije o tem, kako učinkoviti so procesi, kjer je prišlo do odstopanj od pričakovanih rezultatov in katera področja posameznega procesa je potrebno izboljšati. Pri izvajanju analiz se uporabljajo statistične metode,
- **določiti možnosti za izboljševanje procesov**; v tem koraku se srečamo dvema vrstama ukrepov: *korektivnimi ukrepi* in *preventivnimi ukrepi*.

Te štiri zahteve se pokrivajo z zahtevami PDCA cikla, ki je že bil predstavljen v točki 3.2.3.

V primeru, da v okviru koraka izboljševanja procesa uvedemo ukrepe, je potrebno preveriti ali bili le-ti učinkoviti, kar pa je možno v naslednjem krogu izvajanja procesa. S tem, ko je določena izboljšava procesa, se podamo v naslednji krog PDCA, kjer v prvem koraku spet določimo vsebino procesa – z novo vsebino, glede na izboljšave – in nadaljujemo z izvajanjem, preverjanjem in ponovnim izboljševanjem.

3.4.2. Opredelitev procesov v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

Proces je skupek med seboj povezanih ali vzajemno vplivajočih aktivnosti, ki pretvarja vhode v izhode (SIST2000). Aktivnost je najmanjša akcija v procesu, za katero navzven ne prikazujemo njene strukture. Pogosto se pojem aktivnosti enači s pojmom naloga in procesni korak.

Vhodi in izhodi so lahko otipljivi (materialni izdelki) ali neotipljivi (miselni proizvodi, storitve); drugi primeri vhodov in izhodov so še: oprema, materiali, komponente, energija, informacije, finančni viri.

Za izvedbo aktivnosti znotraj procesa morajo biti razporejeni primerni viri – to so **ljude**, ki so v procesu opredeljeni z vlogo, ki jo opravljajo ali **drugi izvajalci** (različna orodja in oprema, na primer računalniški programi, računalniki).

Za zbiranje informacij in podatkov za analizo delovanja procesa ter vhodnih in izhodnih karakteristik, je lahko uporabljen sistem meritev. Prav tako lahko o posameznem procesu spremljamo vrsto različnih informacij.

Procesi le redko delujejo posamično. Običajno so medsebojno povezani, se izvajajo vzporedno ali zaporedno. Izhodi enega procesa običajno tvorijo del vhoda v enega ali več naslednjih procesov.

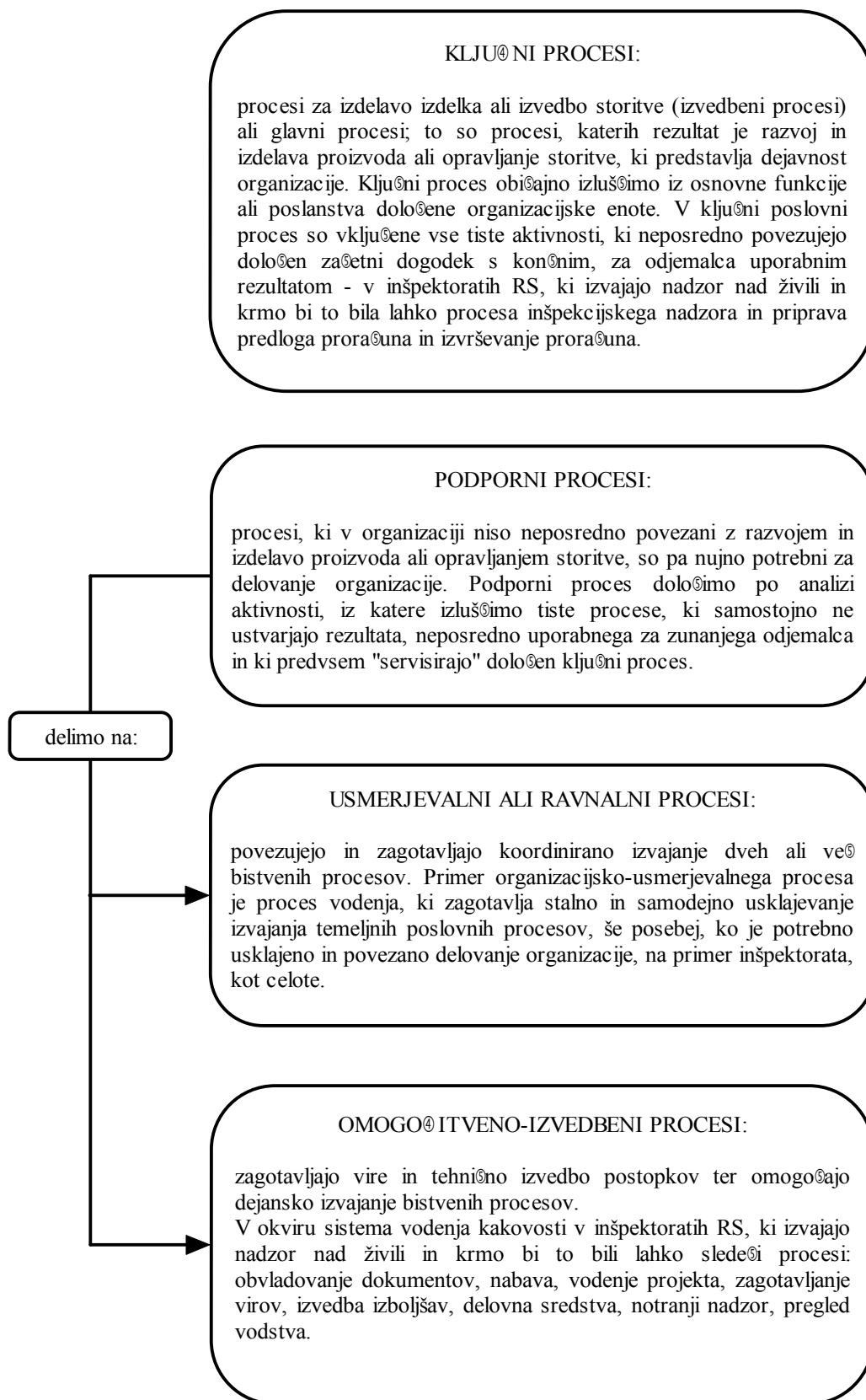
Prepoznavanje in določanje procesov, ki se izvajajo v organizaciji in se obravnavajo v okviru sistema vodenja kakovosti je odvisno od sledečih dejavnikov:

- **dejavnosti organizacije**; preproste dejavnosti zahtevajo manj in bolj preproste procese kot tehnološko in intelektualno bolj zahtevne dejavnosti,
- **velikosti organizacije**; procesi, v katerih sodeluje malo število ljudi so običajno preprostejši kot procesi z velikim številom vključenih ljudi,
- **tehnološke zahtevnosti procesa**; procesi, ki vključujejo visoko zahtevno tehnologijo morajo biti podrobno definirani, medtem ko preprosti procesi dopuščajo več svobode pri izvedbi.

Pri vzpostavljanju sistemov vodenja kakovosti vsaka organizacija določi lastne procese, ki jih mora potem skladno z zahtevami standarda tudi obravnavati.

Organizacije v okviru sistema vodenja kakovosti (tudi v okviru vzpostavljanja standarda ISO 9001:2000) največkrat razdelijo procese po shemi, razvidni iz slike 3.

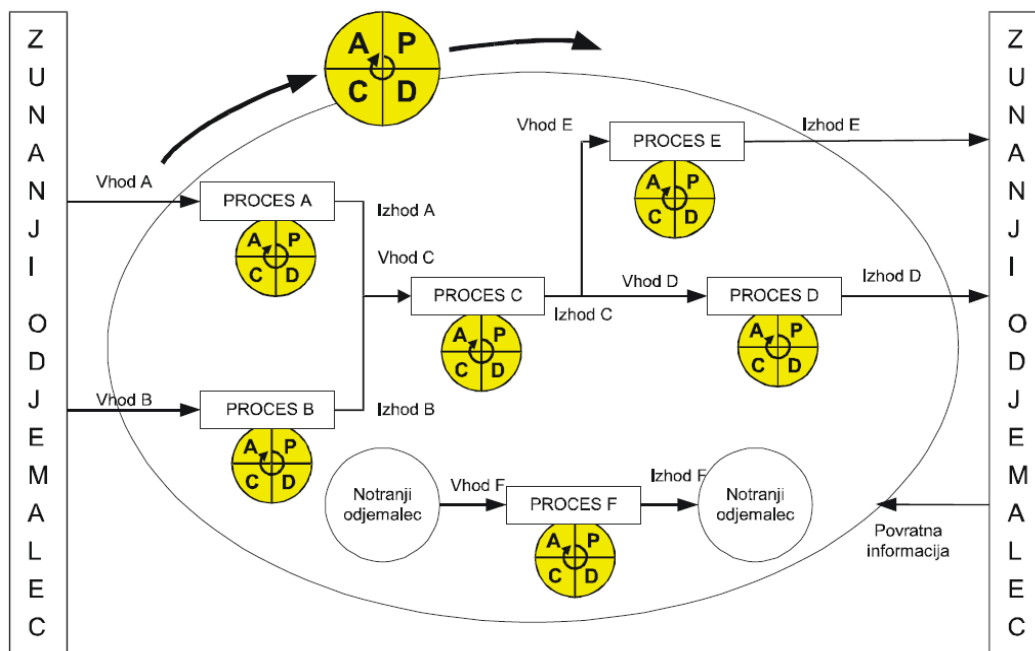
Slika 3: Shema procesov



Vir: prirejeno po Potokar, 2005, str. 53-56

Procesi ne nastopajo samostojno, ampak se povezujejo med seboj. Slika 4 podaja prikaz povezovanja procesov, pri čemer je izhod enega procesa vhod za drugi proces.

Slika 4: Povezovanje procesov



Vir: Inšpektorat RS, ki izvaja uradni nadzor nad živili in krmo v RS

3.4.2.1. Kontrolne točke v procesu

Kontrola procesa je povezana z enkratno izvedbo procesa, pri čemer je potrebno predvsem poiskati odgovore na naslednja vprašanja:

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

V okviru kontrolnih točk je opredeljeno, kdo bo spremljal kaj, kje in kako – za ta namen se izdelata kontrolna dokumentacija. Kontrola procesa ugotavlja prilagodljivost procesa na spremembe in povpraševanje.

Kontrola procesa se pogosto zagotavlja kot samostojen proces, pri čemer je lahko v pomoč pri določanju kontrolnih točk tudi SWOT analiza (analiza ugotavljanja prednosti, slabosti, priložnosti in groženj za organizacijo).

Korektivni ukrepi v okviru sistema vodenja kakovosti lahko pomenijo tudi prilagoditev oziroma spremembo kontrolnih točk procesa, s čimer se izognemo ponavljanju napak. Primer kontrolnih točk pri ključnem procesu priprava predloga proračuna in izvrševanje proračuna (Potokar, 2005, str. 41):

- pravočasnost posredovanja predlogov potreb posameznih območnih enot,
- ugotovitev morebitnih neskladnosti z navodilom za pripravo predloga proračuna,
- usklajenost porabe sredstev z veljavnim proračunom,
- obravnavanje poročila proračunskega sodišča,
- obravnavanje poročila proračunskega inšpektorja.

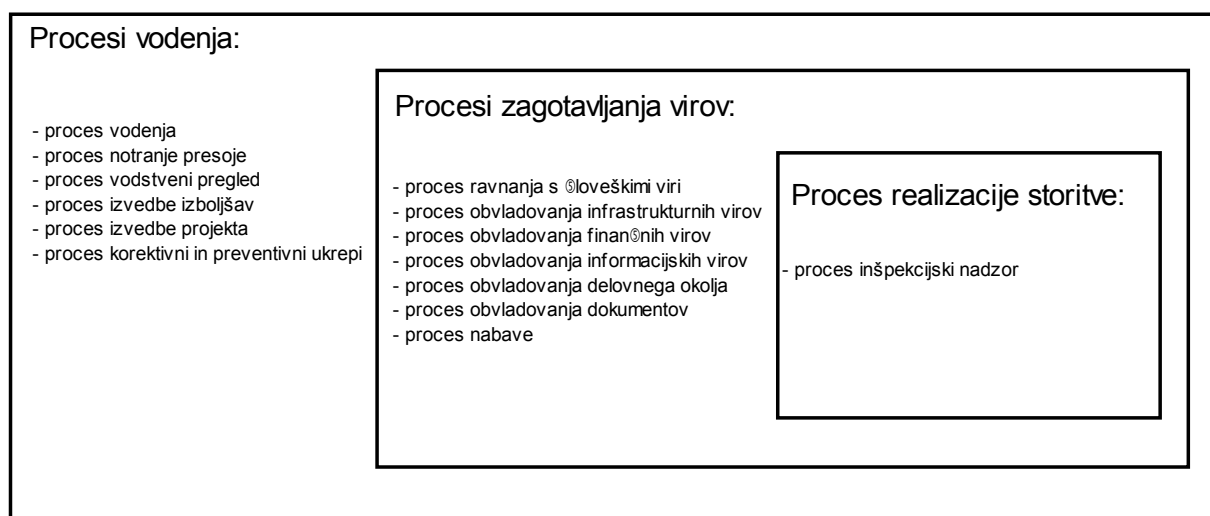
Kontrolne točke procesa ne smemo enačiti s kazalniki učinkovitosti oziroma uspešnosti. Izvajanje nadzora na kontrolnih točkah lahko razumemo kot gibalo učinkovitosti/uspešnosti procesa, ki ga nato prikazujejo kazalniki procesa – v primeru, ko bi za opis delovanja procesa uporabljali le slednje, bi lahko prišlo do stanja, ko bi sicer ugotovili, da proces ni bil izveden učinkovito/uspešno, vendar bi to lahko pomenilo velike izgube virov.

3.4.2.2. Opredelitev posameznih procesov, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

V tej točki na sliki 5 najprej podam razdelitev procesov - glede na skupne značilnosti jih razdelim v tri sklope:

- procesi vodenja,
- procesi zagotavljanja virov,
- proces realizacije storitve.

Slika 5: Razdelitev procesov glede na skupne značilnosti



Vir: Lastni predlog

V tej točki je podan bolj natančen opis procesa **inšpekcijskega nadzora**. Razlog za to je, da je proces inšpekcijskega nadzora osrednji proces inšpektoratov, ki v RS izvajajo uradni nadzor nad živali in krmo. V okviru opredelitve procesa inšpekcijskega nadzora predstavim bistvene podatke, kot primer, kako naj inšpektorati opredelijo posamezne procese. Pri tem so v tabeli 1 navedeni naslednji podatki o procesu:

- ime procesa,
- skrbnik procesa,
- začetek procesa,
- konec procesa,
- namen/cilji procesa,
- izhodi procesa,
- vhodi procesa,
- opis procesa (aktivnosti, kontrolne točke, izvajalci, prejemniki zapisov, referenčni dokumenti),
- kazalniki učinkovitosti/uspešnosti procesa,
- potrebni viri glede na zahteve procesa.

V okviru opredelitve procesa inšpekcijskega nadzora podam tudi shematski prikaz procesa – slika 6; na tak način naj bi inšpektorati prikazali vsak proces. Podam tudi podrobnejšo razlago posameznih aktivnosti procesa inšpekcijskega nadzora.

Opredelitev procesov na način, kot je prikazan v tabeli 1, skupaj s podrobnejšo razlago posameznih aktivnosti procesa ter predstavitev procesne sheme procesa (slika 6),

bodo inšpektorati navadno prikazali v dokumentu organizacijski predpis posameznega procesa, ki je kot dokumentacijski nivo predstavljen v točki 3.5.2.

Drugi procesi, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih, zavezancih Uredbe 882/2004/ES, so v okviru te točke predstavljeni opisno.

Opisi vseh procesov, opredeljenih v tej točki, so podani na splošni ravni, tako da so te informacije uporabne za vse inšpektorate, ki izvajajo uradni nadzor nad žvili in krmo v RS; vodstva inšpektoratov bodo pri dokončnem oblikovanju procesov upoštevala posebnosti posameznih inšpektoratov.

