

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**DARJA RENČELJ**



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA UPORABE SKUPNEGA OCENJEVALNEGA  
MODELA ZA ORGANIZACIJE V JAVNEM SEKTORJU -  
MODEL ODLIČNOSTI CAF**

LJUBLJANA, SEPTEMBER 2006

DARJA RENČELJ

## **IZJAVA**

Študentka Darja Renčelj izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Boruta Rusjana in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne

Podpis:

## KAZALO

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 UVOD .....</b>                                                                                                         | <b>1</b>  |
| <b>1.1 PREDSTAVITEV PROBLEMATIKE .....</b>                                                                                  | <b>1</b>  |
| <b>1.2 NAMEN PROUČEVANJA .....</b>                                                                                          | <b>3</b>  |
| <b>1.3 CILJI DELA.....</b>                                                                                                  | <b>3</b>  |
| <b>1.4 METODE DELA.....</b>                                                                                                 | <b>3</b>  |
| <b>1.5 STRUKTURA POGLAVIJ .....</b>                                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>2 OPREDELITEV IN POMEN JAVNE UPRAVE .....</b>                                                                            | <b>5</b>  |
| <b>2.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA .....</b>                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>2.2 OPREDELITEV JAVNE UPRAVE.....</b>                                                                                    | <b>5</b>  |
| <b>2.3 OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE .....</b>                                                                                 | <b>7</b>  |
| <b>2.4 UČINKOVITOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE.....</b>                                                                         | <b>9</b>  |
| <b>3 REFORMA JAVNE UPRAVE - VZROKI ZA SPREMINJANJE IN PREDNOSTNA<br/>PODROČJA MODERNIZACIJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....</b> | <b>13</b> |
| <b>3.1 GLAVNA PODROČJA REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE PO OBDOBJIH .....</b>                                                 | <b>13</b> |
| 3.1.1 Obdobje od 1990 do 1996.....                                                                                          | 13        |
| 3.1.2 Obdobje od 1997 do 2002.....                                                                                          | 13        |
| 3.1.3 Obdobje od 2003 do 2005.....                                                                                          | 15        |
| <b>3.2 POMANJKLJIVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....</b>                                                                      | <b>18</b> |
| <b>4 KAKOVOST SLOVENSKE JAVNE UPRAVE V SKUPNEM EVROPSKEM<br/>UPRAVNEM PROSTORU .....</b>                                    | <b>20</b> |
| <b>4.1 NOVI IMPERATIVI ZA KAKOVOST .....</b>                                                                                | <b>20</b> |
| <b>4.2 IZGRAJEVANJE SKUPNEGA EVROPSKEGA UPRAVNEGA PROSTORA (EAS).....</b>                                                   | <b>22</b> |
| <b>4.3 KAKOVOST KOT DEJAVNIK RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....</b>                                                        | <b>25</b> |
| <b>4.4 UGOTAVLJANJE IZBOLJŠEVANJA KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI .....</b>                                                        | <b>27</b> |
| <b>4.5 TEMELJNI DOKUMENTI UVAJANJA KAKOVOSTI V SLOVENSKO JAVNO UPRAVO.....</b>                                              | <b>31</b> |
| 4.5.1 Učinki Odbora za kakovost.....                                                                                        | 33        |
| 4.5.2 Modeli merjenja kakovosti v javni upravi .....                                                                        | 34        |
| <b>5 SKUPNI OCENJEVALNI MODEL - CAF .....</b>                                                                               | <b>39</b> |

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>5.1 OSNOVE ODLIČNOSTI, NA KATERIH TEMELJITA MODEL CAF IN EFQM .....</b>                                                                       | <b>39</b> |
| <b>5.2 GLAVNI NAMEN IN SMERNICE ZA UPORABO MODELA CAF .....</b>                                                                                  | <b>40</b> |
| <b>5.3 MODEL CAF V SLOVENIJI .....</b>                                                                                                           | <b>44</b> |
| <b>5.4 UGOTOVITVE SAMOOCENJEVANJA PO RAZISKAVI EVROPSKEGA INŠTITUTA ZA JAVNO UPRAVO IN SLOVENSKI RAZISKAVI MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO .....</b> | <b>49</b> |
| 5.4.1 Splošne ugotovitve po raziskavi Evropskega inštituta za javno upravo .....                                                                 | 49        |
| 5.4.2 Primerjava ugotovitev samoocenjevanja po evropski raziskavi in po slovenski raziskavi .....                                                | 68        |
| 5.4.3 Zaključek obeh raziskav .....                                                                                                              | 72        |
| <b>6 ZAKLJUČEK .....</b>                                                                                                                         | <b>73</b> |
| <b>7 LITERATURA IN VIRI .....</b>                                                                                                                | <b>75</b> |
| 7.1 LITERATURA .....                                                                                                                             | 75        |
| 7.2 VIRI .....                                                                                                                                   | 78        |
| <b>PRILOGE .....</b>                                                                                                                             | <b>1</b>  |
| <b>SLOVAR TUJIH IZRAZOV IN OKRAJŠAV .....</b>                                                                                                    | <b>13</b> |

## KAZALO SLIK

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Slika 1: Razmejitev med javnim sektorjem, javno upravo in državno upravo .....                           | 5  |
| Slika 2: Razvoj pojmovanja kakovosti.....                                                                | 21 |
| Slika 3: Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.....                             | 27 |
| Slika 4: Pretvarjanje ciljev v kazalnike, ukrepe in naloge .....                                         | 29 |
| Slika 5 : Modeli merjenja kakovosti v javni upravi .....                                                 | 35 |
| Slika 7: Primerjava presoje po ISO, CAF ter PRSPO modelih.....                                           | 36 |
| Slika 6: Razmerje med modelom CAF in ISO standardi .....                                                 | 37 |
| Slika 8: Model poslovne odličnosti.....                                                                  | 38 |
| Slika 9: Struktura modela CAF .....                                                                      | 41 |
| Slika 10: Prikaz zahtevnosti modela CAF.....                                                             | 42 |
| Slika 11: PDCA cikel v modelu CAF .....                                                                  | 42 |
| Slika 12: Rezultati pilota v osmih slovenskih upravnih organizacijah .....                               | 46 |
| Slika 13: Rezultati 199 evropskih in 18 slovenskih organizacij .....                                     | 47 |
| Slika 14: Primerjava ocen modela med slovenskim in evropskim povprečjem med letoma 2000 in 2005 .....    | 48 |
| Slika 15: Število organizacij v javnem sektorju, ki so sodelovale v raziskavi v letih 2003 in 2005 ..... | 51 |
| Slika 16: Razlog za uporabo modela CAF namesto TQM modelov (leto 2005).....                              | 56 |
| Slika 17: Število ljudi v samoocenjevalnem timu glede na celotno število zaposlenih (v %).....           | 58 |
| Slika 18: Velikost samoocenjevalnih timov.....                                                           | 58 |

## KAZALO TABEL

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1: Poudarki delovanja po programih v letih 2004–2005 .....                                        | 23 |
| Tabela 2: 4K za kakovost evropskih javnih storitev .....                                                 | 25 |
| Tabela 3: Temelji odličnosti v različnih stanjih zrelosti organizacije.....                              | 39 |
| Tabela 4: Primerjava ocen modela CAF med slovenskim in evropskim povprečjem med letoma 2000 in 2005..... | 47 |
| Tabela 5: Število organizacij v javnem sektorju, ki so sodelovale v raziskavi v letih 2003 in 2005 ..... | 50 |
| Tabela 6: Aktivnosti organizacij v javnem sektorju za leto 2003 in 2005 .....                            | 51 |
| Tabela 7: Uvedba modela CAF: prostovoljno, predlagano ali obvezno (leto 2005).....                       | 52 |
| Tabela 8: Finančna sredstva za širjenje modela CAF (leto 2005).....                                      | 52 |
| Tabela 9: Razpoložljivi kadrovske viri za širjenje modela CAF v letu 2005 .....                          | 52 |
| Tabela 10: Obstoj posebnega tima za kakovost v organizaciji pred uporabo modela CAF.....                 | 53 |
| Tabela 11: Uporaba ostalih modelov kakovosti, ko je bil model CAF uporabljen (leto 2005) .....           | 53 |
| Tabela 12: Razlog, zakaj je bil uveden model CAF (leto 2005) .....                                       | 55 |
| Tabela 13: Odločitev za uporabo modela CAF (leto 2005) .....                                             | 56 |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 14: Odgovornost za samoocenjevalne procese (leto 2005) .....                     | 57 |
| Tabela 15: Sestava samoocenjevalnega tima v letu 2005 .....                             | 58 |
| Tabela 16: Način priprave organizacij na samoocenjevanje v letu 2005 .....              | 59 |
| Tabela 17: Časovno obdobje samoocenjevanja v letu 2005 .....                            | 59 |
| Tabela 18: Glavne ovire pri samoocenjevanju v letu 2005 .....                           | 60 |
| Tabela 19: Glavne prednosti samoocenjevanja v letu 2005 .....                           | 61 |
| Tabela 20: Način ocenjevanja uporabe modela CAF v letu 2005 .....                       | 61 |
| Tabela 21: Narava učinkov izboljšav v letu 2005 .....                                   | 62 |
| Tabela 22: Učinki izboljšav in planirani modeli kakovosti v letu 2005.....              | 63 |
| Tabela 23: Razlogi za neučinkovito uporabo modela CAF v letu 2005 .....                 | 64 |
| Tabela 24: Ali imate namen ponovno uporabiti model CAF (po državah) za leto 2005? ..... | 65 |
| Tabela 25: Planirane spremembe pri managementu z modelom CAF .....                      | 66 |
| Tabela 26: Sodelovanje organizacij v benchmarkingu v % za leti 2003 in 2005 .....       | 67 |
| Tabela 27: Interes organizacij po benchmarkingu in izmenjavanju izkušenj .....          | 67 |
| Tabela 28: Prikaz ocen posameznih trditev.....                                          | 7  |