Proces inšpekcijskega nadzora (ključni proces)

Proces je v grobem sestavljen iz sledečih aktivnosti:

- priprava na inšpekcijski pregled, pri čemer to aktivnost definirajo sledeče **podaktivnosti**:

- določitev pregledov glede na program inšpekcijskih pregledov,
- pregled podatkov pomembnih za pregled,
- “zgodovina” objekta – vpogled v dosje,
- po potrebi osvežitev pravnih osnov za pregled, organizacijskih predpisov, navodil,
- pridobitev ostalih pomembnejših informacij (sodelavci),
- po potrebi pregled dokumentacije stranke v postopku,
- logistika (prevoz, merilna oprema, vzorčevalni pribor, fotoaparati,...),
- najava pregleda pri nosilcu dejavnosti (izjemoma),

- izvedba inšpekcijskega pregleda, pri čemer to aktivnost definirajo sledeče **podaktivnosti**:

- seznanitev stranke v postopku z namenom pregleda,
- izvedba inšpekcijskega pregleda,
- izdelava zapisnika o opravljenem inšpekcijskem pregledu v dveh izvodih na kraju samem,

- odreditev ukrepov in/ali proženje aktivnosti, pri čemer to aktivnost definirajo sledeče **podaktivnosti**:

I. odreditev ukrepov:

- v primeru neskladnosti odločitev inšpektorja o morebitni odreditvi ukrepov na kraju samem.

Upravni ukrepi:

- a) opozorilo po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru, Ur.l.RS, št. 56/02,
- b) ustna odločba.

Prekrškovni ukrepi:

- a) opozorilo po Zakonu o prekrških (ZP-1), Ur.l.RS, št. 70/06,
- b) plačilni nalog.

- v primeru neskladnosti odločitev inšpektorja o morebitni odreditvi ukrepov naknadno v pisarni.

Upravni ukrepi:

- a) odločba.

Prekrškovni ukrepi:

- a) odločba po ZP-1.

Kazenski ukrepi:

- a) ovadba.

II. proženje aktivnosti

- SLO/EU RASFF⁸ (ang. Rapid Alert System for Food and Fed),

III. evidentiranje in vnos v aplikacijo:

- evidentiranje dokumentov zadeve (skladno z Uredbo o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06 in št. 86/06),
- tiskanje ovoja in dostava ovoja z dokumenti inšpektorju,
- odprema dokumentov,
- vnos podatkov v aplikacijo za podporo prekrškovnim postopkom in za podporo statistične obdelave podatkov,

IV. ustavitev postopka / odstop ter rešitev zadeve:

- izdaja sklepa o ustavitvi postopka (če ni razloga za nadaljevanje postopka),
- odstopu zadeve drugemu organu,
- izdaja dopisa o nepristojnosti.

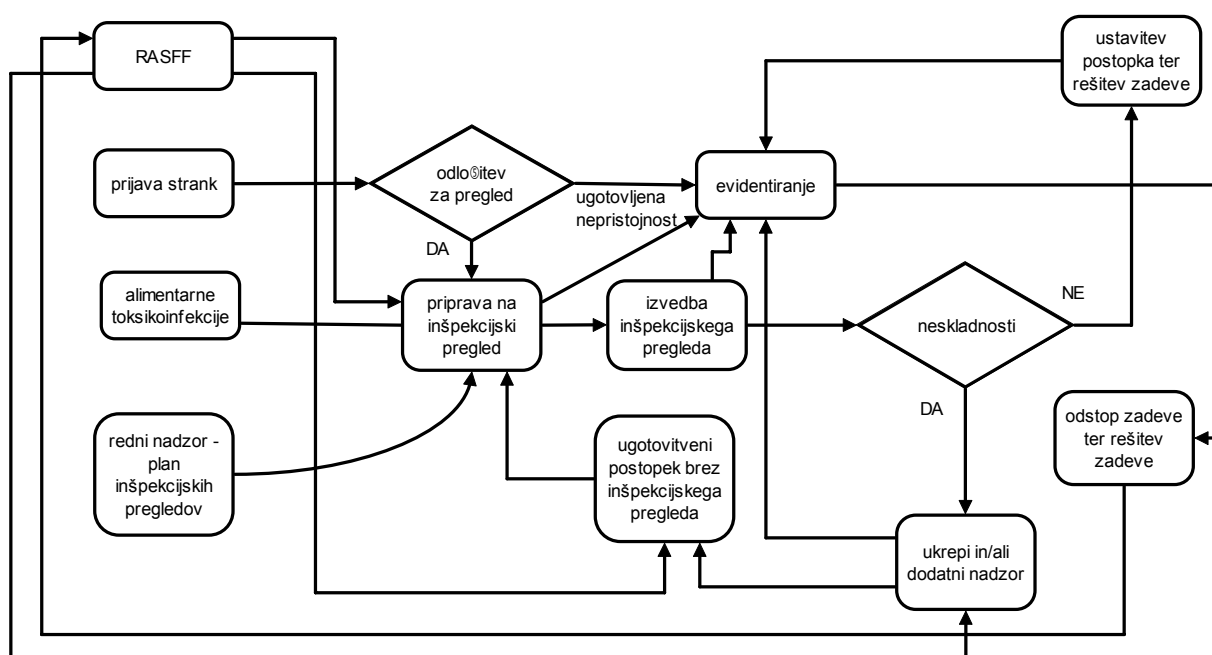
⁸Več o sistemu RASFF predstavljeno v točki 2.5.

Pri izvajanju planiranih inšpekcijskih pregledov oziroma vzorčenja se lahko ugotovijo neskladnosti, ki imajo za posledico neplanirane aktivnosti, pri čemer lahko nastopajo sledeče neplanirane aktivnosti:

- **izredni pregledi**; povod za slednje so lahko: epidemije, EU/SLO sistem hitrega obveščanja, (RASFF), obvestila strank, odstop drugih organov, obvestila medijev, pritožbe/prijave, ugotovitve inšpekcijskih pregledov, rezultati vzorčenja,
- **kontrolni pregledi**; povod za slednje so lahko: redni/izredni inšpekcijski pregledi,
- **izredno vzorčenje**; povod za slednje so lahko: epidemije, EU/SLO sistem hitrega obveščanja (RASFF), obvestila strank, odstop drugih organov, obvestila medijev, pritožbe/prijave, ugotovitve inšpekcijskih pregledov, rezultati vzorčenja,
- **kontrolno vzorčenje**; povod za slednje je lahko: programirano/izredno vzorčenje.

Na sliki 6 je podan shematski prikaz procesa inšpekcijskega nadzora.

Slika 6: Proces inšpekcijski nadzor



Vir: Povzeto po inšpektoratu, ki v RS izvaja uradni nadzor nad živili in krmo

Kot je bilo omenjeno v uvodu te točke, so v tabeli 1 predstavljene bistvene informacije, ki jih mora inpektorat podati o posameznem procesu (v tem primeru je opredeljen proces inšpekcijskega nadzora).

Tabela 1: Proces inšpekcijskega nadzora

P R O C E S				
PROCES INŠPEKCIJSKEGA NADZORA				
S K R B N I K P R O C E S A			mentor za inšpekcijski nadzor	
ZAČETEK PROCESA	- priprava na inšpekcijski pregled			
KONEC PROCESA	- izdaja pravnih aktov (upravni/prekrškovni postopek); ustavitev postopka/odstop - realizacija plana inšpekcijskih pregledov			
NAMEN - CILJI PROCESA				
- zagotavljanje visoke stopnje javnega zdravja, skladno s poslanstvom inšpektorata				
IZHODI PROCESA				
- podatki za poročila - pravni akti (upravni/prekrškovni postopek)				
VHODI PROCESA				
- plan inšpekcijskih pregledov (izhod procesa vodenja oziroma podprocesa izdelave letnega plana)				
OPIS PROCESA				
aktivnosti	kontrolne točke	izvajalci O = odgovoren Z = zadolžen N = nadomešča S = sodeluje	prejme: P zapisi: O-obrazec R-računalniški zapis	referenčni dokumenti
- priprava na inšpekcijski pregled - izvedba inšpekcijskega pregleda - odreditev ukrepov in/ali proženje aktivnosti - evidentiranje in vnos v aplikacijo - ustavitev postopka/odstop ter rešitev zadeve	- preverjanje tedenske/mesečne realizacije, izpeljane iz plana inšpekcijskih pregledov - obravnavanje pritožb na delo inšpektorja - obravnavanje ugotovljenih nepravilnosti pri notranjih presoajah	Z,O,S: inšpektor S: skrbnik opreme Z: dokumentalist S: stranka v postopku	P: stranka inšpektor glavna pisarna arhiv tožilstvo pristojni organ O: zapisnik, evidenca opreme, plan uporabe službenih vozil, odločbe, sklepi, dopisi, plačilni nalogi, R: plan inšpekcijskih pregledov, evidenca glavne pisarne	navodila, predpisi, pravilniki, zakonodaja, navodila za uporabo računalniške aplikacije
KAZALNIKI MERJENJA ZMOGLJIVOSTI PROCESA⁹				
- letna realizacija plana inšpekcijskih pregledov				
POTREBNI VIRI GLEDE NA SPECIFIČNE ZAHTEVE PROCESA: izhodi drugih procesov				

Vir: Lastni predlog

⁹Kazalniki procesa inšpekcijskega nadzora so predstavljeni v točki 4.

Proces vodenja (ključni proces)

Ta proces vključuje oblikovanje poslanstva in vizije ter po potrebi dopolnitev oziroma spremembo le-teh. Na osnovi poslanstva in vizije se oblikuje strateški načrt, ki vključuje strateške cilje. Oblikovanje letnih planov izhaja iz strateških ciljev, pri čemer pa je potrebno te plane spremljati in izdelati poročilo o rezultatih.

Ta proces ima vlogo usklajevanja vseh ostalih procesov v okviru sistema vodenja kakovosti.

Proces notranje presoje (podporni proces)

Uredba 882/2004/ES uvaja v 4. in 5. členu zahtevo po izvajanju notranjih presoj v inšpektoratih, ki izvajajo v EU nadzor nad živili in krmo. Glede na zahteve te uredbe morajo inšpektorati (pristojni organi uradnega nadzora) izvajati oziroma lahko dajo izvesti notranje revizije in ob upoštevanju rezultatov revizij sprejmejo ustrezne ukrepe, da zagotovijo doseganje ciljev Uredbe 882/2004/ES. Te revizije morajo biti predmet neodvisnega, natančnega pregleda in se izvajajo pregledno.

Notranja presoja (NP) je lahko redna (na osnovi letnega plana notranjih presoj) oziroma izredna (izredni dogodki), pri čemer je NP podporni proces pri izgradnji in vzdrževanju sistema vodenja kakovosti.

Namen izvajanja NP je presoja skladnosti delovnih postopkov ter procesov z opredeljenimi cilji, pri čemer je potrebno ugotoviti, ali so pri NP ugotovljene neskladnosti posledica:

- sistemske napake,
- napake oz. pomanjkljivosti v posamezni teritorialni enoti,
- napake pri delu posameznika.

Pred izvedbo presoje se izdelava urnik presoje in usposabljanje presojevalcev in presojančev. Izvedbi notranje presoje (ki jo lahko obravnavamo kot podproces), sledi skupno poročilo presojevalcev, ki se posreduje vodstvu; določijo se ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, pri čemer se v primeru neizvršitve ukrepov do določenega datuma izvedejo sankcije – slednje so lahko tudi v obliki disciplinskega postopka, še zlasti v primeru, ko bi neizvedba aktivnosti, ki pomenijo odpravo nepravilnosti, ugotovljenih pri notranji presoji, pomenila težjo disciplinsko kršitev¹⁰, glede na določila Zakona o javnih uslužbencih, Ur.l.RS, št. 32/06 (v nadaljevanju ZJU).

Proces notranje presoje je opredeljen s sledečimi bistvenimi aktivnostmi:

- planiranje notranjih presoj,
- priprava na izvedbo notranjih presoj,
- izvedba notranjih presoj in priprava poročil,
- izdelava skupnega poročila o presoji in predstavitev slednjega,
- aktivnosti za odpravo sistemskih nepravilnosti,
- priprava končnega poročila.

¹⁰Disciplinska odgovornost je podana, če je bila kršitev storjena z naklepom ali iz malomarnosti. Sankcije, ki jih predvideva ZJU za lažje kršitve sta opomin in denarna kazen (največ 15 % plače) ter denarna kazen (20-30 % plače), odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv ter odpoved pogodbe o zaposlitvi za hujše disciplinske kršitve (124. člen ZJU).

Disciplinski postopek uvede predstojnik na lastno pobudo ali na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata v organu. Postopek vodi predstojnik ali od njega pooblaščen disciplinska komisija (129. in 130. člen ZJU).

Pri izbiri disciplinskega ukrepa se upošteva stopnja odgovornosti javnega uslužbenca, stopnja krivde, teža posledic ter subjektivne in objektivne okoliščine, v katerih je bila disciplinska kršitev storjena (Belopavlovič, 2003, str. 33).

Proces vodstveni pregled (podporni proces)

Vodstveni pregled se izvaja na kolegiju kakovosti z vnaprej določenim dnevnim redom, obsega problematiko sistema kakovosti inšpektorata in se opravi enkrat letno.

Hkrati obravnava letno poročilo o kakovosti poslovanja inšpektoratov, ki vsebuje naslednje teme:

- rezultate presoj,
- povratne informacije strank,
- informacije o delovanju procesov,
- učinkovitost preventivnih in korektivnih ukrepov,
- izvedbo ukrepov, ki so sledili predhodnim vodstvenim pregledom,
- predlogi za izboljšave,
- obseg delovanja sistema kakovosti
- drugo.

Rezultati vodstvenega pregleda so zapisani v zapisniku pregleda in vključujejo vse odločitve in ukrepe v zvezi z izboljšanjem sistemov kakovosti, procesov, storitev glede na zahteve odjemalcev procesov ter potrebnimi viri za realizacijo the odločitev in ukrepov. Sklepi vodstvenega pregleda vsebujejo poleg kratkega opisa tudi izvajalce in rok izvedbe.

Proces zagotavljanja virov (podporni proces)

Ta proces zagotavlja vire za:

- izvajanje strategije,
- doseganje zastavljenih ciljev,
- izvajanje in vzdrževanje sistema kakovosti,
- nenehno izboljševanje učinkovitosti,
- izpolnjevanje zahtev odjemalcev procesov sistema kakovosti.

Potrebni viri v inšpektoratih RS, ki izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo so lahko sledeči: človeški, infrastrukturni, finančni, informacijski, ustrezno delovno okolje.

Glede na slednjo delitev lahko obstaja več procesov, ki imajo lahko podproces, ki zagotavljajo ustrezne vhode.

Proces ravnanja s človeškimi viri; ta zagotavlja zaposlovanje, skladno z zakonskimi določili, pri čemer je pomemben del izdelava akta o sistemizaciji delovnih mest z opisom del in nalog ter dodatnimi zahtevami glede izobrazbe, delovnih izkušenj in funkcionalnih znanj. Za javne uslužbence v državnih organih je način sklepanja delovnega razmerja urejen v VIII. poglavju ZJU¹¹.

V okviru tega procesa se opredeli tudi izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, ta pa zajema tudi pripravo letnega plana izobraževanja (navadno kadrovska služba), ki vključuje vsebine in področja usposabljanja, število zaposlenih, ki se bodo usposabljali, planiran termin usposabljanja. Ta proces zajema še pravočasno prijavo udeležencev na posamezna usposabljanja ter obveščenost delavcev o datumu, kraju in uri usposabljanja. Pristojna služba vodi evidenco o potrebnih in opravljenih usposabljanjih, kot tudi vseh zbranih potrdil o uspešno opravljenem usposabljanju (osebni spis). V okviru tega procesa je tudi zagotavljanje obveznega izobraževanje, skladno z zahtevami zakonodaje (opravljanje državnega izpita iz javne uprave, izpita iz upravnega postopka, strokovnega izpita). Učinkovitost izvedenih aktivnosti v procesu izobraževanja in usposabljanja, se preverja z:

- letnimi razgovori, ki imajo tudi pravno osnovo v Zakonu o javnih uslužbencih, Ur.l.RS, št. 32/06,
- raziskavo organizacijske klime (zadovoljstvo zaposlenih),
- analizami anketnih vprašalnikov, ki jih na zaključku daljših interno organizacijskih izobraževanj izpolnijo udeleženci,
- analizami poročil o izobraževanju v tujini.

Kadrovska služba enkrat letno pripravi poročilo o realizaciji letnega plana usposabljanja.

¹¹Delovno razmerje se sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Izven sistemizacije pa le, če gre za pripravništvo ali drugo obliko usposabljanja ter v primeru, ko gre za sklenitev delovnega razmerja za določen čas. O zaposlitvah odloča predstojnik. Preden predstojnik sprejme odločitev o novi zaposlitvi, mora preveriti, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Če to ni mogoče, se preveri, ali je mogoče to izvesti s premestitvijo iz drugega organa. Za te namene se lahko izvede interni natečaj. Šele če premestitev ni mogoča, se začne postopek za novo zaposlitev. Strokovno-tehnično delovno mesto, se objavi v skladu z ZDR. Za zaposlitev uradnika pa je potreben javni natečaj, ki se objavi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu ter pri Zavodu RS za zaposlovanje (Belopavlovič, 2003, str. 16).