# 1 UVOD

## 1.1 PREDSTAVITEV PROBLEMATIKE

V sodobni družbi je kakovost postala univerzalni koncept<sup>1</sup>. Kakovost je proces, nikoli končana zgodba, ki stremi od zadostitve zahtevam uporabnikov k odličnosti kot preseganju njihovih pričakovanj. Bouckaert, Löfflerjeva in Pollitt (2004, str. 221) ugotavljajo, da beseda 'kakovost' spreminja svoj obseg. Dosedanjim izzivom na področju kakovosti, znanim zlasti do leta 2000, se namreč pridružujejo novi, taki, ki izhajajo iz spremenjenih oziroma novih zahtev do upravnih sistemov. Pojem kakovosti pa privzemajo in vsebujejo tudi številni novejši in širši koncepti, kot so npr. reinvencija<sup>2</sup>, modernizacija in dobro javni management. Vsi ti zajemajo idejo kakovosti in jo vključujejo v uresničitev širšega koncepta.

Kot taka je kakovost kategorija sodobne evropske uprave. Slovenska uprava se po ukrepih in rezultatih enakovredno meri z evropskimi. Prav tako so za slovensko upravo značilni isti veliki problemi kot za evropske uprave, to so relativno nezadovoljstvo zaposlenih, še vedno preveč birokratska samozadostnost uprave kot celote, pomanjkljiva medinstitucionalna koordinacija in politična stigmatizacija upravnega dela.

Uvajanje, spodbujanje in management kakovosti je eden ključnih delov reforme slovenske javne uprave od sredine devetdesetih let, ko je bil sprejet Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 kot del Strategije RS za vključitev v EU. Reforma javne uprave je strukturna reforma na zakonodajni, organizacijski, managerski, informacijski in kadrovske ravni. Ciljna področja preobrazbe slovenske uprave so (Bohinc, 2001, str. 6)<sup>3</sup>:

- kakovostnejše izvajanje nalog in učinkovitejši nadzor ter boljše uveljavljanje odgovornosti;
- razvoj javne službe, ki bo usmerjena k uporabniku;
- izboljšanje položaja javnih uslužbencev;
- koriščenje zmogljivosti moderne informacijske tehnologije;
- izboljšanje kakovosti pravne regulative in krepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije upravnega sistema.

Tako je sodobna javna uprava v krovni izjavi Vlade Republike Slovenije (2003) o Politiki kakovosti v državni upravi definirana kot uprava, ki naj bi delovala po načelu zakonitosti, naj bi

---

<sup>1</sup> Tako Engel (2003, str. 18): "Quality" has today become a universal concept or "philosophy." ali Kern (2003): "Globalizacija, informatizacija ter hiter tehnološki razvoj zahtevajo visoko kakovost v vseh segmentih."

<sup>2</sup> Re-invention (Osborne in Gaebler, 1993: Reinventing Government, str. 29).

<sup>3</sup> Sestavek ni avtorski, ampak predstavlja povzetek različnih gradiv in zakonskih obrazložitev, pripravljenih v Ministrstvu za notranje zadeve v okviru projekta Reforma javne uprave.

bila usmerjena k uporabniku in učinkovita, strokovna in politično nevtralna; njen cilj naj bi bil nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati naj bi morala po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kakovost in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabila čim manj javnih sredstev za določene cilje. Prilagojena naj bi bila potrebam demokratične državne ureditve in naj ne bi delovala kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik gospodarskega in ekonomskega razvoja države.

Pojem kakovosti se na abstraktni ravni (ne na ravni posameznih modelov) vklaplja tudi v normativne akte, kot so Zakon o državni upravi (2002), Zakon o javnih uslužbencih (2002), Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (2001) idr. Del projektov kakovosti v prenovi delovanja slovenske javne uprave poteka po načelu »od zgoraj navzdol«, del »od spodaj navzgor«.

V prvi sklop sodijo npr. standardiziran nabor minimalnih dobrih praks v uredbi o načinu poslovanja s strankami, organizacija konferenc o kakovosti, poslovni odličnosti in dobrih praksah, centralni javni razpis za izbiro najbolj ugodnega ponudnika za pridobitev certifikata ISO 9000:2000 na upravnih enotah, metodologija za analizo stanja po resorjih idr.

V drugem delu prednjačijo prizadevanja posameznih upravnih organizacij na področjih pridobivanja certifikatov ISO ali pilotskega sodelovanja pri priznanju RS za poslovno odličnost, posamezni nosilci javnih pooblastil se vključujejo tudi v delo Združenja za kakovost pri Gospodarski zbornici RS. Evropski model ocenjevanja kakovosti v javnem sektorju (Common Assessment Framework - CAF) pa je standard, ki ga je Ministrstvo za notranje zadeve priporočalo kot strateško smernico od leta 2002 (Kovač, 2002, str. 47).

Model CAF so razvili v letih 1998-2000 upravni strokovnjaki na podlagi pooblastila generalnih direktorjev za javno upravo v državah članicah EU, prvič pa so ga javno predstavili na 1. konferenci o kakovosti v upravah EU spomladi 2000 v Lizboni. V Sloveniji je bil na nacionalni ravni predstavljen prek sodelovanja Slovenije na enem izmed srečanj generalnih direktorjev novembra 2001 v Stockholmu, že leta 2002 pa je bila na Ministrstvu za notranje zadeve ustanovljena medresorska delovna skupina za uvajanje modela CAF v slovensko upravo. Njena prva naloga je bila zagotoviti ustrezno slovensko različico CAF ter usposobitev skupine ocenjevalcev po modelu odličnosti EFQM - European Foundation for Quality Management (uveljavljenega s strani Evropskega sklada za management kakovosti), na katerem CAF temelji (Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2003).

Za izboljšanje kakovosti poslovanja v javni upravi predstavlja samoocenjevanje osnovo za nenehno izboljševanje procesov. Ta cilj lahko najlažje dosežemo s pomočjo uporabe modela CAF z uporabo metode samoocenjevanja. Samoocenjevanje poudarja prednosti in področja možnih izboljšav v organizaciji. Ker pristop samoocenjevanja temelji na večjem vključevanju zaposlenih, odpira nove vidike v razumevanju in reševanju problemov kakovosti, ustvarja pa tudi večjo angažiranost in dinamiko znotraj kolektiva.

Model odličnosti je razširjen kot neobvezno orodje za izboljšanje kakovosti v 22 državah, tudi v Sloveniji. Čeprav model ni zahteven, je glavna ovira za implementacijo še vedno pomanjkanje znanja in izkušenj s področja analiziranja in ocenjevanja v delovnih organizacijah, predvsem pa preobremenjenost zaposlenih.

## **1.2 NAMEN PROUČEVANJA**

Ključni namen dela je prikazati možnosti izboljšave kakovosti v javni upravi z modelom CAF kot orodjem za pregled stanja v organizaciji.

Model CAF se lahko uporablja kot pristop za organizacije, ki se pomena kakovosti v lastnem okolju šele začenjajo zavedati. Določen je kot prednostna izbira predvsem zaradi integralnosti meril ter optimalnega razmerja med viri in rezultati.

CAF je orodje prihodnosti tudi v Sloveniji, zato lahko rečemo, da so trendi razvoja slovenske javne uprave na področju managementa kakovosti skladni z evropskimi prizadevanji.