Proces obvladovanja infrastrukturnih virov; ta je usmerjen v zagotavljanje mehanizmov, infrastrukture in okolja ter opreme, ki omogočajo kvalitetne in skladne proizvode ter storitve skladno z zahtevami odjemalcev in standarda.

Infrastruktura vključuje: delovne in arhivske prostore, vzpostavljen informacijski sistem z vso programsko in strojno opremo, prevozna sredstva, merilno in ostalo tehnično opremo, namenjeno izvajanju uradnega nadzora, telefonsko infrastrukturo za zagotavljanje telefonskih in telefaks komunikacij, mobilne telefone, pisarniško opremo.

Proces obvladovanja finančnih virov; kot enega najpomembnejših podprocesov se smatra proces priprave predloga proračuna in izvrševanje proračuna, ki je opredeljen s sledečimi aktivnostmi (Potokar, 2005, str. 41):

- določitev ciljev, strategij in opredelitev razvojnih nalog inšpektorata,
- opredelitev izhodišč in kazalcev, na katerih temelji izračun ocene potrebnih sredstev,
- izvrševanje proračuna.

Proces obvladovanja informacijskih virov; opredeljuje aktivnosti, ki omogočajo oskrbo zaposlenih z informacijami, z namenom učinkovitega opravljanja delovnih nalog, pri čemer se informacijski viri uporabljajo z namenom izpolnjevanja strategije in doseganja zastavljenih ciljev. Informacije so glede na vir nastanka:

- **notranje**; nastajajo v procesu poslovanja inšpektorata in so lahko ustno ali pisno izražene (v slednjem primeru govorimo o podatkih). Prenos in uporaba informacij ter podatkov v inšpektoratu poteka v skladu z opredeljenim načinom komuniciranja (**notranje kumuniciranje**¹², **komuniciranje z zunanjimi zainteresiranimi strankami**¹³),

- **zunanje**; z odjemalci inšpektorat komunicira tudi izven samega uradnega nadzora in sicer z vzpostavitvijo različnih komunikacijskih poti, z namenom izpolnitve zahtev odjemalcev in sicer: neposrednimi pogovori, preko spletne strani inšpektorata, preko telefona, pošte, faksa in e-maila, preko portala inšpektorata, preko novinarskih vprašanj. V okviru tega procesa je pomembno, da komunikacija poteka skladno z zahtevami Uredbe o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06.

¹²Notranje kumuniciranje:

- horizontalna komunikacija: redno med predstojnikom/direktorjem in koordinatorji,
- vertikalna komunikacija: na kolegijih kakovosti, na vodstvenem pregledu, preko elektronske pošte oziroma računalniške aplikacije.

¹³Dejavnosti, ki se izvajajo v odnosu do strank pred samim uradnim nadzorom, med in po končanem uradnem nadzoru oziroma upravnem postopku.

Proces obvladovanja delovnega okolja; tu je usmeritev na primerno delovno okolje zaposlenih, v katerem se bodo slednji počutili varno in zadovoljno z namenom vzdrževanja motivacije za dobro in kvalitetno izpolnjevanje delovnih nalog. Inšpektorat v okviru tega procesa skrbi za: vzpodbujanje in vzdrževanje dobrih medčloveških odnosov, vzdrževanje in čiščenje poslovnih prostorov, možnost fleksibilnega koriščenja letnega dopusta, možnost izobraževanja zaposlenih na lastno pobudo, da je delo izven delovnega časa nagrajeno v skladu s predpisi, zagotavljanje čistoče na delovnem mestu, urejenost sanitarnih naprav, primerno osvetlitev, čistočo zraka, primerno temperaturo in vlago ter odstranjevanje odpadkov.

Temeljni nosilec zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu je delodajalec¹⁴. Delodajalec izvaja ukrepe, med katere sodijo zlasti preprečevanje nevarnosti pri delu, obveščanje in usposabljanje delavcev, organiziranje dela službe za varnost in zdravje ter zagotavljanje potrebnih sredstev.

Proces obvladovanja dokumentov (podporni proces)

Ta proces je sestavljen iz aktivnosti, ki spremljajo izdajo novega dokumenta, spremembo oziroma revizijo slednjega ali pa določitev dokumenta kot neveljavnega.

Kot podproces lahko opredelimo:

- rokovanje z dokumenti, skladno z določili Uredbe o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06,
- obvladovanje dokumentov zunanega izvora,
- obvladovanje zapisov.

¹⁴Delodajalec mora prilagajati delo posamezniku, z načinom in organizacijo dela ter delovnimi sredstvi upoštevati tehnični napredek, nadomeščati nevarno z manj nevarnim ter dajati prednost splošnim varstvenim ukrepom pred posebnimi. Vsak delodajalec mora za vsako delovno mesto pripraviti oceno tveganja, po opravljeni oceni pa sprejeti in izvesti potrebne oziroma ustrezne ukrepe za zagotavljanje varnega in zdravega dela delavcev, ki so skladni z vrsto, naravo in ravni tveganja na delovnem mestu (Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Ur.l.RS, št. 56/99 in št. 64/01).

Inšpektorat lahko zagotavlja zavarovanje delavcev pred nevarnostmi tudi z ukrepi s področja varstva in zdravja pri delu po pristopu sistema OHSAS (ang. Occupational Health and Safety Assessment Series).

Proces izvedbe izboljšav (podporni proces)

Ta proces zadeva aktivnosti od zapisa o izboljšavi kot vhoda v proces, do izvedbe izboljšave v praksi, s poročanjem o (ne)uspešnosti izvedbe kot izhoda procesa. Proces navadno sestavljajo sledeče aktivnosti:

- evidentiranje izboljšave/problema,
- določitev nivoja in prioritete reševanja,
- določitev nosilca,
- določitev ciljev in rokov,
- poiskati in izbrati možne rešitve,
- postavitve plana in seznanitev nosilcev,
- izvedba,
- preverjanje učinkovitosti in poročanje.

Proces izvedbe projekta (podporni proces)

Ta proces zajema aktivnosti od preverjanja upravičenosti pobude, ki je vhod v proces, pri čemer je potrebno ugotoviti ali bo izvedba projekta, ki izhaja iz pobude pripomogla k izboljšanju kazalnikov, izhajajočih iz strateških ciljev oziroma poslanstva inšpektorata, do izvedbe, validacije in končne izvedbe projekta, ki se zaključi s poročilom. Pri prverjanju upravičenosti pobude je potrebno obravnavati sledeče kriterije (Prirejeno po Kaplan in Norton, 2001, str. 319-325):

- strateški pomen,
- stroške,
- čista sedanja vrednost – neposredne koristi,
- porabljeni čas,
- vezanost na druge projekte,
- tveganje/zapletenost izvajanja.

Proces nabave (podporni proces)

Proces zajema sprejem pobude za nabavo, potrditev slednje, pri čemer se vodijo ločene aktivnosti za izvedbo nabav po pogodbi (stalen dobavitelj) in pri javnih naročilih male vrednosti (JNMV), ko ni znanega dobavitelja. Oddaja naročil male vrednosti se izvede po posebnem postopku, ki ga naročnik predvidi v svojem notranjem predpisu. Vrednost, do katere se šteje, da je naročilo male vrednosti, je določena v vsakoletnem predpisu o izvrševanju proračuna. Trenutno so te vrednosti naslednje: - za blago in storitve 10.000.000 SIT (Zaletel et al, 2003, str. 91). Smiselno je, da ima inšpektorat opredeljene ločene aktivnosti za izvajanje javnih naročil male vrednosti od 200.000,00

SIT do 1 mio SIT in za vrednosti od 1 mio SIT do 10 mio SIT. Proces vključuje tudi aktivnosti prevzemanja blaga in ukrepanja (reklamacije) v primeru neustrezne količine in kvalitete blaga oziroma storitev. Faktura za prejeto blago oziroma opravljeno storitev se evidentira v aplikaciji MFERAC¹⁵. Fature se pošljejo v izplačilo na Ministrstvo za finance Republike Slovenije. V okviru tega procesa se lahko kot podproces pojavlja tudi proces obvladovanja delovnih sredstev (evidentiranje, usposabljanje za uporabo, shranjevanje, določevanje skrbnika, vzdrževanje, odpis).

Proces korektivni in preventivni ukrepi (podporni proces)

Ta proces je povezan z vsemi procesi, ki se pojavljajo v organizaciji in sicer so izhodi drugih procesov vhodi v proces korektivni in preventivni ukrepi.

V okviru procesa korektivni in preventivni ukrepi se okvirno pojavljajo sledeče aktivnosti:

- zapis opažanja (potrebno opredeliti neskladnost, preventivno ukrepanje ali možnost za izboljšavo),
- posredovanje zapisa o opažanju (odgovornost skrbnika procesa),
- analiza vzrokov in posledic (odgovornost skrbnika procesa),
- določitev ukrepov in aktivnosti za izvedbo ukrepa (odgovornost skrbnika procesa in osebe odgovorne za izvedbo ukrepa),
- izvajanje aktivnosti (odgovornost osebe odgovorne za izvedbo ukrepa),
- spremljanje izvajanja aktivnosti (odgovornost osebe odgovorne za izvedbo ukrepa),
- pregled izvedbe aktivnosti (odgovornost osebe odgovorne za izvedbo ukrepa),
- pregled izvedbe ukrepa (odgovornost skrbnika procesa in osebe odgovorne za izvedbo ukrepa).

Skrbnik procesa korektivni in preventivni ukrepi bo pred vsakim vodstvenim pregledom izdelal poročilo o obravnavanih opažanjih in pregledu ukrepov v tekočem letu.

¹⁵Računalniška programska oprema, ki zagotavlja ažurne informacije o prevzetih in plačanih obveznostih v breme proračuna, omogoča dosledno izvajanje nadzora nad porabo proračunskih sredstev pri neposrednem uporabniku proračuna in na Ministrstvu za finance. Sistem internih kontrol namreč omogoča izvajanje nadzora pravilnosti podatkov in namenskosti porabe že pri proračunskih uporabnikih. Programski paket naj bi bil vpeljan pri vseh neposrednih uporabnikih državnega proračuna (Zaletel et al, 2003, str. 14).

3.5. Opredelitev dokumentov sistema kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

Sistem vodenja kakovosti (v nadaljevanju SVK) definira množico dokumentov, ki morajo biti obvladani, v skladu z dokumentiranim postopkom. Dokumentacija SVK je osnova za kulturo dela v organizaciji. Pri tem so dokumenti lahko v kakršnikoli obliki in na kakršnemkoli mediju, pomembno je, da omogočajo učinkovito planiranje, izvajanje in nadzorovanje procesov v organizaciji. Kateri procesi v organizaciji bodo dokumentirani je prepuščeno organizaciji, odločitev pa je odvisna tudi od naslednjih dejavnikov:

- vpliv na kakovost,
- tveganje za nezadovoljstvo stranke,
- zahteve zakonodaje,
- ekonomska tveganja,
- uspešnost in zmogljivost organizacije.

Pomembno je, da se zagotovi ustrezno obvladovanje dokumentov, kar vključuje:

- izdelavo dokumentov,
- dostope do dokumentov,
- spreminjanje dokumentov,
- distribucijo dokumentov,
- arhiviranje dokumentov.

Za obvladovanje dokumentov je lahko v pomoč ustrezen informacijski sistem, vendar se moramo pri tem zavedati, da je najprej potrebno določiti postopke obvladovanja dokumentov, šele nato lahko te postopke podpremo z ustreznim informacijskim sistemom (Horvat et al, 2004, str. 60).

Dokumentacija v SVK vključuje dva dela dokumentacije:

- **deklarativni del** je namenjen definiranju načina delovanja organizacije. Sem spadajo poslovnik kakovosti, opisi procesov, navodila za delo, pripravljene prazni obrazci in predloge ter drugi podobni dokumenti. Te dokumente dopolnjujejo še razni dokumenti zunanjega izvora (zakoni, predpisi, standardi). Tovrstna razdelitev dokumentov je določena tudi v tehničnem poročilu Smernice za dokumentacijo SVK (SIST2002B), kjer lahko najdemo napotke o tem, kakšna naj bo vsebina posameznega dokumenta, katere informacije pri izdelavi vsebine dokumenta uporabiti in kako izdelati posamezen dokument,

- **drugi del** dokumentacije predstavljajo dokumenti, ki nastajajo sproti ob izvajanju nalog v organizaciji. Tej kategoriji dokumentov pravimo **zapisi**. Ožja skupina zapisov, ki izkazuje kakovost izvedenih nalog, se imenuje **zapisi kakovosti**. Zapis je torej dokument, ki navaja dosežene rezultate ali predstavlja dokaz o izvedenih aktivnostih (SIST2000). Katere zapise, na kakšen način, v kakšni obliki in s kakšno dobo hranjenja bo organizacija obvladovala, je v veliki meri prepuščeno njej sami. Standard ISO 9001:2000 zahteva, da v organizaciji obstojajo nekateri zapisi, vendar podrobnosti o obliki ne predpisuje. Kot primer navedba, kateri zapisi morajo biti na voljo v organizaciji, glede na točko 4.2.4 standarda ISO 9001:2000, v povezavi z vodstveni pregledi: o tem, da vodstvo planira izvajanje vodstvenih pregledov, o tem, kako je bil izveden vodstveni pregled, da je bilo na vodstvenem pregledu res obravnavao vse, kar se glede teh pregledov zahteva (zahteve 5.6.2 in 5.6.3. standarda ISO 9001:2000) in da so bili sprejeti ustrezni sklepi za nadaljnje izboljšanje stanja, da morajo zapisi ostati čitljivi in da jih je možno kadarkoli preveriti, da morajo biti zapisi ustrezno identificirani, da mora biti zagotovljena ustrezna zaščita in dostopnost ter primeren način odstranitve zapisov po preteku obdobja hranjenja zapisa o vodstvenem pregledu; najpogosteje bodo vse te informacije v obliki zapisnika.

Organizacija sama določi, koliko in katero dokumentacijo bo obvladovala v okviru SVK, vendar mora pri tem izdelati vsaj (zahteva ISO 9001:2000):

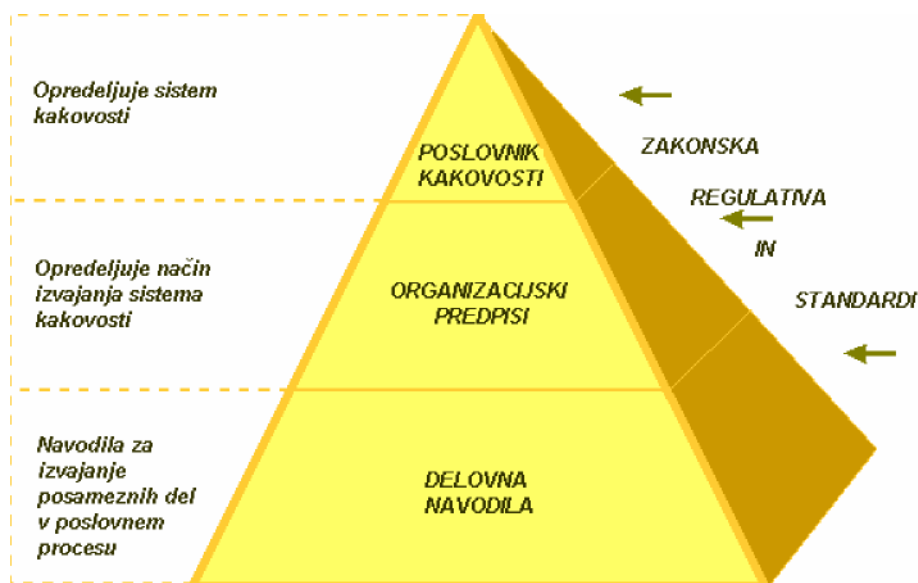
- dokumentirane izjave o politiki kakovosti,
- poslovnik kakovosti,
- dokumentirane postopke, ki jih zahteva ISO 9001:2000,
- dokumente, ki jih organizacija potrebuje, da bi zagotovila učinkovito planiranje, delovanje in obvladovanje svojih procesov,
- zapise, ki jih zahteva ISO 9001:2000.

Izhajajoč iz namena tega magistrskega dela, ki je podajanje smernic za vodstva inšpektoratov, zavezancev Uredbe 882/2004/ES, bom v nadaljevanju predstavil dva nivoja iz strukture dokumentacije sistema kakovosti, podane na sliki 7:

- poslovnik kakovosti,
- organizacijski predpisi; v okviru tega opisa bo predstavljena osnovna struktura organizacijskega predpisa in sicer za proces notranje presoje.