## **1.3 CILJI DELA**

Cilj magistrskega dela je podati ugotovitve raziskav uporabe modela CAF, tako evropskih kot slovenskih, ter kritične ocene modela CAF in njegovega dejanskega pomena ter ustreznosti in uporabnosti v praksi.

## **1.4 METODE DELA**

Gradivo bomo črpali iz sekundarnih virov, to je knjig in člankov.

Podatke bomo črpali iz spletnih strani, predvsem Ministrstva za notranje zadeve ter Ministrstva za javno upravo. Analizirali bomo veliko pravnih virov, to je zakonov in podzakonskih aktov.

Pristop k raziskovanju je prevladujoče deduktiven, saj iz splošnih teoretičnih spoznanj prehaja k aplikaciji metod, znanja, pogledov na specifičen ter praktičen primer ugotovitve samoocenjevanja v EU in Sloveniji.

## 1.5 STRUKTURA POGLAVIJ

Prvo poglavje je uvodni del, ki predstavi nujnost spodbujanja managementa kakovosti v javni upravi z ocenjevalnim sistemom CAF za pridobitev in ohranitev njene učinkovitosti in uspešnosti. Poudarek uvodnega poglavja je predvsem v opredelitvi problema ter predstavitvi namena, cilja in metode pri izdelavi tega magistrskega dela.

V drugem poglavju smo opredelili ključne pojme, ki so povezani s predmetom proučevanja, kot so javni sektor, javna uprava in državna uprava in se seznanili z učinkovitostjo in uspešnostjo javne uprave.

V tretjem poglavju bomo skozi reformo slovenske javne uprave prikazali uvajanje kakovosti po različnih obdobjih. Osredotočili se bomo na vzroke sprememb, predvsem na sam potek reforme z njenimi cilji, nalogami, ukrepi in deloma tudi na pomanjkljivosti. Pogled na reformo bo seveda skozi prizmo celovitega pristopa k izboljševanju kakovosti javne uprave. Opisali bomo glavna področja reforme po obdobjih ter opredelili nosilce nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave.

Četrto poglavje bo namenjeno teoretičnemu pojmu kakovosti in poslovne odličnosti, ki bo podrobneje razdeljeno na prikaz zagotavljanja kakovosti in poslovne odličnosti v javni upravi po sprejeti reformi.

V petem poglavju predstavljamo skupni ocenjevalni model za organizacije v javnem sektorju (CAF) ter ugotovitve samoocenjevanja, ki sta jih pokazali raziskava uporabe skupnega ocenjevalnega modela v evropskih javnih upravah (angl. »Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations«) in slovenska raziskava o primerjavi slovenskih in evropskih izkušenj.

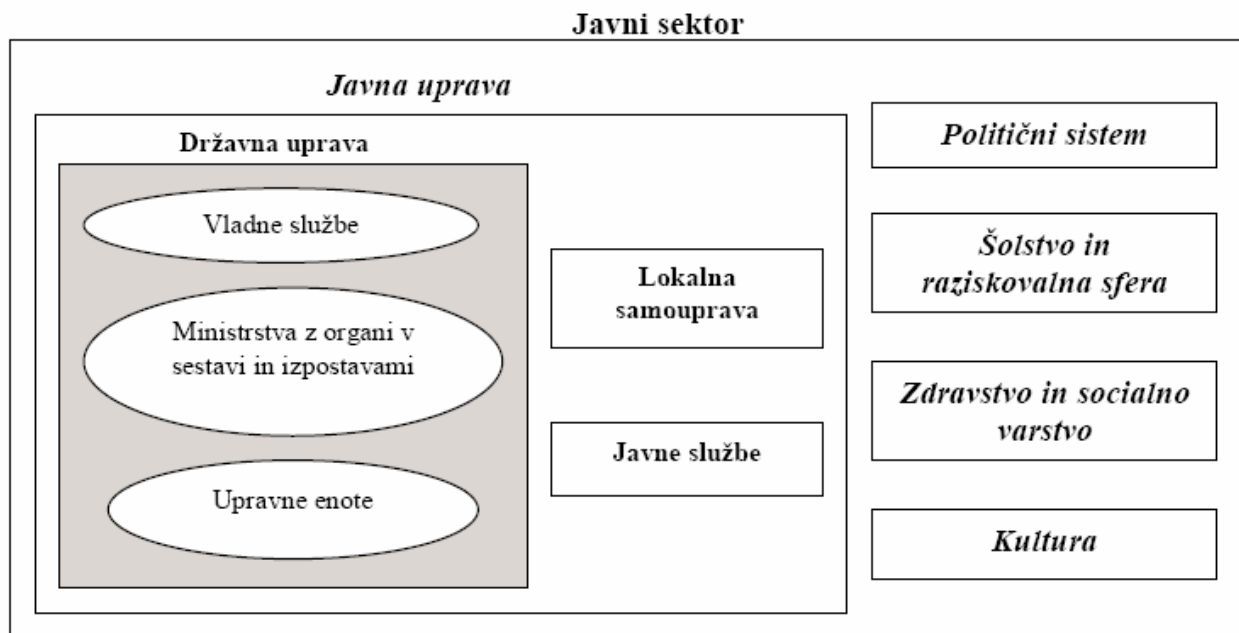
Proučevanje poteka kontinuirano skozi vse delo s ciljem pridobiti čim več relevantnih informacij ter nato podati ugotovitve modela CAF v slovenski in evropski javni upravi. Proučevanje je podkrepljeno s citati, z navedki drugih raziskovalcev in teoretikov ter rezultati drugih že obstoječih raziskav na to temo. V končni fazi so podane ugotovitve, zaključna misel ter seznam uporabljenih virov in literature.

## 2 OPREDELITEV IN POMEN JAVNE UPRAVE

### 2.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna. Z njo se ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Na splošno lahko javni sektor opredelimo kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže v njihovem proračunskem financiranju (Setnikar-Cankar, 1997, str. 73). Javni sektor obstoji zato, da bi se v javni sferi zadovoljile čiste potrebe skupnosti in potrebe posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Običajno pojmovanje javnega sektorja se nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero (glej Sliko 1), torej gre za nek splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma z zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila, Kovač, 2000, str. 151).

Slika 1: Razmejitev med javnim sektorjem, javno upravo in državno upravo



Vir: Ferfila, Kovač, 2000, str. 152.

### 2.2 OPREDELITEV JAVNE UPRAVE

Poudariti velja, da je pojem javna uprava nejasen in neenotno opredeljen. Javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985, str. 129-130).

Javna uprava ima regulativno funkcijo, kar pomeni dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom). Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog, in sicer policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema (Šmidovnik, 1985, str. 135). Osnovna načela delovanja javno upravo opredeljujejo kot institucionalni okvir za izvajanje političnih odločitev s prevladujočim ciljem zadovoljevanja javnega interesa (Lane, 1995, str. 3). Setnikar-Cankarjeva (1997, str. 74) pravi, da je javna uprava strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Obsega upravo v ministrstvih, upravnih enotah, občinah in v drugih lokalnih skupnostih ter v številnih javnih podjetjih in javnih zavodih, ki opravljajo javno službo na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, komunale, energetike, prometa in zvez ipd. Rakočevič (1994, str. 161-162) pa pravi, da naj bi pojem javna uprava zamenjal pojem državna uprava, s čimer poudarja spremenjeno vlogo države, ki naj bi v skladu s procesom deetimizacije prenašala svoje funkcije na zunajdržavne mehanizme obstoječe organizacije in skupnosti. Tako v javno upravo v organizacijskem smislu sodijo tudi tiste organizacije, ki sicer niso neposredni sestavni del državnega organizma, opravljajo pa naloge, za katerih normalno in redno izvajanje je odgovorna država. Te organizacije niso sestavni del državne uprave, vendar morajo pri opravljanju nalog zasledovati predvsem splošne družbene interese.

V nadaljevanju bomo pod pojmom javna uprava razumeli opredelitev Ferfile in Kovačeve (2000, str. 152), ki vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (management družbenih zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni moč zagotoviti na trgu).

Elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik, 1998, str. 1070):

- država deluje preko svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno za javno upravo velja upravno, delno tudi civilno pravo;
- poseben pomen ima stroka v smislu povezovanja znanja in izkušenj;
- značilen je uslužbenski sistem.

Prvi element javne uprave je *državna uprava*, ki zadovoljuje potrebe ljudi, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je torej aparat za izvrševanje monopola fizične prisile. Organizacijski vidik opredeljuje državno upravo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravnih organizacij (servisna funkcija). Pristojnosti državne uprave so izvrševanje predpisov, odločanje o upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje

alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanja gospodarstva (Rakočević, 1994, 169).

*Lokalna samouprava* pomeni uresničevanje pravice ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena. V Sloveniji imamo od leta 1995 dvotirni upravni sistem z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave. Ta sistem pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave (edina lokalna skupnost je zaenkrat občina) in državne uprave na lokalni ravni (Ferfila, Kovač, 2000, str. 154).

Tretji element javne uprave so *javne službe*, ki so poseben pravni režim. Izvajajo se z namenom, da država z njimi preusmeri tržne systemske interakcije, ki bi porušile delovanje in stabilnost družbenega sistema, s ciljem zagotavljanja osnovnih proizvodov in storitev z enako dostopnostjo za vse prebivalce. Javne službe se lahko pri nas izvajajo v naslednjih oblikah: režijski obrat, javni holding, javno podjetje, javni gospodarski zavod, koncesije, kapitalska vlaganja, javni zavod in zavod s pravico javnosti. Javne službe so lahko (1) gospodarske in negospodarske, (2) državne in lokalne ter (3) obvezne (na primer oskrba s pitno vodo, javna snaga ipd.) in izbirne (Ferfila, Kovač, 2000, str. 154).

## **2.3 OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE**

Državna uprava mora imeti za vse svoje delovanje podlago v veljavnem pravnem redu. Upravni organi so za svoje delo običajno odgovorni vladi, ki izvršuje nadzor in usklajevanje upravnih organov. Naloga državne uprave je sistematično in nenehno spremljanje izvajanja vladne politike, zakonov in drugih odločitev v realnem življenju, ob tem pa mora ugotavljati učinke in posledice, ki jih povzročajo sprejete odločitve. Državna uprava dejansko usmerja zakonodajni proces in proces sprejemanja odločitev v predstavniških organih in v vladi, saj daje pobude in sooblikuje predpise, zakone in druge odločitve, ki jih nato sprejemajo vladni in predstavniški organi in katere potem izvršuje. Zaradi tega se v vseh sodobnih političnih sistemih neprestano krepi položaj vlade in državne uprave na račun predstavniških teles. To je posledica tega, da se predstavniška telesa (in tudi vlada) relativno hitro menjajo, državna uprava pa za normalno opravljanje nalog v državi potrebuje stabilnost, kar bistveno povečuje njeno dejansko moč. Stvarna moč državne uprave je tako v nasprotju z njenim formalnim položajem, kar povzroča protislovje med politiko in upravo, ki se kaže v tem, da odgovornosti v državi ne sprejema tisti, ki je odločitve predlagal in pripravil (državna uprava), ampak tisti, ki jih formalno sprejme (predstavniški organi) (Rakočević, 1994, str. 168-171).

Večina sodobnih organizacij, zlasti vse velike in med njimi tudi državna uprava, je organizirana po modelu birokratske organizacije, katere temelje je postavil nemški sociolog Max Weber. Birokratski model organizacije naj bi temeljil na izvorih družbene moči, ki so lahko iracionalni (tradicija, miti itd.) ali pa racionalni. Z razvojem znanosti in družbene miselnosti se racionalne podlage vse bolj uveljavljajo, zato je racionalnost poglavitni temelj birokratske organizacije.

Birokratska organizacija je po Webrovem mnenju najboljša in pravzaprav edina možna oblika sodobne organizacije. Webrov tip birokracije je podlaga za vse razprave o zanesljivosti vladne in upravne organiziranosti. Kot je bila industrijska revolucija predpogoj za vse višje oblike gospodarskega razvoja, tako je bil Webrov model nujen (čeprav verjetno ne zadosten) prvi korak k zanesljivi upravi.

Za razlago pojma organizacija povzemamo kar Lipovčevo opredelitev, ki razlaga organizacijo kot »sestav medsebojnih razmerij med ljudmi, ki zagotavlja obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe« (1987, str. 35).

Weber našteva naslednje lastnosti birokratske organizacije (Lipovec, 1987, str. 309, Rakočevič, 1994, str. 45):

- trajna delitev del po pristojnosti;
- hierarhija, ki je v bistvu monokratska;
- pismenost postopkov in obstoj dokumentacije;
- strokovnost zaposlenih v organizaciji, ki so nameščeni in ne voljeni;
- delo zaposlenih s polnim delovnim časom;
- odvijanje dela po vnaprej določenih pravilih;
- brezosebnost odnosov;
- razmejitve med politiko in upravo.

Birokratska organizacija se sooča tudi z različnimi protislovji (Rakočevič, 1994, str. 47-49):

- prvo protislovje je z znanostjo in razvojem: birokratska organizacija temelji na racionalnosti, ki pa je domena znanosti, ki teži k vedno novim spoznanjem in novim rešitvam. Razvoj znanosti zato prihaja v nasprotje z birokratsko organizacijo, ki želi stabilnost in ne spremembe. Delo v birokratski organizaciji je vnaprej predvideno, razvoj znanosti pa po drugi strani povzroča, da tisto, kar je bilo včeraj ustrezno, danes ne ustreza več, čemur se takšna organizacija težko prilagaja;
- drugo protislovje obstaja med hierarhijo in strokovnostjo oziroma odločanjem: za sprejemanje vseh odločitev je pristojen hierarhičen vrh, ki za odločanje potrebuje podlage, torej vednost o dejanskem stanju, to pa imajo samo strokovnjaki. Hierarhični vrh tako odloča, nima pa strokovnega znanja, medtem ko strokovnjaki le formalno izvršujejo odločitve in pripravljajo njihove podlage, čeprav imajo edini potrebno znanje za odločanje, kar poraja vprašanje odgovornosti za sprejete odločitve.

Kritiki Webrovega modela ugotavljajo, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne razlage navidez jasnih zakonov (Mintzberg, 1996, str. 76).



Družbeno-ekonomske spremembe v sodobnih gospodarstvih narekujejo naslednje razvojne usmeritve sodobne državne uprave oziroma upravnih sistemov (Center vlade za informatiko, 2001, str. 13-14):

- prva razvojna usmeritev je spreminjajoča se vloga države, saj prehaja težišče njene vloge s področja upravnopoličijskega dela na področje zagotavljanja posameznih javnih dobrin in profesionalnih storitev državljanom ter na področje pospeševanja družbenoekonomskega razvoja;
- druga globalna razvojna usmeritev je izrazit proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov, s čimer se zagotavlja njihova večja prilagodljivost in bližina dejanskemu dogajanju v družbi, kar omogoča hitrejšo in ustrežnejšo sprejemanje odločitev;
- tretja razvojna usmeritev je tesno povezana s prvo. Nanaša se na profesionalizacijo uprave, saj je z upadanjem oblastne funkcije države in z naraščanjem pomena njene servisne in pospeševalne funkcije upravna dejavnost postala visoko zahtevna strokovna dejavnost. To pomeni, da v upravi ni več prostora za politični voluntarizem. Upravne delavce je treba izbirati med vrhunskimi strokovnjaki na posameznih področjih;
- omenjene razvojne usmeritve močno vplivajo tudi na notranjo organizacijo upravnih sistemov, saj dosedanja prevladujoča birokratska organizacija Webrovega tipa preprosto ni več primerna za hitro in ustrezno reagiranje na spremembe v okolju. Rešitev tega problema so novi tipi organizacij, ki ne temeljijo na hierarhični strukturi, ampak na heterarhični strukturi, ki neposredno veže vodenje posameznega projekta na nosilce posameznih znanj, vendar na prvem mestu še vedno ostaja neprenosljiva odgovornost ministra;
- zadnja razvojna usmeritev se nanaša na proces prenašanja servisne funkcije uprave iz državne v zasebno domeno. Tu gre predvsem za funkcijo neposrednega zagotavljanja javnih dobrin in storitev, saj država sicer še vedno skrbi za njihovo zagotavljanje, vendar jih sama neposredno ne proizvaja, ampak prepušča to dejavnost usposobljenim subjektom iz zasebnega sektorja.

## **2.4 UČINKOVITOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE**

Z vprašanji učinkovitosti upravnega poslovanja (Drnovšek, 2003, str. 82) se danes v javni upravi ukvarja čedalje več strokovnjakov. Znotraj javnih institucij se bolj ali manj uspešno odvijajo številni procesi preobrazbe javne uprave, ki so nujni ne le zaradi prilagajanja slovenskih javnih institucij evropskim in zaradi pritiska ter zahtev davkoplačevalcev, temveč predvsem zato, ker neučinkovitost javne uprave lahko ovira nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj.