Pri podajanju teh dveh nivojev bom poudaril posebnosti, ki bi se lahko pri dokumentaciji navezovala na inšpektorate, ki so predmet tega magistrskega dela; nivo delovnih navodil ne bo predstavljen, saj se ta dokumentacijski nivo med inšpektorati zelo razlikuje in je vezan predvsem na specifična področja, ki so predmet nadzora posameznega inšpektorata.

Slika 7: Struktura dokumentacije sistema kakovosti



Vir: Nemeč: 2002, str. 20

3.5.1. Poslovnik kakovosti

Poslovnik kakovosti (v nadaljevanju PK) je krovni dokument SVK v organizaciji in daje hiter pogled nad tem, kako je SVK organiziran in kako deluje.

Organizacija sama določi obliko PK. Običajno PK potrdi vodstvo in je tudi odgovorno za pravilno vsebino tega dokumenta. PK je potrebno vedno obnavljati in poskrbeti, da je vedno dosegljiva zadnja veljavna različica poslovnika.

Primer vsebine poslovnika kakovosti:

- uvod:

- politika kakovosti: splošni nameni in usmeritev organizacije v zvezi s kakovostjo kot jih formalno izrazi najvišje vodstvo,
- predgovor vodstva s poudarkom na SVK,

- informacije o verziji in datumu veljavnosti PK,

- **splošne informacije o organizaciji** (naziv in sedež organizacije, struktura organizacije, opis dejavnosti organizacije, okvirno število zaposlenih v organizaciji,
- **področje veljavnosti sistema kakovosti,**
- **obrazložitev opuščenih zahtev standarda,**
- **opis strukture dokumentacije,**
- **kratek opis procesov in povezav med njimi.**

Posebnosti poslovnika kakovosti inšpektoratov v Republiki Sloveniji, ki vršijo uradni nadzor nad živili in krmo bi bila lahko v sledečih segmentih:

- v okviru točke splošni del PK, pod točko dovoljene opustitve se navede, da so opuščene naslednje zahteve mednarodnega standarda ISO 9001:2000: *načrtovanje in razvoj* (inšpektorati nimajo razvoja kot je zahtevan v standardu ISO 9001:2000. Spremembe obvladujejo s projekti in stalnimi izboljšavami), *lastnina odjemalcev* (inšpektorati ne uporabljajo proizvodov, ki so last njihovih odjemalcev),
- v okviru točke splošni del PK, pod točko uporabljeni standardi in predpisi se poda sklic zlasti na sledeče pravne akte: Uredba 882/2004/ES, Zakon o državni upravi (Ur.l.RS., št. 52/02), Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l.RS., 24/06), Uredbo o upravnem poslovanju (Ur.l.RS., št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06),
- v okviru točke splošne zahteve SVK bodo v identifikaciji ključnih procesov podani nekateri specifični procesi, ko na primer, proces inšpekcijskega nadzora,
- v okviru točke obvladovanje dokumentov SVK, se poda sklic na Uredbo o upravnem poslovanju (Ur.l.RS., št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06),
- v okviru točke realizacija proizvoda/storitve – nabava, je sklic na navodilo za izvedbo postopka oddaje naročil male vrednosti¹⁶,
- v okviru točke realizacija proizvoda/storitve – identifikacija in sledljivost, se navaja rokovanje z dokumentacijo skladno z določili Uredbe o upravnem poslovanju (Ur.l.RS., št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06), glede na katera se označevanje in prepoznavanje zadev izvaja na način, ki je predpisan v enotnem klasifikacijskem načrtu in omenjeni uredbi. Dokumenti se opremljajo s prejemno stampiljko, sledljivost pa zagotavlja s signirnimi znaki.

3.5.2. Organizacijski predpis

V okviru te točke bo predstavljen organizacijski predpis (OP), vezan na proces notranje presoje; razlog za izbiro slednjega procesa je v tem, da Uredba 882/2004/ES postavlja zahtevo za izvajanje notranjih presoj, tako da so k temu procesu zavezani tudi tisti inšpektorati, ki izvajajo nadzor nad živili in krmo v EU, ki se ne bodo odločili za uvajanje sistema vodenja kakovosti. Podana je možna struktura omenjenega dokumenta.

¹⁶Več informacij v točki 3.4.2.2. v okviru procesa nabave.

Struktura OP notranje presoje:

- **namen dokumenta**; navadno je to določitev postopka, odgovornosti, pooblastil pri planiranju in izvajanju notranjih presoj ter zagotavljanje izvajanja vseh potrebnih aktivnosti (planiranje, izvajanje presoj, usposabljanje presojevalcev),
- **področje veljavnosti dokumenta**; v tem delu je opredeljen inšpektorat, v okviru katerega se postopek presoj izvaja,
- **kriteriji za izvajanje presoj**; v tem delu je navedna pravna podlaga za ugotavljanje skladnosti sistema vodenja kakovosti in procesov v okviru notranjih presoj in sicer: standard sistema vodenja kakovosti (na primer ISO 9001:2000), dokumentacija sistema vodenja kakovosti (poslovniik sistema vodenja kakovosti, organizacijski predpisi, navodila, operativna navodila, obrazci), nacionalna in evropska zakonodaja, ki obravnava področja dela inšpektorata,
- **zahteve za usposobljenost presojevalcev**; v tej točki so podana merila za usposobljenost in izbor presojevalcev. Smiselna je tudi omemba poglavja 1, priloge II, Uredbe 882/2004/ES o usposobljenosti osebja, ki opravlja uradni nadzor nad živili in krmo v EU,
- **program presoj**; v okviru te točke je opredeljeno:
 - *vodenje programa presoj*. Vodenje programa presoj zajema vse aktivnosti, ki so potrebne za vzpostavitev, izvajanje, nadzor, pregled in izboljševanja programa presoj, ter identificiranja in zagotavljanja potrebnih virov za njegovo izvajanje. Program presoj vključuje vse aktivnosti, ki so potrebne za planiranje in organiziranje presoj, ter zagotavljanje virov za njihovo učinkovito in uspešno izvedbo v danih časovnih okvirjih,
 - *vzpostavitev programa presoj* ter v okviru slednjega določitev ciljev in obsega programa presoj. V okviru te točke bo podana pogostost presojanja posameznih procesov v notranjih organizacijskih enotah inšpektorata,
 - *izdelava programa presoj*; v okviru te točke je opredeljena izdelava programa presoj, s strani skrbnikov procesa notranje presoje, v sodelovanju z inšpektorji in vodstvom inšpektorata,
 - *izvajanje programa presoj*; v okviru te točke je opredeljena odgovornost vodij presojevalnih skupin, da v primernih časovnih terminih zagotovijo izdelavo plana za posamezno presojo, izvedejo aktivnosti presoje pri presojanju in po zaključku presoje izdelajo poročilo o presoji. Opredeljena je tudi odgovornost vodstva, da zagotovi vire za nemoteno izvajanje presoj,

- *zapisi o programu presoj*; v okviru te točke so opredeljeni zapisi, ki nastanejo v okviru presoj (plani presoj, poročila o presojah, zapisi o opažanjih in izvedenih ukrepih, rezultati pregledov programov presoj in zapisi, ki so vezani na presojevalce, ki izvajajo presoje) in njihovo obvladovanje,
 - *nadzorovanje in pregledovanje programa presoj*; navadno je za to aktivnost odgovoren skrbnik procesa notranje presoje. V okviru te postavke je navadno podana ocena programa presoj po sledečih točkah: sposobnosti presojevalnih skupin za izvedbo plana posamezne presoje, skladnosti programa in planov posameznih presoj, povratne informacije s strani naročnikov presoj, presojanec, presojevalcev, poročila o že izvedenih presojah od zadnjega nadzora programa presoj,
- **izvedba presoj**; v okviru te točke so opredeljene posamezne aktivnosti kot so: začetek presoje, priprava na aktivnosti presoje pri presojanecu, izvedba aktivnosti presoje pri presojanecu, izdelava poročila o presoji, zaključek presoje, izvedba korektivnih in preventivnih ukrepov. V okviru te točke je lahko podana tudi shema procesa¹⁷ oziroma opredelitev procesa, kot je prikazan na sliki 6,
 - **poročilo za vodstveni pregled**; v okviru te točke je opredeljena odgovornost skrbnika procesa notranjih presoj, da pred vsakim vodstvenim pregledom izdela poročilo o rezultatih notranjih presoj. Opredeljena je vsebina poročila (na primer poročilo o izvedenih notranjih presojah, poročilo o nadzoru in pregledu programa presoj, poročilo o seznamu ugotovitev notranjih presoj v tekočem letu, povzetek rezultatov pregledov programa presoj in ukrepov, ki izhajajo iz njih),
 - **merjenje uspešnosti in učinkovitosti procesa**; v okviru te točke je opredeljena odgovornost skrbnika procesa notranje presoje, da oceni uspešnost in učinkovitost procesa, pri čemer se ocean izvede na podlagi kazalcev uspešnosti in učinkovitosti procesa notranje presoje. V okviru te točke so podani tudi kazalci merjenja uspešnosti in učinkovitosti procesa (realizacija programa notranjih presoj, doseganje ciljev programa notranjih presoj, izvedba notranjih presoj v planiranem roku, izvedba notranjih presoj v predvidenem obsegu delovnih dni, ...),
 - **razdelilnik in dostop do dokumenta**; v okviru te točke je opredeljen dostop do veljavne verzije dokumenta (na primer na portalu inšpektorata). Navadno je v okviru te postavke podano pojasnilo, da so izpisi in elektronske kopije informativnega značaja in niso obvladovani izvodi dokumentov.

¹⁷Shematski prikaz procesa inšpekcijskega nadzora je podan v okviru točke 3.4.2.2.

3.6. Opredelitev osnovnih faz projekta vzpostavitve sistema kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

Da bi inšpektorati lahko dosegli vzpostavitev sistema vodenja kakovosti (v tem primeru ISO 9001:2000) je potrebno izvesti sledeče aktivnosti (Potokar, 2005, str. 65):

- izvesti »posnetek« stanja in določiti plan za projekt uvedbe sistema kakovosti,
- dokumentiranje procesov,
- določitev kontrolnih točk in izvedba kontrole ter ukrepov na slednjih,
- določitev izboljševanja kot nenehnega procesa,
- notranja presoja (opredelitev in izvedba),
- preučitev zahtev standarda (na primer ISO 9001:2000),
- preko internih presoj in izboljševanja preverjanje in izboljševanje sistema kakovosti,
- predpresoja,
- potrjevalna presja,
- pridobitev certifikata kakovosti.

V nadaljevanju podajam podrobnejšo razporeditev (tudi časovno) aktivnosti, ki potekajo v okviru uvajanja sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih, zavezancih Uredbe 882/2004/ES. Poleg tega podajam tudi stroškovno oceno uvajanja sistema vodenja kakovosti v inšpektorate. Kot pomoč vodstvom inšpektoratov pa v nadaljevanju podrobneje opredelim tudi zaključno fazo uvajanja sistema vodenja kakovosti – pridobivanje potrdila sistema vodenja kakovosti.

3.6.1. Opredelitev aktivnosti v okviru uvajanja sistema vodenja kakovosti

Tabela 2: Časovni potek uvajanja sistema vodenja kakovosti

AKTIVNOST V PROJEKTU	NOSILEC	ČASOVNA RAZPOREDITEV POTEKA AKTIVNOSTI (MESECI)															
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	
Določitev organizacije za projekt	VP, ZS	x															
Postavitev ciljev projekta in politike kakovosti	PI, ZS, VP		x			x					x					x	

Opredelitev sistemskih dokumentov: način dokumentiranja procesov, obvladovanje dokumentov in zapisov, poslovnik kakovosti.	PS, ZS		x	x	x			x	x	x	x	x	x	x		
Opredelitev in dokumentiranje procesov: popis problematike in priložnosti, uskladitev obstoječih in izdelava manjkajočih dokumentov.	PPS, ZS		x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Določitev kontrolnih točk (KT) v procesu dela Spremljanje KT in izdelava poročil kakovosti Ukrepanje na podlagi analiz	PPS, ZS PS					x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Nadgradnja kazalcev uspešnosti/učinkovitosti	PS, ZS				x	x	x			x	x	x	x	x	x	x
Razvoj (vodenje projektov)	PS, ZS									x	x	x	x	x		
Izdelava plana usposabljanja za zaposlene	PS, ZS	x	x											x		
Motiviranje za projekt in sistem kakovosti	PS, ZS		x		x		x		x		x		x			
Usklajevanje dela med projekti (koriščenje rezultatov drugih projektov in preprečevanje podvajanja enakih aktivnosti na projektih)	PI, VP, ZS		x			x			x			x				x
Izdelava letnega poročila	PI, ZS					x									x	
Usposabljanje zaposlenih : ožja projektna skupina, delavnice na projektu, notranje presoje.	ZS PS, ZS ZI		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		

Ugotavljanje potreb in zadovoljstva strank	PS, ZS				x							x			
Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih													x	x	
Uvajanje preostalih zahtev ISO 9001 (ocenjevanje dobaviteljev, vzdrževanje delovne opreme in ostale infrastrukture, obvladovanje merilne opreme, ...)	PS, ZS							x	x	x	x	x	x	x	
Presoje: - notranja - zunanja predpresoja - certifikacijska presoja	VP, ZS											x			x
Pregledi uspešnosti projekta	PI, VP, ZS			x		x		x		x			x		x

LEGENDA :

PI – predstojnik inšpektorata VP - vodja projekta PS – projektna skupina
 PPS – podprojektna skupina ZS – zunanji sodelavec ZI – zunanja institucija

Vir: povzeto glede na podatke inšpektorata RS, zavezanca Uredbe 882/2004/ES

Iz zgornje tabele je razvidno, da naj bi bil čas uvajanja sistema vodenja kakovosti v inšpektorat 15 mesecev. Horvat sicer navaja (2004, str. 73), da naj bi bil čas uvajanja sistema vodenja kakovosti v malih podjetjih približno eno leto, v večjih organizacijah pa lahko traja tudi več let.

3.6.2. Stroški vzpostavitve sistema kakovosti ISO 9001:2000

Pridobitev standarda kakovosti ISO 9001:2000 mora inšpektorat zaradi finančnih posledic načrtovati v planu proračuna. Stroške vzpostavitve sistema vodenja kakovosti (SVK) bo inšpektorat navadno planiral na proračunski postavki - materialni stroški.

Okvirne stroškovne postavke uvajanja SVK:

- osnovno usposabljanje notranjih presojevalcev (5 oseb).....300.000,00 SIT,
- najem zunanje svetovalne službe oziroma sodelavca.....1,700.000,00 SIT,
- izgradnja programske opreme*.....3,300.000,00 SIT,

*potrebno je razložiti, da gre pri zadnji postavki dejansko za nadgradnjo opreme – enkratni nakup računalnikov za povprečen inšpektorat (približno 140 zaposlenih) in osnovne programske opreme je stroškovno ocenjen na 10 mio SIT, vendar tega stroška ne bi smeli šteti pod stroške za vzpostavitev SVK, ker je ta strošek sicer nujen za vzpostavitev slednjega, vendar bi se ta sredstva porabila že z namenom zagotavljanja učinkovitega izpolnjevanja poslanstva posameznega inšpektorata RS na področju nadzora živil in krme

- stroški predpresoje.....400.000,00 SIT,
- potrjevalna presoja..... 500.000,00 SIT.

Navedeni stroški vzpostavitve SVK predstavljajo oceno, glede na podatke inšpektorata RS, ki izvaja uradni nadzor na področju nadzora živil in krme ter podatke o uvajanju SVK v Upravi RS za pomorstvo (Potokar, 2005, str. 66).

Poleg tega bi bilo potrebno v naslednjih proračunskih letih planirati dodatne stroške v višini 1,000.000 SIT letno. Navedeni znesek zajema 500.000 SIT za dodatna usposabljanja notranjih presojevalcev in 500.000 SIT za zunanje letne presoje.

3.6.2. Pridobitev potrdila sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih

Pooblastilo za potrjevanje kakovosti imajo v Republiki Sloveniji le ustanove, akreditirane s strani Slovenske akreditacije, ki je javni zavod, kateri 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 institut 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. Vodstvo inšpektorata se bo pri izbiri akreditirane ustanove odločilo na osnovi sledečih kriterijev:

- cene raznih presoj,
- cene usposabljanj in izobraževanj,
- števila rednih presoj,
- referenc in izkušenj s presojanjem v javni upravi (Potokar, 2005, str. 68).