Pojmi uspešnost, učinkovitost in gospodarnost se pogosto zamenjujejo. Da bi se izognili različnim poimenovanjem, so pojmi v nadaljevanju razloženi.

»Uspešnosti ni težko ugotoviti, če primerjamo rezultat (stanje, ki smo ga dosegli) s cilji (stanje, ki smo ga nameravali doseči (Lipičnik v: Možina, 2002, str. 482)«. Po mnenju Jereba (1996, str.

85) je poslovna uspešnost tržno, tehnološko, organizacijsko, družbeno in kadrovsko pogojena. Primerjava ciljev na omenjenih področjih z rezultati je preprosto merilo oz. kriterij uspešnosti. Težava nastopi, kadar cilji niso opredeljeni. Uspešnost je torej vezana na dosego ciljev. V terminologiji managementa uresničevanja ciljev Vlade RS lahko opredelimo, da se proces upravljanja dejavnikov uspešnosti začne z dogovorom o ciljih, o kazalnikih doseganja cilja ter postavljenih merilih in pravilih doseganja uspešnosti. Uspešnost razumemo kot vseobsegajoč pojem, ki ga uporabljamo takrat, ko smo hkrati gospodarni (angl. »economical«), učinkoviti v ožjem (angl. »efficient«) in v širšem smislu (angl. »effective«). Javne dobrine in storitve lahko namreč proizvajamo/zagotavljamo gospodarno in z nizkimi stroški, vendar je vse to zaman, če ne dosegamo z njimi zastavljenih širših družbenih ciljev (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, 2003).

Peter Drucker (2001, str. 22-38) v svoji knjigi predstavlja izzive v 21. stoletju in pri tem opozarja, da so na vidiku nove managerske paradigme. Uspešnost je nujni pogoj, ki ga mora dosegati organizacija, če želi obstati v konkurenčnem okolju, ne glede na to, ali prihaja iz javnega ali zasebnega sektorja. Vsak vodja organizacije, ki želi biti uspešen in učinkovit, mora poleg svojih osebnih sposobnosti in strokovne podkovanosti pri svojem delovanju upoštevati tudi t.i. družbeni interes (upoštevanje panožnega okolja, institucij, državne politike in interesnih skupin, notranjega okolja podjetja in širšega zunanjega okolja) in celotno piramido družbene odgovornosti. Iz tega razloga je naloga države, da svojim končnim uporabnikom zagotovi kakovostno in uspešno realizacijo zadanih ciljev in s tem vrši svoje poslanstvo in vizijo.

Učinkovitost pa je vezana na gospodarjenje oz. na obseg sredstev. Učinkovito delovanje je tisto, ki je izvedeno z gospodarnim obsegom sredstev. Pogosta je tudi definicija, da uspešnost pomeni delati prave stvari, medtem ko učinkovitost pomeni stvari delati pravilno (glej Tekavčič v: Možina 2002, str. 665). Ob upoštevanju navedenih opredelitev uspešnosti in učinkovitosti je Vlada RS uspešna, kadar uresniči čim več zastavljenih ciljev, učinkovita pa je, ko cilje doseže z majhnimi stroški. Tako učinkovitost razumemo z dveh vidikov. Po eni strani je razmerje med rezultati (angl. »outputi«) in viri (angl. »inputi«). V tem smislu gre za produktivnost/storilnost oz. za merjenje stroškov na enoto rezultata. Gospodarnost razumemo v smislu varčnosti, ki se nanaša na vire. Žurga (2002, str. 29-30) meni, da se pri gospodarnosti vprašamo, kako gospodarna je organizacija pri uporabi svojih virov ter ali se dejavnost izvaja s kar najmanjšimi stroški ali pa je organizacija pri tem potratna.

Učinkoviti smo, če proizvedemo maksimalen rezultat z danimi viri oz. dan rezultat z minimalno porabo virov. Na učinkovitost lahko predvsem v javnem sektorju gledamo tudi s širšega vidika, kjer ne upoštevamo le rezultatov v smislu proizvodov in storitev, temveč nas zanima širši družbeni vpliv ali učinek na družbeno blaginjo. Tu gre za primerjavo končnega rezultata z vnaprej zastavljenimi oz. pričakovanimi rezultati, cilji. Po potrebi tudi v takšne analize vključimo stroške – t.i. analize stroškov in koristi. Ta širši element je bistven za ugotavljanje in presojo vrednosti/koristnosti za davkoplačevalski denar (angl. »value for money«). Za oba vidika

učinkovitosti je možno in zaželeno v javni upravi določiti indikatorje, ki služijo kot mere produktivnosti oz. učinkovitosti in ki omogočajo primerjave v času in med institucijami (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, 2003).

Učinkovitost, kot notranje merilo uspešnosti, lahko opredelimo kot gospodarnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Vidimo torej, da so pojmi kakovost, uspešnost, učinkovitost in gospodarnost med seboj neločljivo povezani (Žurga, 2000, str. 10).

Brezovšek (2000, str. 269) tako pravi, da ima na moč in stabilnost države pomemben vpliv stabilna in strokovno usposobljena javna uprava, ki zna upravljati z državo tudi takrat, ko odpove politika. Proučevanje delovanja javne uprave je že v osnovi zelo interdisciplinarno, saj se v proučevanju prepletajo pristopi ekonomskih, pravnih, politoloških, socioloških in organizacijskih znanosti. Med kontinentalnim in anglosaksonskim pogledom na upravno stroko obstaja pomembna razlika. V kontinentalni Evropi je upravna stroka tradicionalno ukoreninjena v pravu, medtem ko v anglosaksonskih državah proučevanje uprave temelji na ekonomiki, managementu, sociologiji in politoloških vedah.

Tudi pri proučevanju javne uprave (Bandelj, 1998, str. 135) lahko govorimo o učinkovitosti, saj država s svojim administrativnim aparatom nudi svojim državljanom povsem jasno opredeljene storitve, ki jih je mogoče kvalitativno, pogosto pa tudi kvantitativno meriti. Učinkovitost javne uprave lahko opredelimo z odzivnostjo na dogodek oziroma s časom, ki ga potrebuje, da kakovostno razreši vprašanje oziroma problem ali udejani odločitev, ki sodi v njeno pristojnost. Za razliko od zasebnega sektorja, kjer podjetja s svojimi proizvodi in storitvami konkurirajo na trgu z drugimi podjetji in tako trg sam določa učinkovitost in uspešnost podjetja, je ocenjevanje učinkovitosti storitev javne uprave dosti bolj zapleteno.

Upoštevati je potrebno naslednje kriterije (Bandelj, 1998, str. 135):

- potrebnost storitve: v tem kontekstu je potrebno odgovoriti na vprašanje, ali storitev, ki jo država nudi, sploh kdo potrebuje, čemu služi in ali ne bi istega učinka dosegli brez te ali z drugačno storitvijo;
- kakovost storitve: tu gre za vprašanje, ali je uporabnik s storitvijo zadovoljen in je dobil tisto, kar si je predstavljal oziroma z vsiljeno storitvijo ni bil preveč prizadet;
- standardiziranje storitve in postopkov zanjo: učinkovitost se enostavneje presoja, če so elementi storitve pregledni in se ista storitev nudi vedno in vsaki stranki na enak način;
- strošek storitve: pomembna je presoja cene podobnih storitev izven javne uprave, gibanje cene v daljšem časovnem obdobju in primerjava s ceno te storitve v drugih državah;
- ustreznost nadzornih mehanizmov in njihovi izsledki: gre za preverbo, ali je bila storitev izvedena racionalno, hitro in kakovostno, kar presojajo ustrezne inšpekcijske službe in od javne uprave neodvisne institucije (na primer posebno računsko sodišče);
- makroekonomski kriteriji: javnofinančna poraba v državi, ki želi imeti stabilen in usklajen gospodarski razvoj, ne sme pretirano odstopati od določenega deleža BDP. Pomembna je

tudi njena vsebinska struktura in učinki na ostale pomembnejše makroekonomske agregate (inflacijo, brezposelnost, devizni tečaj ipd.);

- varstvo javnega interesa: upoštevati je treba tudi dejstvo, da je državna intervencija včasih kljub visokim stroškom nujna, ker je to v javnem interesu;
- politični kriteriji: pomemben kriterij učinkovitosti javne uprave so tudi rezultati volitev, ker javno mnenje pogostokrat oblast zelo prefinjeno enači z delovanjem javne uprave in torej učinkovitost oziroma neučinkovitost javne uprave pripisuje vsakokratni vladajoči politični strukturi.