Postopek potrjevanja kakovosti bo predvidoma potekal po korakih, opisanih v nadaljevanju (odvisno od interne certifikacijske dokumentacije akreditirane ustanove).

Informativni razgovor; v razgovoru bo vodstvo inšpektorata opredelilo časovni cilj pridobitve potrdila kakovosti ISO 9001: 2000. Akreditirana ustanova bo razložila postopek pridobivanja potrdila kakovosti in potrebnega usposabljanja zaposlenih v inšpektoratu, ki bodo sodelovali pri izvedbi projekta. Akreditirana ustanova bo na podlagi števila usposabljanj, presoj in strokovnega svetovanja njihovih strokovnjakov ocenilo višino stroškov, ki so potrebni za izvedbo projekta.

Po izvedbi informativnega razgovora, bo vodstvo izpolnilo vlogo za pristop k potrjevanju kakovosti.

Vloga navadno zajema naslednje podatke:

- naziv organizacije,
- naslov,
- davčno številko,
- potrdilo o registraciji davčnega zavezanca,
- ime in priimek kontaktne osebe,
- delovno mesto, telefon, telefaks in e-posta,
- kratek opis dejavnosti organizacije,
- navedbo standarda, ki ga želi pridobiti organizacija,
- katere opustitve standarda (na primer ISO 9001:2000) vodstvo želi.

Ko bo akreditirana ustanova prejela vlogo, bo z vodstvom inšpektorata podpisala pogodbo, kjer bodo natančno določene potrebne aktivnosti. Vložnik bo lahko odstopil od postopka pridobivanja potrdila kakovosti v katerikoli fazi postopka, ob poravnavi že nastalih stroškov.

Vodstvo inšpektorata bo poslalo poslovnik kakovosti akreditirani ustanovi, ki bo izvedla prvo **presojo dokumentacije**. V primeru, ko presojevalna institucija ugotovi, da so v poslovniku kakovosti nejasnosti oziroma pomanjkljivosti, bo od inšpektorata zahtevala dodatna pojasnila oziroma dokumentacijo. Ko bo akreditirana ustanova končala postopek, bo upravi poslala pisno poročilo o opravljenem pregledu.

V fazi **priprave presoje** akreditirana ustanova imenuje presojevalce, ki naj bi izvedli presojo. Vodja imenovane skupine presojevalcev bo v sodelovanju s kontaktno osebo inšpektorata izdelal plan presoje. Vodstvo inšpektorata bo za presojevalno hišo pripravilo zahtevano dokumentacijo.

Predhodna predpresoja sistema vodenja kakovosti ni obvezna, saj ni predpisana v nobenem standardu. Ta predpresoja procesov inšpektorata bi lahko pokazala, kje so neskladnosti z zahtevami standarda. Vodstvo bi lahko pravočasno odpravilo neskladnosti in se pripravilo na potrjevalno presojo. Obseg predhodne predpresoje ne sme biti večji od potrjevalne presoje.

Presoja je sistematičen, neodvisen in dokumentiran proces, pri čemer se ugotavlja, v kakšnem obsegu so izpolnjeni kriteriji presoje (Marolt, 2005, str. 132). Presojevalna ustanova bo v potrjevalni presoji uprave ocenila, ali so dokumentiranost, vzpostavljenost, izvajanje in učinkovitost postopkov v skladu z zahtevami standarda (v tem primeru ISO 9001:2000). Po izvedbi potrjevalne presoje, bodo presojevalci seznanili vodstvo inšpektorata o ugotovitvah presoje.

Dodatna presoja se izvede, če se pri potrjevalni presoji ugotovijo neskladnosti s standardom.

Ko bo uspešno izvedena potrjevalna presoja, bo inšpektorat prejel **potrdilo kakovosti**. Informacija o prejetju potrdila se navadno objavi tudi na spletni strani presojevalne institucije. Potrdilo kakovosti bo veljalo določen čas (navadno tri leta), seveda v primeru rednega izvajanja letnih presoj in sprotnega odpravljanja ugotovljenih neskladnosti.

4. OPREDELITEV KAZALNIKOV USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI V JAVNEM SEKTORJU

V vsaki organizaciji morajo managerji primerjati uspešnost (merjenje cilja institucije in ne zgolj "proizvodnih" učinkov) oziroma učinkovitost (razmerje med številom učinkov in vloženim delom) organizacije s predhodnimi podatki ali normami v panogi.

Te primerjave omogočajo videti, ali se organizacija izboljšuje. Cilje organizacije je mogoče meriti z dvema vrstama sodil:

- absolutnimi velikostmi - kazalci,
- relativnimi števili – kazalniki.

Zaradi mnogih dejavnikov, ki vplivajo na absolutne velikosti, se v praksi bolj uporabljajo različni kazalniki (Dimovski, 2003, str. 278 – 279).

Večine storitev in “proizvodov” javnega sektorja ni mogoče materializirati. V praksi tako naletimo v javnem sektorju na vrsto kazalnikov, ki se v glavnem nanašajo na vloške (proizvodni dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti – viri), manj je kazalnikov za učinke (rezultat procesov ali dela organizacije, njen proizvod/storitev), kazalniki, ki upoštevajo izide (družbeno določen smoter delovanja organizacije – kaže uspešnost in doseganje cilja) pa skoraj ne obstajajo (Andoljšek, 2005, str. 87 – 100).

Kazalnike definiramo kot spremenljivke, ki skušajo na najboljši možni način prikazovati realno delovanje neke institucije. Njihov namen naj bi bil informiranje o napredku pri poslovanju.

Pri uporabi kazalnikov v javnem sektorju se pojavlja sledeča problematika (Setnikar-Cankar et al, 2005, str. 98):

- neprimerljivost; kazalniki med institucijami javnega sektorja so neprimerljivi. Vzrok gre iskati v dejstvu, da so dejavnosti institucij zelo različne, zbiranje podatkov slabo in nestandardizirano, poleg tega pa je delovanje pod vplivom politike,
- velika negotovost in nenatančnost glede ciljev institucij javnega sektorja,
- cilji se vedno ne dopolnjujejo, lahko so celo nasprotujoči,
- nepopolne informacije; neupoštevanje mnenja uporabnikov storitev javnega sektorja, organizacije javnega sektorja, zaradi uvedbe kazalnikov, ne zbirajo novih, dodatnih podatkov,
- ni neposredne odgovornosti in dolžnosti.

Zasledimo osnovne predloge, ki naj bi jih upoštevali pri izdelavi sistema kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti (Setnikar-Cankar et al, 2005, str. 99):

- pri sestavljanju poročila o storitvah in programih je potrebno upoštevati tudi mere kakovosti in izidov,

- upravljalci programov naj bi postavili cilje za vsak uporabljeni kazalnik učinkovitosti in uspešnosti,
- podatke o kazalnikih učinkovitosti in uspešnosti je treba zagotoviti dovolj pogosto in kmalu po nastanku pojava,
- vključiti je potrebno kazalnike vmesnih procesov in končnih izidov,
- vsak kazalnik potrebuje definicijo, vrednosti kazalnikov, ki odstopajo od pričakovanih ali normalnih vrednosti, pa tudi razlago vrednosti,
- kazalnike učinkovitosti in uspešnosti je koristno vključiti tudi v procese ocenjevanja zaposlenih.

4.1. Primer uporabe kazalnikov v okviru sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih RS na področju nadzora živil in krme

V tej točki bodo opredeljeni nekateri kazalniki, vezani na **proces inšpekcijskega nadzora** (predstavljen v točki 3.4.2.2) in preko teh prikazana možna problematika področja kazalnikov v inšpektoratih RS, ki izvajajo nadzor nad živil in krmo.

Kot kazalniki omenjenega procesa se lahko pojavljajo sledeči kazalniki (metodološka opredelitev¹⁸):

- realizacija planiranih inšpekcijskih pregledov (število opravljenih pregledov/število planiranih pregledov),
- število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja (število opravljenih pregledov v teritorialni enoti/število inšpektorjev),
- realizacija inšpekcijskih pregledov na prisotnega inšpektorja (število opravljenih pregledov v teritorialni enoti/število prisotnih inšpektorjev).

Vsi navedeni kazalniki se nanašajo na učinkovitost v najožjem pomenu oziroma jih lahko imenujemo **kazalniki učinkovitosti** (pri tem se vprašamo, ali delamo stvar na pravi način). Dejstvo je, da bomo pri ovrednotenju procesov v javni upravi srečevali v glavnem tak tip kazalnikov, saj se v javnosti prikazujejo podatki, ki jih je najlažje izvesti pri danih podatkih. Kazalniki uspešnosti in kakovosti se uporabljajo redkeje.

¹⁸Metodološka opredelitev kazalnikov bo navadno podana v organizacijskih predpisih inšpektorata, vezanih na določen proces.

Primer kazalnika, pri katerem bi upoštevali tudi element kakovosti (dejansko bi v tem primeru govorili o **kazalniku uspešnosti** - pri tem se vprašamo, ali delamo pravo stvar) bi lahko bil agregatni kazalnik kot kombinacija realizacije programiranih inšpekcijskih pregledov, ocene inšpektorja (podana s strani vodje teritorialne enote, ki naj bi se podala enkrat letno, v okviru ocenjevanja uradnika, glede na Zakon o javnih uslužbencih, Ur.l.RS, št. 32/06. Ta ocena se pridobi z ocenitvijo sledečih področij dela inšpektorja: rezultatov dela, samostojnostjo, ustvarjalnostjo, natančnostjo, zanesljivostjo, sposobnostjo sodelovanja in drugih sposobnosti) in merila za neponovljivost neustreznosti s področja, ki je predmet pregleda inšpektorja. Element kakovosti je v največji meri izpostavljen pri neponovljivosti neustreznosti, vezani na inšpekcijski pregled; ta del bi lahko imel zaradi relativno najpomembnejšega vpliva na kakovost največji utežni delež (ponder) med tremi elementi, ki bi lahko sestavljali agregatni kazalnik. Neponovljivost neustreznosti bi tako lahko bila ovrednotena preko števila ugotovljenih nepravilnosti v določenem objektu in sicer v tekočem letu, po tem, ko je inšpektor ustavil upravni postopek, kateri izhaja iz rednega nadzora; vsaka ugotovljena nepravilnost (na primer v okviru izrednih inšpekcijskih pregledov), bi negativno vplivala na element neponovljivosti neustreznosti in s tem zniževala vrednost agregatnega kazalnika.

Poleg navedenega je pomembno upoštevati tudi dejstvo, da je potrebno izdelati kazalnike za različne nivoje:

- centralni,
- teritorialne enote,
- zaposlene.

Razlog za slednje je v neprimerljivosti posameznih nivojev.

Kazalniki se bodo navadno delili tudi v:

- kazalnike za oceno obremenitve iz letnega plana¹⁹,
- kazalniki za spremljanje realizacije (v tem primeru realizacije inšpekcijskega nadzora).

¹⁹Letni plan inšpekcijskih pregledov je izhod Procesu vodenja (točka 3.4.2.2.).

Pri postavitvi kazalnikov v inšpektoratih, je potrebno upoštevati tudi teritorialni vidik. Za razumevanje omenjenega je potrebno obrazložiti, da se v okviru procesa inšpekcijskega nadzora izvajata dva tipa inšpekcijskih pregledov:

- redni; izhaja iz plana inšpekcijskih pregledov in
- izredni (povodi za slednjega so navedeni v točki 3.4.2.2).

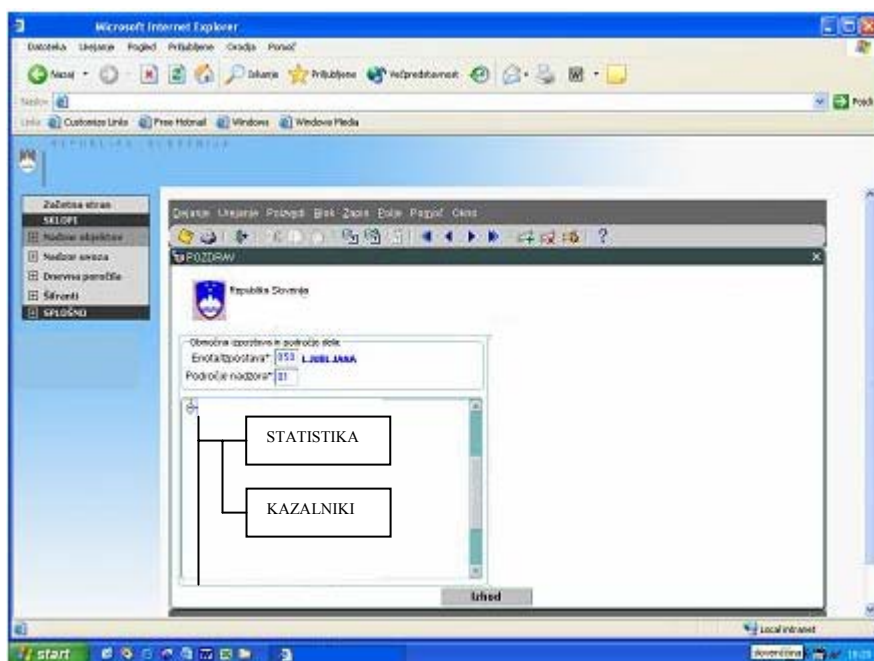
Večje teritorialne enote (glede na izvajanje inšpekcijskega nadzora) imajo več izrednih pregledov. Ker je slednje zaradi nepredvidljivosti zelo težko ovrednotiti v obliki kazalnika, ki bi omogočal primerljivo in nepristransko oceno dela med posameznimi teritorialnimi enotami oziroma inšpektorji, je manjša verjetnost, da bodo inšpektorati izdelali kazalnike za ovrednotenje števila izrednih pregledov. V kolikor bo ocena dela posamezne teritorialne enote oziroma inšpektorja temeljila le na rednih (programiranih) inšpekcijskih pregledih, bodo na slabšem večje teritorialne enote oziroma inšpektorji, ki delujejo v slednjih, zaradi večjega števila izrednih dogodkov, ki so vzrok izrednih pregledov, v večjih teritorialnih enotah.

4.1.1. Informacijska tehnologija kot podpora pri uporabi kazalnikov

Avtomatizacija merjenja podatkov, ki so osnova za izdelavo kazalnikov, ni nujna, je pa zaželena saj prihrani čas, denar in povečuje znanje za odločanje. Vsaka organizacija si mora izbrati metodo, ki je ekonomsko najbolj upravičena, s katero zagotavlja zadovoljivo zbiranje in obdelovanje podatkov. Koristi avtomatskega zbiranja podatkov so oblikovanje uporabnikom prijaznejšega procesa in manj intenzivna poraba virov, nastaja manj odpadkov, organizacije pa se lahko osredotočajo na uporabo podatkov in ne na mehanizme zbiranja podatkov. Razvoj informacijskih sistemov in zbirk podatkov je prinesel kakovostnejše odločanje. Avtomatizacija poročanja omogoča povezovanje posameznikov na različnih lokacijah in zagotavlja sredstvo za distribucijo poročil (Pak, 2003, str. 100).

V nadaljevanju (slika 8) je prikazana možnost avtomatskega zajema oziroma prikaza podatkov s pomočjo računalniške aplikacije.

Slika 8: Avtomatski zajem in prikaz podatkov



Vir: Lastni predlog

4.1.2. Načini poenostavitve pri uporabi kazalnikov

Želja vsakega vodstva je, kazalnike učinkovitosti oziroma uspešnosti zaposlenih povezati s politiko nagrajevanja. Za javni sektor je primeren način, pri katerem se motivatorje (gibala za spodbujanje zaposlenih k aktivnemu sodelovanju pri procesih, ki imajo za posledico koristi za organizacijo) deli na:

- **finančne**; ti se naprej delijo v kategoriji: mesečna delovna uspešnost in plačilo dodatne delovne obremenitve. Sredstva, vezana na prvi pojem, določi vlada, za neposredne in posredne uporabnike. Vodstvo inšpektoratov lahko tako razdeli mesečni znesek za delovno uspešnost med teritorialne enote. Vezano na plačilo dodatne delovne obremenitve, pa lahko predstojnik inšpektorata 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**; ti se delijo v kategoriji: 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.

Ker je veliko število kazalnikov, ki izhajajo iz procesov (točka 3.4.2.2) v inšpektoratih RS, kateri izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, težko nadzorovati, je potrebno razviti sistem, ki bo dal vodstvu enostavno merilo za določanje uspešnosti oziroma učinkovitosti zaposlenih. Zaradi slednjega je potrebno v okviru uporabe kazalnikov razviti metodo poenostavitve. Ena od teh je opisana v nadaljevanju.