Ugotovitve o preobsežni, neučinkoviti in premalo strokovni javni upravi največkrat držijo. Rakočević (1994, str. 194) pravi, da je vzrok neučinkovitosti javne uprave v naraščanju njenega obsega, ki pogostokrat, razen če zanemarimo nekatere objektivne razloge, vodi do povečane nestrokovnosti. Oziroma pravilneje: nenehno upadanje strokovnosti v državni upravi nujno povečuje njen obseg, kar ima za posledico neučinkovitost. Vzroki neučinkovitosti so predvsem v organizaciji in organiziranosti dela v javni upravi, ki temelji na birokratski organizaciji in neracionalni ter nejasni organiziranosti procesov, v regulativi dela, ki temelji na doslednem izpolnjevanju navodil in pravil ter kontroli vložkov in ne rezultatov, v prepletenosti politične in strokovne funkcije v javni upravi ter v ravnanju z ljudmi pri delu, ki temelji na sistematiziranem zaposlovanju.

Vzporedno s prizadevanji za večjo učinkovitost (Drnovšek, 2003, str. 83) potekajo tudi dejavnosti na področju povečanja kakovosti storitev, pri čemer se javna uprava vse bolj zgleduje po izkušnjah zasebnega sektorja. Prizadevanja za večjo kakovost in učinkovitost v slovenski javni upravi se kažejo zlasti na področju uvajanja kakovosti na osnovi standarda ISO 9001, uvajanja načel modela poslovne odličnosti (celovito obvladovanje kakovosti - TQM, CAF) ter informatizacije ključnih procesov v javni upravi in povezovanja baz podatkov.

V nadaljevanju bom opisala reformo javne uprave, saj glavni cilji reform javne uprave zadevajo prav učinkovitost, pravičnost in gospodarnost. Ti trije cilji pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform, od uvajanja managerskega pristopa do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform (Lane, 1995, str. 143). V svetu so se uveljavili različni reformni pristopi, na primer uvajanje podjetniških konceptov v delovanje uprave, dvigovanje kakovosti v javni upravi, pogodbeništvo z zasebnim sektorjem ipd. Vsem tem reformnim pristopom je skupna težnja k približevanju načina delovanja javne uprave značilnostim zasebnega sektorja, s čimer se želi doseči bolj prilagodljiva in racionalna javna uprava.

### **3 REFORMA JAVNE UPRAVE - VZROKI ZA SPREMINJANJE IN PREDNOSTNA PODROČJA MODERNIZACIJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE**

#### **3.1 GLAVNA PODROČJA REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE PO OBDOBJIH**

##### **3.1.1 Obdobje od 1990 do 1996**

*Reforma oz. razvoj javne uprave* se v slovenskem prostoru pojavlja kot prioriteta vladna javna politika (Kovač, 2003a, str. 194) od sredine 90. let v povezavi s procesom vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). Posamični sodobni pristopi so bili zaznamovani že prej, ko se je slovenska uprava pravzaprav šele oblikovala vzporedno z nastankom države, vendar se delo (bolj ali manj) sistematično nadgrajuje od leta 1997.

Prelomni dogodki v obdobju *1990-1991* (prve demokratične volitve leta 1990, osamosvojitve Republike Slovenije junija leta 1991 in sprejem Ustave konec istega leta) so sprožili obsežno reformo javne uprave (Kovač, 2003a, str. 197). Glede na povsem novo okolje, v katerem se je slovenska javna uprava znašla, je bila reforma sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itd.), nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade namesto izvršnega sveta, ustanovitev ministrstev kot osnovne organizacijske oblike javne uprave, vzpostavitev lokalne samouprave v skladu z ustavnim konceptom, ustanovitev upravnih enot in prevzem državnih funkcij).

##### **3.1.2 Obdobje od 1997 do 2002**

Nadaljnji razvoj javne uprave je bil povezan s procesom vključevanja Slovenije v EU. V tem kontekstu so strateške spremembe potekale v dveh smereh (Kovač, 2003a, str. 199):

- v smeri krepitve administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih (vertikalni del);
- v smeri izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave (horizontalni del), usklajenega s standardi t.i. »evropskega upravnega prostora« (angl. »European Administrative Space«).

Splošna ocena Evropske komisije o poteku reforme javne uprave do leta 2000 (Commission Of The European Communities, 2001) je bila negativna, kljub priznanju napredka pri izgradnji upravnih institucij, to je krepitvi t.i. administrativne usposobljenosti. Navedenemu je botrovalo dejstvo, da ni bil izpeljan zakonodajni del reforme. Zakonodajni del reforme (zlasti Zakon o vladi, takratni Zakon o upravi, Zakon o javnih agencijah, takratni Zakon o inšpekcijah in Zakon o javnih uslužbencih) je bilo tako treba pospešiti in mu zagotoviti prioriteto pri njegovi implementaciji.

Tudi ta del reforme je bil uspešno zaključen, kar je razvidno iz Poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v EU (2002). V poročilu je dana pozitivna ocena administrativne usposobljenosti na resorni in horizontalni ravni.

Poleg priprave nove systemske zakonodaje pa so bili v letih 2000–2003 (Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, 2003) izvedeni številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za *izboljšanje kakovosti* poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev (posebej na področju evropskih zadev). Temeljni poudarki razvoja javne uprave v prvem desetletju po osamosvojitvi so bili torej na izgradnji institucij javne uprave ter utrjevanju sistemov državne uprave, lokalne samouprave in javnih uslužbencev, leta 2002 pa je bil postavljen zakonodajni temelj za nadaljnji razvoj. Nadaljnji razvoj, ki je v določeni meri že stekel, pa bo moral biti usmerjen predvsem v *povečevanje učinkovitosti* javne uprave, njene odprtosti in preglednosti, kakovosti njenih storitev in v večje zadovoljstvo državljanov in pravnih oseb kot uporabnikov storitev javne uprave. Gre predvsem za uvajanje načel in vrednot t.i. novega javnega managementa.

Zakon o državni upravi (2003) je v skladu s prakso v državah članicah EU prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manj obremenjevanja parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi (jasna ločnica med političnimi funkcijami in najvišjimi uradniškimi položaji) in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev.

Glavni poudarki Zakona o javnih uslužbencih (2002) so prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, okrepitev strateškega centra za management kadrovskih virov v upravi, decentralizacija managementa kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, načrtovanje kariernega razvoja uslužbenca, optimalna izraba kadrovskih virov, ločitev političnih funkcij in uradniških položajev, oblikovanje ravni vrhunskih javnih managerjev, ustanovitev Uradniškega sveta kot neodvisnega skrbnika objektivne selekcije vrhunskih upravnih managerjev, profesionalizacija in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, krepitev socialnega partnerstva.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2002, začetek uporabe 1. januar 2004) je bil sprejet z namenom vzpostaviti enoten plačni sistem v javnem sektorju, zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotoviti transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ idr. Zakon daje tudi spodbude za racionalizacijo poslovanja, ker omogoča, da se del prihrankov, ustvarjenih z racionalizacijo, usmeri v nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (2002) je zagotovil zakonski okvir, ki bo omogočil učinkovitejše in bolj koordinirano delo inšpekcij (večja pooblastila, vzpostavitev inšpekcijskega sveta za

koordinacijo, ustrežnejša ureditev postopka), Zakon o javnih agencijah (2002) pa je sistemsko uredil javno agencijo kot dotlej statusno neurejeno obliko osebe javnega prava.

Med drugim sta bila sprejeta Zakon o javnih financah (2002) in Zakon o računskem sodišču (2001), ki nalagata gospodarno in učinkovito porabo proračunskih in drugih javnofinančnih sredstev, načrtovanje in poročanje neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov o doseženih ciljih in rezultatih ter posledično revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti ter uspešnosti poslovanja.

### 3.1.3 Obdobje od 2003 do 2005

V razvojnem procesu (Kovač, 2003a, str. 201), katerega ključna značilnost je, da ni nikoli dokončano, je medsebojno povezanih več dimenzij spreminjanja. Ker gre pri upravi kot delu javnega sektorja za monopolno dejavnost z vrhovnim ciljem varstva javnega interesa, je zanjo na splošno značilna velika stopnja regulacije. Posledično je tudi reforma uprave – vsaj v delu, ki določa njene naloge in strukturo – nujno predvsem *normativnega značaja*. Normativno pa se pristopa tudi k t.i. mehkim temam, kakršne so npr. usposabljanje vrhunskih upravnih managerjev, ugotavljanje učinkovitosti (Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku, 2003), management kakovosti. V zadnjih letih je bila sprejeta tudi vrsta novih predpisov in novel veljavne zakonodaje na področjih e-uprave, odprte uprave, javnih financ in programskega proračunskega financiranja, optimizacije poslovnih procesov, upravnih postopkov itd. Ob navajanju vsebin in oblik reforme slovenske uprave je treba omeniti še odpravljanje administrativnih ovir, upoštevanje posamične ukrepe in splošne programe od leta 2001 do danes.

Naj navedemo misel Nelsona Mandele glede vizije: »Aktivnosti brez vizije so izguba časa. Vizije brez aktivnosti so samo sanje. Aktivnosti z vizijo pa lahko spremenijo svet«.

Leta 2003 je Vlada RS podala vizijo o oblikovanju javne uprave, ki bo delovala po načelih: (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, 2003)

- zakonitosti,
- pravne varnosti in predvidljivosti,
- politične nevtralnosti,
- usmerjenosti k uporabniku,
- odprtosti in preglednosti, kakovosti,
- uspešnosti in učinkovitosti,

pri čemer bo po *kazalcih* uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javnofinančnih učinkov dosegla rezultate, *primerljive* javnim upravam v državah EU.

Vlada RS je v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javne uprave (2003) navedla naslednja prednostna področja (za potrebe magistrske naloge bomo obširneje opisali le management kadrovskih virov ter management kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku):

- *Management kadrovskih virov.*

Kadrovski viri so največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne uprave. V javni upravi ima management kadrovskih virov nekaj posebnosti, zlasti izrazito delovno intenziteto upravne dejavnosti in zahteve po etičnosti delovanja; za managerje pa je bistvena večja omejenost njihovega odločanja glede vprašanj zaposlovanja, nagrajevanja in odpuščanja. Konkretni ukrepi na tem področju kot elementi sodobnega sistema javnih uslužbencev so: kadrovsko načrtovanje, objektivnost izbora prek javnih natečajev, omejen mandat opravljanja dela na najvišjih managerskih mestih, nagrajevanje in napredovanje, vezano na uspešnost, koordinacija, nadzor in strokovna pomoč iz strateškega centra za management kadrovskih virov; povečana možnost mobilnosti znotraj upravnega sistema; bolj gibljiv plačilni in klasifikacijski sistem; razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja v javni upravi s poudarkom na horizontalnih vsebinah itd.

Cilj je pospeševanje učinkovitosti organizacije na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Ključni elementi razvoja so enaki poudarkom britanskega standarda za učinkovito vlaganje v ljudi (angl. »Investors in People - IP«), ki se čedalje bolj uveljavlja tudi v Sloveniji: predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja kadrovskih virov, načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju, planiranje kariere zaposlenih in izvajanje načrtovanih ukrepov, opredelitev organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih. Nova kategorija na tem področju je tudi management znanja.

- *Management kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku.*

Uporabniki oziroma državljani so stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela. Med vzroki spreminjanja tradicionalnih vzorcev managementa v javni upravi se običajno poudarja delovno - storilni vidik, to je dvig učinkovitosti. Pri tem se vse prevečkrat spregleda tudi potreba po demokratizaciji uprave v smislu približevanja uporabnikom javnih storitev. V tem kontekstu bi morala biti kakovost upravnega dela opredeljena kot zadovoljitev potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov. Usmerjenost uprave k uporabnikom pomeni omejevanje samozadostnosti uprave in naravnanoostjo k spoštovanju in upoštevanju zahtev, pričakovanj in želja uporabnikov javnih storitev. Pravzaprav gre za operacionalizacijo gesla »uprava v službi ljudi«. Kakovost upravnega dela pa vendarle razumemo kot celotni zbir pokazateljev, ki se ne kaže le skozi ne/zadovoljstvo strank, kot bi morda kdo poenostavljeno razmišljal, ampak tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora idr. Pojem kakovosti se v javni upravi torej ne razlikuje od pojma kakovosti v zasebnem sektorju - povsod gre za kakovostno storitev, če ta opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe strank in poglavitnih deležnikov. Ob tem velja poudariti, da pojav globalizacije vpliva na delovanje



organizacij ne le geografsko, temveč tudi medsektorsko, saj se zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev zvišuje z zadovoljstvom nad kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih. O celoti vključevanja uporabnikov v odločanje in neposredno izvajanje javnih storitev govori posebna veja managementa (angl. »Customer Relation Management - CRM«).

*Cilji:*

- spodbujanje in krepitev managementa kakovosti;
- celostni pregled uspešnosti upravnih organizacij;
- primerljivost z evropskimi javnimi upravami in z zasebnim sektorjem;
- usmerjenost k uporabniku, razvoj partnerskih odnosov z državljani, zasebnim sektorjem, nevladnimi organizacijami in drugimi deli družbenega sistema,
- dvigovanje standardov kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov;
- razširjanje ter nagrajevanje dobrih praks ter njihov razvoj v ustrezne standarde.

*Prednostne naloge:*

- prehod na v svetu uveljavljene standarde kakovosti, tako npr. ISO, CAF, EFQM, zlasti na CAF kot model odličnosti v javni upravi, in nadaljnje sodelovanje v pilotu in kandidaturi Priznanja RS za poslovno odličnost;
- sprejem vladne Politike kakovosti;
- organizacija promocijskih konferenc o dobrih praksah;
- implementacija, evalvacija in nadgradnja uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami: dvig kakovosti informacij o storitvah, izgradnja sistema odzivnosti na kritike in predloge uporabnikov, dosledno izvajanje ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov.

- *Funkcionalno in organizacijsko restrukturiranje javne uprave.*
- *Optimizacija poslovnih procesov v upravi in e-uprava.*
- *Odprta uprava.*
- *Racionalizacija javne porabe.*

Razvoj javne uprave (Kovač, 2003a, str. 202) v evropskem (in slovenskem) kontekstu pa se usmerja k manj regulatornim ukrepom ali celo povsem normativno nevtralnim aktivnostim (pravzaprav je deregulacija že sama po sebi eden ključnih elementov sodobnih reform v državah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj - OECD in EU). To velja še zlasti za management javnih uslužbencev, management kakovosti v upravi, optimizacijo upravnih procesov in izvajanje načela odprtosti uprave do državljanov oziroma zainteresirane javnosti.

Kljub kar nekaj nanizanim ukrepom in dosežkom, ki niso ostali neopaženi tudi v EU, je upravna reforma v Sloveniji šele na začetku poti.

Za uspeh reforme uprave je ključna formalna vključenost področja kakovosti v nadaljnji razvoj slovenske javne uprave. Uvajanje modela CAF mora tako postati del širše strategije izboljševanja kakovosti v upravi oziroma modernizacije slovenske uprave. Zaradi pretežno procesne naravnosti uprave je nadaljnje težišče razvoja na področju kakovosti stalna analiza poslovnih procesov v upravi, katere cilj je njihova standardizacija in optimizacija (Kovač, 2002, str. 50).

### **3.2 POMANJKLJIVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE**

Kljub vsem navedenim uspešno izvedenim projektom ima slovenska javna uprava vrsto pomanjkljivosti, za potrebe magistrskega dela bomo povzeli le najpomembnejše (Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, 2003):

- *Pomanjkanje meril učinkovitosti in motivacijskih elementov.*

Tako Vlada meni, da je o kazalcih učinkovitosti javne uprave težko govoriti, ker niso v zadostni meri uporabljeni instrumenti merjenja učinkovitosti in uspešnosti organizacije in posameznika. Posplošena ocena je, da je slovenska javna uprava od leta 1991 uspešno izvajala podporo procesu vzpostavitve samostojne države in vključevanja v EU, da pa je učinkovitost izrabe finančnih in kadrovskih virov relativno nizka. Poleg tega ni dovolj motivacijskih dejavnikov, ki bi management v javni upravi spodbujali k racionalizaciji.