Cilj uporabe kazalnikov je merjenje uspešnosti in učinkovitosti na čim bolj realen pa tudi pregleden način, pri čemer je smotrna uporaba **agregatnih kazalnikov** – slednji pojem pomeni, da iz več kazalnikov nižje ravni postopoma z združevanjem izračunavamo kazalnike višjih ravni. Vrednost agregatnega kazalnika vsebuje vrednosti in informacije kazalnikov nižjih ravni (Andoljšek, 2004, str. 123).

Pri uporabi agregatnih kazalnikov se pojavlja problem subjektivnosti, ki lahko izhaja iz dejstva, da pri oblikovanju višjih ravni kazalnikov, uporabljamo tiste kazalnike nižjih ravni, za katere smatramo, da pomembno vplivajo na višje ravni. V okviru metode agregatnih kazalnikov je možno uporabiti tudi veliko število kazalnikov nižje ravni (brez selekcije), pri čemer pa tistim kazalnikom, ki imajo večji vpliv na višji nivo (subjektivnost) predpišemo večjo enoto moči (utež ali ponder). Temu se lahko izognemo v primeru, ko imamo opraviti z velikim številom kazalnikov, ker ima vsak kazalnik določen – majhen vpliv na agregatni kazalnik, skupaj pa dobro pojasnjujejo proučevani pojav, zaradi česar lahko opustimo uporabo uteži.

Problem kazalnikov je tudi primerjava med slednjimi, zaradi različnih enot mere, pri čemer je primerjava kazalnikov, izraženih v absolutnih enotah mere nemogoča. Različnost je možno odpraviti s standardizacijo, kar navadno zahteva formiranje kazalnikov kot relativnih števil.

Pri vpeljevanju metode agregatnih kazalnikov v javno upravo je smotrno, da višjim ravnem združevanja kazalnikov lahko zadostijo vse institucije javne uprave, katere želimo primerjati glede učinkovitosti oziroma uspešnosti, nižje ravni kazalnikov pa so seveda specifične za vsako organizacijo.

Za združevanje kazalnikov lahko uporabimo različne metode. Ena od metod je **faktorska analiza**²⁰; slednja pomeni, da spremenljivke (v tem primeru kazalniki) združujemo v skupine glede na podobnost vpliva na proučevan pojav. Na ta način zmanjšamo število neodvisnih spremenljivk, ki vplivajo na odvisno spremenljivko (kazalniki višjih ravni). Združevanje kazalnikov poteka neposredno z najnižje na prvo raven.

Pri uporabi metode združevanja kazalnikov je prednostna naloga, da mora biti sistem uporaben v praksi. Določene ravni združevanja kazalnikov so lahko formirane na način, da je možna primerljivost med institucijami (na primer formiranje kazalnikov na podlagi enotnega računovodskega sistema MFERAC – velja za vso javno upravo v Sloveniji), pri čemer se del informacij izgubi, vendar je ta pomanjkljivost lahko kompenzirana z uporabnostjo in nizkimi stroški merjenja.

Primer uporabe faktorske analize pri združevanju kazalnikov izhaja iz Davčne uprave Republike Slovenije (Andoljšek, 2004, str. 123).

²⁰ Matematična metoda, katere uporaba pa bi bila za inšpektorat možna preko računalniške aplikacije (na primer SPSS).

5. UVAJANJE IZBOLJŠAV

S tem, ko je organizacija pridobila potrdilo o uvedbi sistema vodenja kakovosti (v primeru tega magistrskega dela ISO 9001:2000) se zgodba ne konča. Horvat (2004, str. 51) pravi, da mora organizacija, ki uporablja procesni pristop, določiti možnost za izboljševanje procesov. Sistem vodenja kakovosti ima tako že v sebi sistem za izboljševanje, ki izhaja iz koncepta PDCA, predstavljenega v točki 3.2.3. V okviru točke 3.4.2.2. sta predstavljena vsaj dva procesa (zgolj opisno), ki preko PDCA koncepta zagotavljata izboljševanje sistema kakovosti – proces korektivnih in preventivnih ukrepov in proces izvedbe izboljšav.

V okviru te točke bom opredelil tudi pojem reinženiring procesov oziroma prenova poslovnih procesov. Hammer in Champy (1995, str. 42-43) sta opredelila prenovo poslovnih procesov, kot "temeljni vnovični premislek o poslovnih procesih in njihovem korenitem preoblikovanju z namenom, da bi tako dosegli velike izboljšave kritičnih kazalcev učinkovitosti, kot so stroški, kakovost izdelkov in storitev ter hitrosti".

Prenovo poslovnih procesov v tej točki ne razlagam podrobno, kajti to bi pomenilo preseganje okvirja tega magistrskega dela. Razlog za omembo in tudi praktični prikaz uporabe omenjenega pristopa je v tem, da omenjeni pristop uvajanja izboljšav lahko uporabijo tudi tisti inšpektorati, ki se ne bodo odločili za uvajanje sistema vodenja kakovosti, ampak bodo v svojo poslovno prakso uvedli le minimalne zahteve kakovosti, kot jih postavlja Uredba 882/2004/ES²¹.

Drugi razlogi za opredelitev pojma reinženiringa procesov je v tem, da želim preko praktičnega prikaza omenjenega pristopa pokazati, kako se lahko obstoječi proces (za ta namen uporabim segment procesa inšpekcijskega nadzora) izboljša; kot rezultat izboljšave procesa uvedem kvantitativni nefinančni kazalnik: število direktno izdanih upravnih aktov²². Posledica izboljševanja omenjenega kazalnika v okviru inšpektorata, bi bil dvig učinkovitosti v smislu varčevanja s sredstvi (kot posledica izogitve poštnim stroškom). Ker zahteve za sistem vodenja kakovosti obvladovanja finančnih virov ne obravnavajo, ni verjetno, da bomo preko procesov, ki v okviru sistema vodenja kakovosti (ISO 9001:2000) zagotavljajo izboljševanje, torej procesa korektivnih in preventivnih ukrepov ter procesa izvedbe izboljšav, razvili tip kazalnika, kakršen je število direktno izdanih upravnih aktov. V tem smislu želim pristop reinženiringa procesov predstaviti kot bolj univerzalen in manj omejen pristop, v primerjavi z uporabo procesov, ki v okviru sistema vodenja kakovosti zagotavljajo izboljševanje.

²¹Več v točki 3.3.1.

²²Opis kazalnika je podan v Tabeli 2.

Burke in Pepard (1995, str. 31 – 32) ugotavljata, da imajo metodologije za prenovu poslovnih procesov nekatere skupne točke:

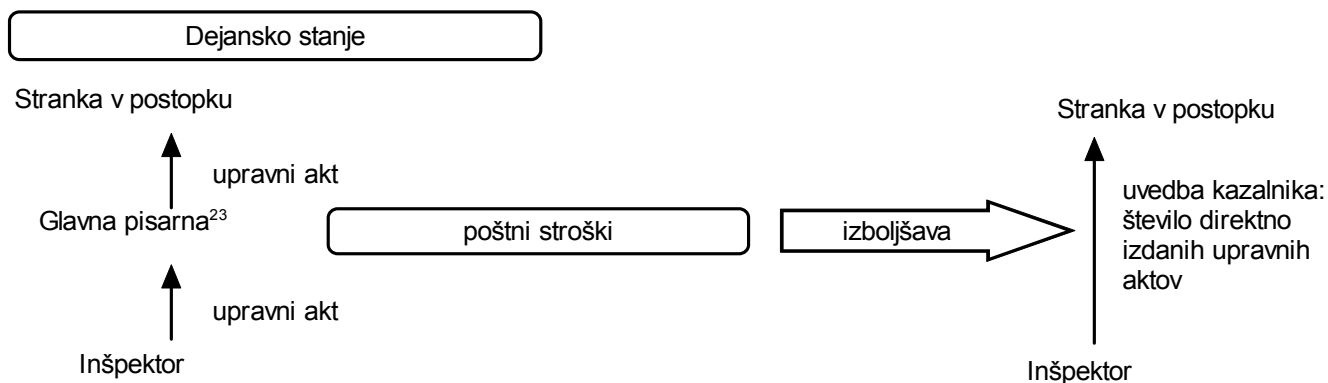
- postavljanje vizije,
- spoznavanje in razumevanje trenutnih procesov,
- preoblikovanje procesa,
- uveljavljanje preoblikovanega procesa.

Na tem mestu omenjam nekatere najbolj znane metodologije reinženiringa procesov:

- objektni pristop (Črv, 2000, str. 129 – 186),
- Rapid Re (Manganelli in Klein, 1994, str. 26 – 30),
- RADIE (Chan in Choi, 1997, str. 53 – 60).

V nadaljevanju bom kot model, na katerem bom prikazal pristop preoblikovanja procesov, vzel segment iz procesa inšpekcijskega nadzora, kakršen je v praksi v inšpektoratu, ki v RS izvaja uradni nadzor nad živili in krmo. Omenjeni segment je prikazan na sliki 9.

Slika 9: Izdajanje upravnih aktov



Vir: Povzeto po Rummler et al, 1991, str. 9

²³Pojem je opredeljen v Uredbi o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06,

Skladno s koraki, ki so skupni vsem metodologijam prenove procesov, najprej določim vizijo ter opredelim dejansko stanje procesa. Pri tem poudarjam, da se pojavi potreba po spremembi obstoječega procesa izdajanja upravnih aktov preko glavne pisarne, kakor je opisan na sliki 9, pri tistih vodstvih inšpektoratov, ki razumejo vpetost v širše okolje, ki je v tem primeru država, saj bi izboljšave, kakršna je direktna izdaja upravnih aktov (podrobnejša razlaga bo podana v nadaljevanju), pomenila predvsem privarčevanje proračunskih sredstev. Razlog, zakaj države v globalnem okolju potrebujejo vedno več sredstev pa je, kot je že bilo nakazano v uvodu, v naraščajočih potrebah po uslugah državnega aparata v globalnem okolju, ob hkratnem zmanjševanju pritoka sredstev v proračunske blagajne, pri čemer pa država sredstev ne more pridobivati na račun zmanjševanja socialnih pravic državljanov, kar je pogojeno predvsem z veliko močjo sindikalnih gibanj razvitega sveta. Zaradi vsega omenjenega so izboljšave, kakršna bo podrobneje opisana v nadaljevanju, v prihodnosti lahko pomemben vir sredstev – ker so inšpektorati del javne uprave so ta sredstva seveda posledica varčevanja.

Kot je bilo omenjeno je posledica preoblikovanja procesa uvedba kvantitativnega nefinančnega kazalnika, ki je prikazan v tabeli 3:

Tabela 3: Kazalnik, kot posledica preoblikovanja procesa

Kazalnik:	Opis:
Število direktno izdanih upravnih aktov ²⁴ ,	število direktno (ob pregledu) izdanih upravnih aktov/število vseh izdanih upravnih aktov (direktno + pisarna) na inšpektorja,

Vir: Lastni predlog

²⁴V izogib poštnim stroškom.

V nadaljevanju ter v točkah 5.1. in 5.2. opredelim pogoje, vezane na zadnja dva koraka metodologij za preoblikovanje procesov: preoblikovanje procesa in uveljavljanje preoblikovanega procesa.

Investicija, ki je vezana na ustvarjanje pogojev za direktno izdajanje upravnih aktov (na primer sklepov o ustavitvi postopka²⁵) in učinkovito spremljanje te aktivnosti ter nenehno izboljševanje kazalnika direktne izdaje upravnih aktov zajema sledeče:

- inšpektor bi za terensko delo in za direktno izdajanje upravnih aktov, potreboval prenosni računalnik, ki bi bil brezžično povezan z bazo podatkov in prenosni tiskalnik; slednje bi omogočalo inšpektorju izdajanje upravnih aktov direktno na terenu, zaradi česar se izognemo poštnim stroškom pošiljanja iz pisarne,
- programsko opremo, ki bo pomenila avtomatski zajem podatkov, preko katerega bo možno videti ali je inšpektor izdal upravni akt na terenu/pisarni; programska oprema bi morala biti izdelana na način, da bi bilo v okviru preverjanja dela inšpektorjev možno ugotoviti, ali je slednji nek upravni akt izdal na terenu (v izogib poštnim stroškom) ali pa je bilo pošiljanje izvedeno iz pisarne. Programska oprema bi morala onemogočati prirejanje podatkov s strani inšpektorjev – torej spremembo prikaza upravnih aktov poslanih iz pisarne v prikaz upravnih aktov izdanih na terenu,
- izdatke za usposabljanje notranjih presojevalcev, ki bodo morali biti usposobljeni za oceno ustreznosti izvajanja aktivnosti inšpektorjev, vezanih na direktno izdajanje upravnih aktov (kot poti do varčevanja s sredstvi); kot je že bilo omenjeno sistem vodenja kakovosti ne vključuje ekonomskih kriterijev uspešnosti. Ker je notranja presoja obvezni element sistema vodenja kakovosti, je pričakovano, da notranji presojevalci za sistem vodenja kakovosti ne bodo usposobljeni za izboljševanje kazalnikov, kot je število direktno izdanih upravnih aktov, ki ga inšpektorat uvede kot posledico preoblikovanja procesa. Za ta namen bo morala organizacija (v tem primeru inšpektorat) poskrbeti, da bodo presojevalci usposobljeni tako, da bodo sposobni oceniti stanje oziroma izvajanje aktivnosti v inšpektoratu, ne le z vidika zahtev sistema vodenja kakovosti, ampak tudi glede zahtev, ki jih prinaša izboljšava oziroma preoblikovanje procesa – v tem primeru uvedba kazalnika direktne izdaje upravnih aktov.

²⁵V Prilogi.

Vodstvo inšpektorata bo moralo pred pridobitvijo sredstev iz proračuna, ki bodo omogočala preoblikovanje procesa oz. njegovo izboljšanje, opravičiti takšno investicijo. Za ta namen bi inšpektorat lahko uporabil metodo **neto sedanje vrednosti**.

V naslednjih dveh točkah opredelim neto sedanjo vrednost in izračun slednje, s katerim dokazujem, da bi bila investicija v izboljšavo aktivnosti izdajanja upravnih aktov in na to vezane informacijske tehnologije za inšpektorat, kateri izvaja uradni nadzor nad živili in krmo v RS in ki ima zaposlenih 140 inšpektorjev, opravičena.

V tem magistrskem delu ne trdim, da je kazalnik direktne izdaje upravnih aktov (kot posledica preoblikovanja procesa) uporaben za vse inšpektorate RS, ki izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo. Cilj je le, da se vodstva inšpektoratov usmeri v iskanje izboljšav obstoječih procesov, bodisi z orodji, ki jih nudi sam sistem vodenja kakovosti (proces korektivnih in preventivnih ukrepov in proces izvedbe izboljšav) oziroma preko pristopa, kakršen je preoblikovanje (reinženiring) procesov.

5.1. Neto sedanja vrednost

Metoda **neto sedanje vrednosti** (ang. Net Present Value) je ena od metod investicijskega odločanja, pri čemer jo lahko razumemo kot orodje izbora dolgoročnih investicij z namenom izbrati investicije, ki zvišujejo vrednost premoženja lastnikov. Značilnosti investicijskega odločanja:

- uporaba denarnih in ne računovodskih tokov,
- princip inkrementalnosti (bo prišlo do denarnega toka, če sprejmemo projekt in hkrati ne bo prišlo do denarnega toka, če projekt zavrremo?),
- upoštevati je potrebno oportunitetne stroške – to so potencialni prihodki, do katerih bi prišlo z alternativno uporabo sredstev in so izgubljeni, če sprejmemo investicijo. Obvezno jih moramo vključiti pri investicijskem odločanju.

Neto sedanja vrednost spada torej v skupino metod, ki uporabljajo tehniko diskontiranja (Rusjan, 1990, str. 27).

Koraki, ki so potrebni za izračun neto sedanje vrednosti (NSV):

- diskontiramo bodoče denarne tokove projekta z, za tveganje prilagojeno diskontno stopnjo in jih nato seštejemo (zaradi navedenega štejeemo NSV med diskontirane tehnike),
- odštejemo začetni znesek investicije,
- odločitveni kriterij: sprejmemo vse projekte, ki imajo NSV pozitivno.

$$NSV = DT_0 + \frac{DT_1}{(1+r)^1} + \frac{DT_2}{(1+r)^2} + \frac{DT_3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{DT_N}{(1+r)^N}$$

Legenda:

- NSV (neto sedanja vrednost),
- DT (denarni tok),
- r (za tveganje prilagojena diskontna stopnja).

Prednosti NSV metode, pred na primer drugimi metodami investicijskega odločanja (doba povračila, povprečen računovodski donos, diskontirana doba povračila, notranja stopnja donosa, indeks dobičkonosnosti):

- uporablja vse inkrementalne denarne tokove,
- upošteva časovno vrednost denarja.

Ključno za NSV metodo:

- šteje samo denar – računovodski dobiček je nepomemben,
- štejejo samo dodatni oziroma inkrementalni denarni tokovi (tisti denarni tokovi, ki so neposredna posledica sprejetja investicije),
- potopljenih stroškov (ang. Sunk Costs), do katerih je prišlo pred odločitvijo o sprejemu investicije, ne vključimo (na primer testne-marketinške analize),
- upoštevati moramo stranske učinke sprejetja projekta (na primer: erozija prodaje ostalih proizvodov, zaradi novega izdelka, katerega uvedba je nov projekt).

5.2. Izračun NSV

Z izračunom NSV dokazujem, da bi bila investicija, ki bi omogočala uveljavljanje preoblikovanega procesa (v tem primeru izboljševanje kazalnika direktne izdaje upravnih aktov) za inšpektorat, ki ima zaposlenih 140 inšpektorjev, opravičena.

Ena od možnosti, kako bi se torej ustvarjal pozitiven denarni tok, je direktna izdaja upravnih aktov.

Glede na določila Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP (Ur.l.RS, št., 24/06), se vsak upravni postopek zaključi z izdajo sklepa o ustavitvi postopka (pravna osnova: 28. člen in 4. odstavek 135. člena ZUP). Inšpektor lahko omenjeni upravni akt izda po končanem postopku v pisarni, pri čemer mora biti ta korespondenca zopet izvedena skladno z določili ZUP – stranki v postopku mora inšpektorat (oziroma glavna pisarna –

glede na terminologijo Uredbe o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06) poslati upravne akte po priporočeni pošti, kar pa stane organ 447,00 SIT (pošiljka do 20 g – Vir: Cenik Pošte Slovenije, 01.04.2006). Tem stroškom se je mogoče izogniti, če inšpektor izda stranki v postopku upravni akt (na primer sklep o ustavitvi postopka) direktno ob koncu pregleda.

Tak postopek seveda zahteva investicijo (nakup prenosnih računalnikov s tiskalniki, programska nadgradnja – slednja zlasti zaradi vzpostavitve kontrole nad delom inšpektorjev – omogočala bi pridobitev podatkov, ki bi lahko služili kot osnova za kazalnike, na primer število sklepov o ustavitvi izdanih direktno pri stranki, glede na celotno število izdanih sklepov o ustavitvi na inšpektorja).

Pri računanju denarnih tokov je potrebno poudariti, da gre za oceno, ker je točne podatke s strani inšpektoratov RS, na področju nadzora živil in krme težko pridobiti.

Pomemben podatek je tudi, da so, glede na določila Uredbe 882/2004/ES in Uredbe o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede živil, higiene živil in uradnega nadzora nad živili (Ur.l.RS, št. 120/05 in št. 66/06) stroški inšpekcijskega postopka lahko sledeči:

- stroški odvzema vzorca,
- stroški laboratorijskih analiz vzorca,
- stroški dodatnega uradnega nadzora (stroški vzorčenja, stroški analiz, plača inšpektorja za čas tega nadzora, orodje, oprema, prevozni stroški,...).

V okviru navedenega je za naš primer pomembna postavka dodatnega uradnega nadzora, ki se bo, skladno z zakonodajo²⁶ EU, začel zaračunavati od 1.1.2007 dalje. Pri tem bo potrebno stranki v postopku, pri kateri bo inšpektor vršil dodatni uradni nadzor (kot posledica ugotovljenih nepravilnosti - na primer kontrolni inšpekcijski pregled) izdati upravni akt (sklep o stroških dodatnega uradnega nadzora). V primeru, ko bi se slednji akt izdal direktno pri stranki, ne v pisarni, bi to pomenilo privarčevanje sredstev.

Izračun denarnega toka, ki izhaja iz prakse izdajanja upravnih aktov direktno pri stranki in ne v pisarni, pri čemer se izognemo poštnim stroškom, bo izražen kot ocena, pri čemer bo slednja izračunana za inšpektorat, ki zaposluje 140 inšpektorjev, torej zaposlenih, ki lahko izdajajo upravne akte. Ocena je, da 14 inšpektorjev ene teritorialne enote izda v 1 letu 5922 upravnih aktov (glede na podatke iz tabele 4 v Prilogi). Predpostavljamo, da se vodstvo odloči za investicijo v izboljšavo, ki zajema tudi nadgradnjo obstoječe informacijske tehnologije in ustvari razmere za ustvarjanje pozitivnega denarnega toka iz naslova privarčevanih sredstev.

²⁶Uredba 882/2004/ES in odločbe Evropske komisije (dopis pravne službe inšpektorata RS, ki v RS izvaja uradni nadzor nad živili in krmo z dne 20.12.2005).

Redni inšpekcijski pregledi izhajajo iz letnega plana, izredni inšpekcijski pregledi pa so posledica različnih prožilnih dogodkov (epidemije, EU/SLO sistem hitrega obveščanja, obvestila strank, odstop drugih organov, obvestila medijev, pritožbe/prijave, ugotovitve inšpekcijskih pregledov, rezultati vzorčenja). Oboji se zaključijo z izdajo sklepa o ustavitvi postopka, bodisi takoj ob inšpekcijskem pregledu, v primeru ko nepravilnosti pri stranki v postopku niso bile ugotovljene oziroma pri kontrolnem pregledu, v primeru, ko so bile ugotovljene nepravilnosti.

Ker bodo s 1.1.2007 stopila v veljavo določila evropske zakonodaje, da se dodatni uradni nadzor stranki v postopku zaračuna, pri čemer bo moral inšpektor izdati sklep o stroških, je postavka kontrolni inšpekcijski pregledi enaka številu izdanih sklepov o stroških. Pogoj za to, da se bodo omenjeni upravni akti izdajali takoj ob inšpekcijskem pregledu (rednem, izrednem ali kontrolnem) je, da se vodstvo odloči, da bo investiralo v nadgradnjo informacijske tehnologije (prenosni računalniki in tiskalniki - cena približno 400.000,00 SIT/1 prenosnik + tiskalnik, programsko opremo, ki zagotavlja nadzor nad zaposlenimi inšpektorji, v smislu, da se upravni akti izdajajo na "terenu" in ne v pisarni – stroški približno 3 mio. SIT in v nadgradnjo SVK, zlasti v smislu usposabljanja notranjih presojevalcev, pri čemer bo notranja presoja orodje, ki bo zagotavljalo, da inšpektorji ne bodo izdajali upravnih aktov v pisarni – stroški usposabljanja notranjih presojevalcev približno 1 mio. SIT letno). V primeru, ko inšpektorji izdajajo upravne akte v pisarni, se zaradi poštnih stroškov ustvarjajo oportunitetni stroški.

Vprašanje, ki se postavlja je, ali obstaja možnost, da inšpektorji kljub dejstvu, da se vodstvo odloči za investicijo v izboljšavo, vseeno ne bodo izdajali upravnih aktov takoj pri stranki, ampak šele v pisarni in tako ne bo prišlo do ustvarjanja pozitivnih denarnih tokov? Odgovor je pritrdilen. Vzrok za to je v dejstvu, da javna uprava ne deluje po istih principih konkurenčnosti kot zasebni sektor, kar pomeni, da lahko predpostavimo, da kontrola nad inšpektorji ne bo vzpostavljena tako kvalitetno, da bi slednja pomenila "mehko prisilo" za inšpektorje pri takojšnji izdaji upravnih aktov, prav tako pa tudi v primeru kvalitetne kontrole nad delom inšpektorjev ni zagotovila, da bo inšpektor, ki preko svojega dela ni omogočal izvajanje varčevalnih ukrepov (takojšnjega izdajanja upravnih aktov) ustrezno sankcioniran (velikokrat je na primer, disciplinske postopke težko izvesti).

Zaradi omenjenega se tveganost projekta oziroma investicije poveča, zaradi česar moramo ustrezno prilagoditi diskontno stopnjo, ki je merilo tveganja pri investicijskem odločanju.

V primeru inšpektorata s 140 inšpektorji bi morala imeti dva inšpektorja vsaj en prenosni računalnik (to je povezano z dejstvom da imata dva inšpektorja navadno eno prevozno sredstvo, avto, tako da lahko od obeh, le en inšpektor na en dan opravlja inšpekcijski nadzor – slednji bi tisti dan uporabljal prenosni računalnik in tiskalnik). Začetna investicija bi tako znašala (ocena): 400.000,00 SIT x 70 + 3 mio SIT. Denarne tokove, z začetkom 1.1.2007, ko pride do zaračunavanja dodatnega uradnega nadzora, se ocenjuje na letni osnovi, glede na podatke iz tabele1 in sicer za celotni inšpektorat (če pri tem odštejemo vsako leto stroške dodatnega usposabljanja notranjih presojevalcev približno 1 mio. SIT), na 25,470.000,00 SIT. Od vsakoletnega

denarnega toka (DT) moramo odšteti (kot oportunitetne stroške) tudi obresti, ki izhajajo iz dejstva, da bi lahko (vsaj teoretično) inšpektorat denar začetne investicije vložil v banko in dobil za to obresti (vzamemo kar EURIBOR 5,5% - točka 5.1). Vsako leto se glavnica, na katero se izračunavajo obresti, poveča za obresti, pridobljene iz preteklega leta – te obresti je kot rečeno, potrebno odšteti od vsakoletnega denarnega toka. Tako bomo prvo leto odšteli 1,705.000,00 SIT, drugo leto 1,798.775,00 SIT, tretje leto 1,803.933,00 SIT, četrto leto 1,804.216,00 SIT in peto leto 1,804.232 SIT. Glede na navedene podatke uporabimo enačbo:

$$NSV = DT_0 + \frac{DT_1}{(1+r)^1} + \frac{DT_2}{(1+r)^2} + \frac{DT_3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{DT_N}{(1+r)^N}.$$

Iz tega sledi, da moramo oceniti še tveganje projekta in sicer tako, da določimo diskontno stopnjo. Kot je že bilo omenjeno, vzamemo $r = 5,5\%$ (<http://www.nlb.si/cgi-bin/nlbweb.exe?doc=13398>) in ga povečamo za 50 %. Razlog je v oceni tveganosti projekta, ki je zelo velika (razlaga v prejšnjem tekstu), zato predpostavimo, da obstoja enaka možnost, da investicija privede do ustvarjanja pozitivnih denarnih tokov, kot tudi, da se to ne zgodi (zato povečamo r za 50%; r znaša po prilagoditvi 8,3%).

NSV, glede na omenjene podatke, izračunamo za obdobje petih let (vezano na amortizacijo informacijske tehnologije) in znaša približno 217.678.000,00 SIT kar je približno 907.000,00 EUR. Ker je NSV pozitivna, bi moralo vodstvo tega inšpektorata investirati v nadgradnjo, ki bo omogočila ustvarjanje pozitivnih denarnih tokov.

Poudarjam, da je omenjeni izračun vezan le na inšpektorat, ki zaposluje 140 inšpektorjev. Vodstva drugih inšpektoratov v RS, zavezancev Uredbe 882/2004/ES, bi morala pred odločitvijo o investiciji izvesti izračun NSV, ki bi temeljil na specifičnih podatkih oziroma uporabiti kakšno drugo metodo investicijskega odločanja.

6. ZAKLJUČEK

Pravna osnova za uvajanje sistema kakovosti v inšpektorate, ki v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo je Uredba 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju Uredba 882/2004/ES) z dne 29. aprila 2004, o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali. Uredba 882/2004/ES opredeljuje operativne zahteve za pristojne organe (inšpektorate kot organe uradnega nadzora nad živili in krmo), vključno s sistemom notranjih presoj, kar pa dejansko pomeni le del sistema kakovosti, v tem magistrskem delu ISO 9001:2000. Poleg omenjenega sta osnova za vzpostavitev sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih tudi strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja in Uredba o upravnem poslovanju, Ur.l.RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06.

Osnovni namen tega magistrskega dela je podati smernice za uvajanje in spremljanje sistema vodenja kakovosti, s poudarkom na standardu ISO 9001:2000, za vodstva

inšpektoratov, ki v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo. Z namenom uresničevanja tega namena sem postavil sledeče cilje, ki sem jih poskušal doseči skozi magistrsko delo:

- **podati osnovne karakteristike organizacije inšpektoratov, ki so predmet tega dela;** v okviru uresničevanja tega cilja sem podal osnovne informacije o inšpektoratih, zavezancih Uredbe 882/2004/ES in predlog organizacijske strukture, ki bi lahko dala, v okviru uvajanja sistema kakovosti, najboljše rezultate,

- **podati osnovne informacije o sistemu vodenja kakovosti, s poudarkom na standardu ISO 9001:2000 in primerjava omenjenega standarda z drugimi sistemi kakovosti, ki bi se lahko uporabili v javni upravi;** v okviru uresničevanja tega cilja sem opredelil sistem vodenja kakovosti, podal namen standardov kakovosti serije ISO 9000, kratko zgodovino ISO standardov in njihov razvoj ter predstavitev standarda ISO 9001:2000 in primerjavo slednjega z nekaterimi drugimi sistemi kakovosti, ki bi se lahko pojavljali v javni upravi (EFQM, CAF). Pri uresničevanju tega cilja sem podal tudi informacije o sistemu kakovosti, s poudarkom na ISO standardih, v javni upravi in navedel tudi pravno osnovo za uvajanje sistemov vodenja kakovosti v inšpektorate, zavezance Uredbe 882/2004/ES,

- **opredelitev pojma procesni pristop, opredelitev procesov, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih, kateri v Republiki Sloveniji izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, s podrobnejšim opisom procesa inšpekcijskega nadzora;** v okviru uresničevanja tega cilja sem opredelil pojem procesnega pristopa in podal opise procesov, ki bi se lahko pojavljali v inšpektoratih, ki v RS izvajajo uradni nadzor nad živili in krmo, pri čemer na primeru procesa inšpekcijskega nadzora podam ključne informacije, ki jih morajo inšpektorati opredeliti pri opisu posameznih procesov. V okviru uresničevanja tega cilja druge procese obravnavam zgolj opisno,

- **opredelitev dokumentov sistema vodenja kakovosti, ki bi se lahko pojavljali pri uvajanju sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih, s podrobnejšo opredelitvijo dokumentacijskega nivoja: poslovnik kakovosti in organizacijski predpis;** v okviru uresničevanja tega cilja sem opredelil dokumentacijo sistema kakovosti, s poudarkom na poslovniku kakovosti in organizacijskem predpisu (izhajajoč iz procesa notranje presoje), pri čemer sem izpostavil nekatere posebnosti, ki bi se lahko pojavljale v omenjenih dokumentacijskih nivojih pri inšpektoratih, zavezancih Uredbe 882/2004/ES,

- **opredelitev osnovnih faz projekta vzpostavitve sistema vodenja kakovosti v inšpektoratih in v okviru slednjega tudi časovna opredelitev uvedbe sistema vodenja kakovosti ter stroškovna ocena vzpostavitve sistema kakovosti, s podrobnejšo opredelitvijo aktivnosti, vezano na certifikacijo sistema vodenja kakovosti;** v okviru uresničevanja tega cilja podajam osnovne aktivnosti, ki naj bi jih vodstva inšpektoratov izvedla, za uspešno uvajanje sistemov vodenja kakovosti, pri čemer sem podal podrobnejši opis aktivnosti, v okviru faze pridobivanja potrdila

sistema kakovosti. V okviru uresničevanja tega cilja podajam tudi časovno in stroškovno opredelitev uvajanja sistema vodenja kakovosti v inšpektorate, zavezanca Uredbe 882/2004/ES,

- **opredelitev kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju oziroma inšpektoratih in podajanje nekaterih praktičnih pristopov pri uporabi kazalnikov s strani vodstev inšpektoratov (na primer uporaba informacijske tehnologije, zmanjševanje števila kazalnikov, brez izgube informacije, kot posledica redukcije);** v okviru uresničevanja tega cilja podajam osnovne informacije o kazalnikih uspešnosti oziroma učinkovitosti in navajam nekatere konkretne kazalnike, ki bi jih vodstva inšpektoratov lahko vpeljala v okviru posameznih procesov (v primeru tega magistrskega dela izhajam iz procesa inšpekcijskega nadzora) ter navajam tudi problematiko, vezano na uvajanje kazalnikov. Podajam tudi informacijo o uporabi informacijske tehnologije kot podpore pri uporabi kazalnikov in opredelim metodo faktorske analize, kot načina poenostavitve pri uporabi kazalnikov (v smislu zmanjševanja števila kazalnikov, ki vodstvu služi kot ocena uspešnosti/učinkovitosti zaposlenih, brez izgube informacije zaradi redukcije števila kazalnikov),

- **prikaz uvajanjaboljšav procesov, ki potekajo v inšpektoratih, pri čemer bodo omenjena orodja, ki jih z vidika izvajanjaboljšav procesov nudi sam sistem vodenja kakovosti (proces preventivnih in korektivnih ukrepov, proces vodenjaboljšav), opredeljen pa je tudi pojem reinženiringa oziroma preoblikovanja procesov kot orodja, ki ni nujno vezano na sistem vodenja kakovosti. V okviru tega cilja bo podan tudi praktični prikaz preoblikovanja oziromaboljšave dela procesa;** v okviru uresničevanja tega cilja poskušam opozoriti uporabnika tega magistrskega dela, da certificiranje sistema vodenja kakovosti ni konec procesa uvajanja kakovosti - sistem je potrebno nenehno izboljševati. V okviru slednjega opredelim orodja, ki omogočajo izboljševanje procesov oziroma aktivnosti v okviru teh procesov; pri tem omenjam orodja, ki jih z vidikaboljšav nudi sam sistem vodenja kakovosti (proces korektivnih in preventivnih ukrepov, proces vodenjaboljšav) in pristop reinženiringa oziroma preoblikovanja procesov – kot metodo, ki ni neposredno vezana na sistem vodenja kakovosti in jo lahko uporabijo tudi tisti inšpektorati, kateri se ne bodo odločali za formalno vzpostavitev sistema vodenja kakovosti. V okviru uresničevanja tega cilja podam tudi praktični prikazboljšave konkretnega procesa oziroma dela procesa, ki se izvaja v inšpektoratu, kateri izvaja uradni nadzor nad živili in krmo v RS.

V okviru uresničevanja zadnjega cilja dokazujem, da bi bila investicija, katera bi omogočala izvajanjeboljšave procesa (v tem primeru izhajam iz dela procesa inšpekcijskega nadzora – konkretno izdajanja upravnih aktov s strani inšpektorjev), ekonomsko upravičena; posledica izvedbe omenjeneboljšave bi bila uvedba kvantitativnega, nefinančnega kazalnika: število direktno izdanih upravnih aktov. V okviru uresničevanja tega cilja opredelim tudi metodo neto sedanje vrednosti, kot

orodja, ki omogoča inšpektoratom dokazati upravičenost investicije (v tem primeru z namenom izboljšave procesa) in s tem pridobiti sredstva iz proračuna. Ne trdim, da je omenjena metoda najbolj optimalno orodje za vse inšpektorate, zavezance Uredbe 882/2004/ES; posamezni inšpektorati bodo morda izbrali kakšno drugo, primernejšo metodo investicijskega odločanja.

Na koncu želim poudariti, da ni zelo verjetno, da bodo vsi inšpektorati, zavezanci Uredbe 882/2004/ES, uporabili kazalnik direktne izdaje upravnih aktov - koristnost izvedbe izboljšav, ki imajo za posledico uvedbo omenjenega kazalnika, je odvisna od individualnih značilnosti posameznega inšpektorata. V okviru uresničevanja zadnjega navedenega cilja tega magistrskega dela želim preko praktičnega prikaza izboljšave, na konkretnem primeru, ki ima v tem primeru za posledico uvedbo kazalnika direktne izdaje upravnih aktov (v izogib poštnim stroškom priporočenega pošiljanja upravnih aktov s strani inšpektoratov), spodbuditi vodstva inšpektoratov k uvajanju izboljšav svojih procesov.

LITERATURA

1. Andoljšek Žiga: Merjenje učinkovitosti in uspešnosti državne uprave na primeru Davčne uprave Republike Slovenije. Doktorska disertacija. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004. 179 str.
2. Baričič et al.: BSC v praksi. Uravnoteženi sistem kazalnikov za celovito merjenje uspešnosti podjetja. Ljubljana: GV Izobraževanje, 2002.
3. Belopavlovič Nataša: Delovna razmerja. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija, 2003. str. 65.
4. Bernik Nataša et al.: Razpolaganje in upravljanje državnega premoženja. Ljubljana, Upravna akademija, 2003. str. 64.
5. Campanella Jack. Principles of Quality Costs: Principles, Implementation, and Use. ASQ Quality Press, 2000. 219 str.
6. Choi F.C., Chan L.S.: Business Process Re-Engineering: Evocation, Elucidation, And Exploration. Business Process Management Journal, Bradford, 3(1997), 1, 39-63 str.
7. Cianfrani A. Charles et al.: ISO 9001: 2000 Explained. ASQ Quality Press, 2001. 216 str.
8. Ciuha Špela: Primerjava modelov kakovosti v državni upravi. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 42 str.
9. Commission of the European Communities, Green Paper on Services of General Interest. Brussels, 2003. 63 str.
10. Costin Harry: Strategies for Quality Improvement, Sea Horbor Drive: The Dryden Press, 1999. 653 str.
11. Crosby Philip B.: The Absolutes of Leadership. San Francisco, 1996. 127 str.
12. Črv Milan: Objektni pristop k prenovi poslovnih procesov in izgradnji informacijskega sistema-metodoloski vidiki. Doktorska disertacija. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 202 str.
13. Dimovski Vlado et al.: Sodobni management. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 328 str.
14. Drucker Peter: 0 managementu. Ljubljana: GV založba, 2004. 203 str.
15. Engel Christian: Quality Management Tools in CEE Candidate Countries. Maastricht, 2003. 104 str.

16. Fitzsimons A. James: *New Service Development*. Thousand Oaks, Sage Publications, 2000. 328 str.
17. Hammer M., Champy J.: *Preurejanje podjetja: manifest revolucije v poslovanju*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1995. 223 str.
18. Horvat et al.: *Metodologija za vzpostavitev in vzdrževanje sistemov vodenja kakovosti*. Maribor: Fakulteta za elektrotehniko, računalništvo in informatiko 2004. str. 227.
19. Kaplan R.S., Norton D.P.: *Strateško usmerjena organizacija*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2001. 426 str.
20. Križman Vojko, Novak Rajko: *Upravljanje poslovnih procesov*. Ljubljana: Slovenski inštitut za meroslovje in kakovost, 2002. 108 str.
21. Manganelli L. Raymond, Klein M. Mark: *Your Reengineering Toolkit*. *Management Review*, New York, 83(1994), 8, 26-30 str.
22. Marolt Janez et al.: *Management kakovosti*. Kranj, Moderna organizacija, 2005. 572 str.
23. Možina Stane et al.: *Management: nova znanja za uspeh*. Radovljica: Didakta, 2002. 872 str.
24. Nemeč Tomislav: *Uvedba sistema kakovosti ISO 9001 v upravni organ*. Ljubljana, 2002. 26 str.
25. Novak Rajko: *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000*. Ljubljana: Slovenski inštitut za meroslovje in kakovost, 2001. 52 str.
26. Potočnik Edvard: *ISO 9001: iz teorije v prakso: priročnik za vodstva podjetij*. Ljubljana: Taxus, 1998. 235 str.
27. Pučko Danijel: *Strateško upravljanje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 394 str.
28. Rozman R.: *Upravljanje v organizacijah*. Management. Radovljica: Didakta, 2002. 175 str.
29. Ross Stephen A. et al.: *Corporate finance*. Homewood (etc.): IRWIN, 1993. 912 str.
30. Rummler Geary A., Brache Alan P.: *Managing the White Space. Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*, Minneapolis: Lakewood Publications Inc., 1991. 10 str.

31. Rusjan Borut: Metode za ocenjevanje uspešnosti investicij. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča, 1990. 65 str.
32. Setnikar-Cankar Stanka et al: Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2005. 246 str.
33. Stimson William A.: Beyond ISO 9000: How to sustain quality in a dynamic world. New York (etc.): AMACOM, 1998. 353 str.
34. Syfert Pamela et al.: Charlotte Adapts the Balanced Scorecard. American City&County, 113(1998), 11, str. 32-33.
35. Štalec Viskiĉ Nataša et al.: Elementi faktorske analize. Zagreb: Fakulteta za fiziĉku kulturo Sveučilišta u Zagrebu, 1991. 98 str.
36. Štriker Marijan: Splošni upravni postopek. Ljubljana, Upravna akademija, 2003. str. 141.
37. Tricker Ray: ISO 9001: for Small Businesses. Butterworth, 2001. 480 str.
38. Vujošević Niko: 1800 vprasanj 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.
39. Vujoseviĉ Niko: Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1996, 316 str.
40. Zaletel Breda: Javna naročila. Ljubljana, Upravna akademija, 2003. str. 92.
41. Zelenika Ratko: Metodologija I tehnologija izrade znanstvenog I stručnog djela. Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci, 2000. 782 str.
42. Źargi Darinka: Znanje za obvladovanje sprememb. Bernardin: Slovensko združenje za kakovost, 2002. 125 str.
43. Źurga Gordana: Kakovost v državni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2000. 52 str.
44. Wilkinson Adrian et al.: Managing with Total Quality Management. London: Maccmillan Press ltd., 1998. 216 str.

VIRI

1. Alea portal.
[URL:<http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=14>],
27.10.2006.
2. (BSI2004) British Standards Institute, <http://search.bsi-global.com/>
3. International Organisation for Standardization,
[URL:<http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/tour/123.html>], 8.5.2003.
4. (ISO2004) International Organization for Standardization, www.iso.ch
5. Kovač Polona: Evropski model »Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)« v slovenski upravi.
[URL:<http://www.mnz.si/si/upl/uoru/CAFSLUPR.DOC>], 8.12.2003.
6. NLB skupina.
[URL: <http://www.nlb.si/cgi-bin/nlbweb.exe?doc=13398>], 03.07.2006.
7. Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Ljubljana: Urad za standardizacijo in meroslovje, 1999. 20 str.
8. (SIST2000) SIST ISO 9000:2000, Sistemi vodenja kakovosti – Zahteve (enakovreden ISO 9001:2000), tretja izdaja, december2000.
9. (SIST2002B) SIST ISO/TR 10013:2002, Smernice za dokumentacijo sistema vodenja kakovosti, peta izdaja, april 2002.
10. (SIST2004) Slovenski institut za standardizacijo, <http://www.sist.si/>
11. Slovenski institut za standardizacijo, [URL: <http://www.sist.si/slo/z1/z162.htm>], 11.08.2005.
12. Slovenski institut za standardizacijo. Napotki za procesni pristop v sistemu vodenja kakovosti. [URL: www.sist.si/slo/g3/napotki_pristop.pdf], 24.8.2005
13. Slovenska akreditacija, [URL: <http://www.gov.si/sa/teksti-1/slo/sainfo.htm>], 18.08.2005.
14. Uredbe o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi, s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil, pri vključevanju v proces analize tveganja (Ur.I.RS, št. 56/03).
15. Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, št. 106/05, št. 30/06, št. 86/06).

16. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur.l.RS, št. 24/03).
17. Zakon o državni upravi (Ur.l.RS, št. 52/02).
18. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02).
19. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06).
20. Zakon o medijih (Ur.l.RS, št. 35/01 in št. 54/02).
21. Zakonu o prekrških (Ur.l.RS, št. 70/06).
22. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 32/06).
23. Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Ur.l.RS, št. 56/99 in št. 64/01).
24. Zakon o veterinarstvu (Ur.l.RS, št. 33/01).

PRILOGA I

Tabela 4: Število dogodkov v okviru inšpekcijskega nadzora

Dogodki (število)	inšpektorji						
	inšpektor 1	inšpektor 2	inšpektor 3	inšpektor 4	inšpektor 5	inšpektor 6	inšpektor 7
redni + izredni inšpekcijski pregledi	155	160	127	145	110	127	136
kontrolni inšpekcijski pregledi	98	42	109	24	10	8	15
skupaj	253	202	236	169	120	135	151
dogodki (število)	inšpektorji						
	inšpektor 8	inšpektor 9	inšpektor 10	inšpektor 11	inšpektor 12	inšpektor 13	inšpektor 14
redni + izredni inšpekcijski pregledi	229	248	109	178	212	167	247
kontrolni inšpekcijski pregledi	49	45	35	50	65	49	12
skupaj	278	293	144	228	277	216	259

Vir: Povzeto glede na podatke inšpektorata RS, zavezanca Uredbe 882/2004/ES (podatki za 6 mesecev)

PRILOGA II

SKLEP O USTAVITVI UPRAVNEGA POSTOPKA



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO RS
INŠPEKTORAT RS
OBMOČNA ENOTA
NASLOV

Številka:

Datum:

Inšpektorat Republike Slovenije, Območna enota (naslov), izdaja na podlagi 4. odstavka 135. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur.l.RS, št. 24/06) v postopku inšpekcijskega nadzora pri (stranka v upravnem postopku)

SKLEP

Postopek inšpekcijskega nadzora pri (stranka v upravnem postopku) glede izvajanja (navedba zakonodaje)
SE USTAVI.

OBRAZLOŽITEV

Inšpektor je dne _____ ob _____ opravil redni inšpekcijski pregled v zvezi z izvajanjem zgoraj imenovane zakonodaje pri (stranka v upravnem postopku).

Ob inšpekcijskem pregledu niso bile ugotovljene nepravilnosti.

Glede na takšne ugotovitve nadaljevanje postopka v tej zadevi ni potrebno, zato se postopek ustavi.

S tem je sklep o ustavitvi postopka utemeljen.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU:

Zoper ta sklep je dovoljena posebna pritožba na (naslov ministrstva kot drugostopenjskega organa) v roku 15 dni po vročitvi sklepa. Pritožbo se vloži pisno ali poda ustno na zapisnik pri organu, ki je izdal ta sklep ali pošlje po pošti. Pritožbo je treba kolkovati po tar. št. 2 Zakona o upravnih taksah (Ur.l.RS, št. 114/05).

Inšpektor:

Vročiti:

1. Stranki
2. Arhiv

PRILOGA III

Primeri zapisov, ki so v standardu ISO 9001:2000 izrecno zahtevani:

točka standarda:	zahtevani zapis:
5.6.1	Vodstveni pregledi
6.2.2 (e)	Izobrazba, usposobljenost, veščine in izkušnje
7.1 (d)	Dokaz, da procesi realizacije in iz njih izhajajoči proizvod izpolnjujejo zahteve
7.2.2	Rezultati pregledov zahtev v zvezi s proizvodom ter ukrepi, ki izhajajo iz pregleda
7.3.2	Vhodi za načrtovanje in razvoj v zvezi z zahtevami za proizvod
7.3.4	Rezultati pregledov načrtovanja in razvoja ter vsi potrebni ukrepi
7.3.5	Rezultati overjanja načrtovanja in razvoja ter potrebni ukrepi
7.3.6	Rezultati validacije načrtovanja in razvoja ter vsi potrebni ukrepi
7.3.7	Rezultati pregleda sprememb načrtovanja in razvoja in vsi potrebni ukrepi
7.4.1	Rezultati ocenjevanja dobaviteljev in vsi potrebni ukrepi, ki izhajajo iz ocenjevanja
7.5.2 (d)	Dokazila (kot zahteva organizacija) o validaciji procesov, kjer njihovih rezultatov ni mogoče overiti s poznejšim nadzorovanjem in merjenjem
7.5.3	Enolična identifikacija proizvoda, kjer se zahteva sledljivost
7.5.4	Lastnina odjemalca, ki je bila izgubljena, poškodovana ali za katero je bilo ugotovljeno, da je kako drugače neprimerna za uporabo
7.6 (a)	Osnove, uporabljene za kalibriranje ali overjanje merilne opreme, kjer ni mednarodnih ali nacionalnih etalonov
7.6	Veljavnost predhodnih merilnih rezultatov, če se ugotovi, da merilna oprema ne izpolnjuje zahtev
7.6	Rezultati kalibracije in overjanja merilne opreme
8.2.2	Rezultati notranje presoje in ukrepi, ki sledijo
8.2.4	Navedba osebe (oseb), ki sprosti(jo) proizvod za

- 8.3 uporabo
- 8.3 Narava neskladnosti proizvoda in kakršnikoli izvedeni ukrepi, vključno s pridobljenim dovoljenjem za izvzetje
- 8.5.2 Rezultati korektivnih ukrepov
- 8.5.3 Rezultati preventivnih ukrepov