- *Področje uslužbenskega sistema in management kadrovskih virov.*

Poudarjeno je, da se mešajo politične in strokovne pozicije (državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ministrstva), stabilnost najvišjih položajev v javni upravi je izjemno nizka, kadrovske službe in vodje v organih javne uprave ne razvijajo funkcije managementa kadrovskih virov; ne izvajajo se letni razgovori z uslužbenci, uslužbenci ne poznajo pričakovanj svojih nadrejenih in ne morejo vplivati na svoj karierni razvoj; posledično so znanja, sposobnosti in drugi potenciali zaposlenih slabo izrabljeni, ni transparentnih postopkov selekcije javnih uslužbencev v javni upravi. Napredovanje javnih uslužbencev ni v funkciji motivacije. Napredovanje v višji naziv se izvaja stihjsko in nekontrolirano, brez meril; napredovanje v višje plačne razrede je marsikje praktično avtomatizem, zastavljeno pa je tako, da ne motivira uspešnega dela. Številni uradniki ob vstopu v javno upravo ne opravljajo strokovnega izpita. V odpravo teh pomanjkljivosti so usmerjene implementacijske aktivnosti na podlagi zakona o javnih uslužbencih in zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

- *Področje organizacije in procesov.*

V Strategiji menijo, da ni sistematičnega pristopa k samoocenjevanju in stalnemu procesu izboljševanja, organi javne uprave pogosto ne obvladujejo svojih poslovnih procesov, to pa

jim preprečuje, da bi vzpostavili optimalno organizacijsko strukturo in sprejeli optimalne kadrovske in finančne načrte, precej je podvajanja procesov in vzporednih institucionalnih oblik. Še premalo je horizontalnega povezovanja procesov ne glede na »organizacijske zidove«.

- *Področje usmerjenosti k uporabniku.*

Na posameznih področjih (zlasti denacionalizacija ter posegi v prostor) se pojavljajo zaostanki pri reševanju upravnih postopkov (prekoračitve rokov), številni upravni postopki so še vedno prezapleteni in po nepotrebnem obremenjujejo stranke. Prav tako številni organi ne izvajajo Uredbe o poslovanju s strankami (2005) in 139. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (2005).

- *Področje e-uprave.*

Manjkajo nekatere komponente podatkovne infrastrukture (npr. matične knjige, slikovni del zemljiškega katastra).

V smislu globalizacije upravnega dela in medsebojne soodvisnosti sistemov je nujno dati ustrezen poudarek mednarodnemu sodelovanju, še zlasti v okviru strokovnih organizacij (Carneiro, 1999). Prednostno se Slovenija zavzema za aktivno vlogo v delovnih telesih OECD (OECD, 2001, str. 32) na področjih, ki jih pokriva program Public Management – PUMA, v okviru katerega je v februarju 2003 OECD podelila Sloveniji status opazovalke. Vsebinsko gre predvsem za področja regulatornih reform, managementa kadrovskih virov in odnosov z državljanji. V evropskem prostoru je primarnega pomena poleg bilateralnega meddržavnega sodelovanja sodelovanje v mreži generalnih direktorjev, ki so v državah članicah EU odgovorni za javno upravo (EPAN). Kot izhaja iz zadnje resolucije iz junija 2003, se Evropska mreža javnih uprav udeležuje predvsem na področjih usposabljanja in izpopolnjevanja upravnih delavcev, e-uprave, širjenja evropskega modela CAF, krepitve socialnega partnerstva in izboljševanja kakovosti regulative. Nadalje je pomembno intenziviranje stikov z Evropskim inštitutom za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta.

V nadaljevanju bomo prikazali kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru.

## **4 KAKOVOST SLOVENSKE JAVNE UPRAVE V SKUPNEM EVROPSKEM UPRAVNEM PROSTORU**

### **4.1 NOVI IMPERATIVI ZA KAKOVOST**

Kakovost opredelimo kot stopnjo, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve, oziroma uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja (Žurga, 2001a, str. 10). Opredelitev kakovosti kot stopnje, do katere so zadovoljene zahteve strank, pa je enaka opredelitvi pojma uspešnost (Žurga, 2002a, str. 8-10).

Kotler definira kakovost storitev kot skupek lastnosti in značilnosti storitve, ki vplivajo na sposobnost, da izvedena storitev zadovolji potrebe uporabnika (1998, str. 56).

Rusjan opredeljuje kakovost tako: »Kakovosten izdelek naj bi zadovoljil ali celo presegel zahteve in pričakovanja kupcev. Na kakovost vplivajo pričakovanja kupcev in je v tej povezavi v določeni meri vedno subjektivna« (1999, str. 268).

Crosby je kakovost opisal kot »skladnost z zahtevami, kar pomeni, da moramo najprej opredeliti zahteve za posamezen proizvod, šele nato na osnovi skladnosti proizvoda z njimi, ki jo ugotavljamo s stalnimi merjenji, dobimo kakovost proizvoda« (1990, str. 16).

Kakovost je celota vseh lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve oziroma stanj, ki jih morajo le-ti imeti, da zadovoljijo pričakovanim uporabnikovim zahtevam. Izdelek je sprejemljive kakovosti, če ustreza vsem pričakovanim uporabnikovim zahtevam. Da dosežemo pričakovano kakovost izdelkov, je potreben (Vodenje projektov - IVZ, 1996):

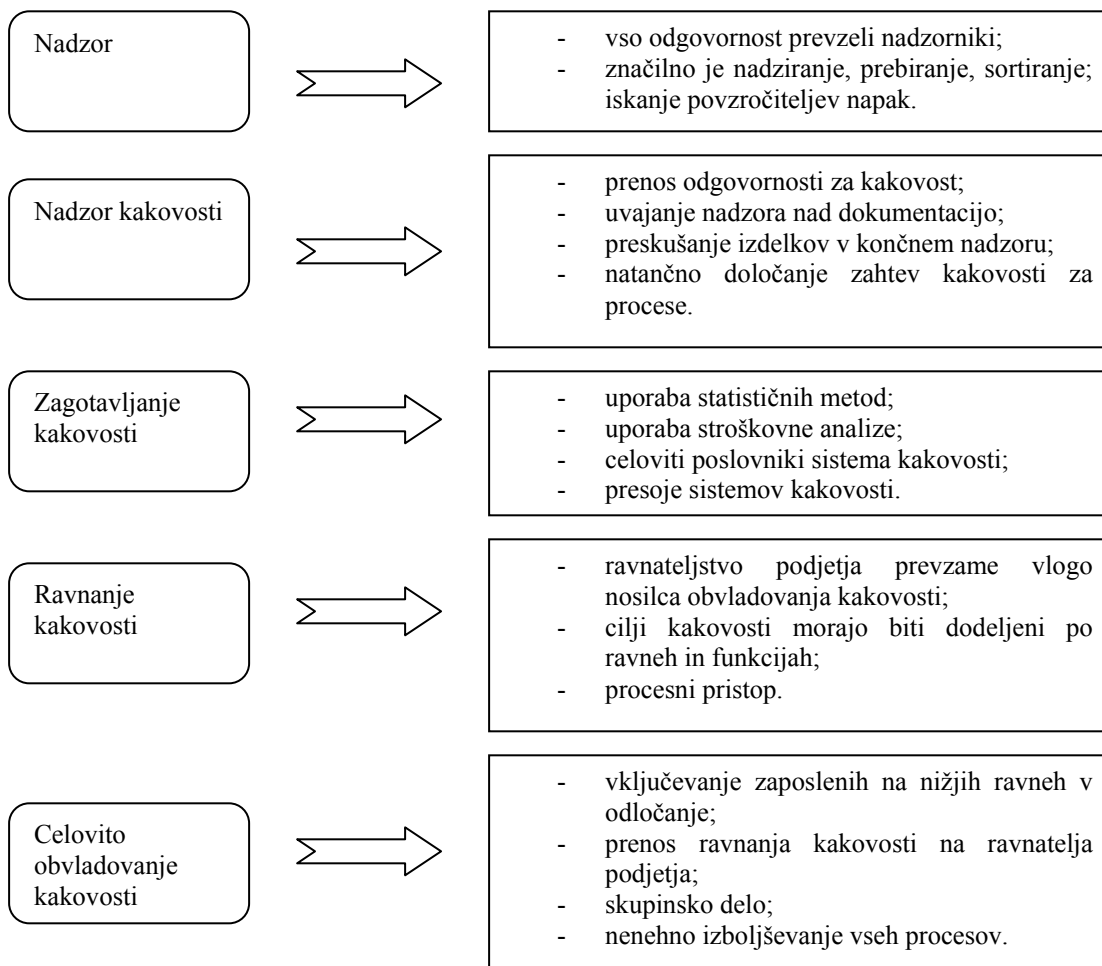
- dogovor o merilih za oceno kakovosti izdelka na začetku projekta;
- dogovor o prioritetah meril za oceno kakovosti izdelka;
- zagotovitev, da se merila za oceno kakovosti izdelka upoštevajo v celotnem postopku izdelave izdelka in ne samo pri preizkušanju;
- tak način preizkušanja izdelka, iz katerega je razvidno ali izdelek ustreza zahtevani kakovosti.

Nadgradnjo koncepta zagotavljanja kakovosti v šestdesetih letih predstavlja zamisel, da na kakovost vplivajo vsi zaposleni v podjetju (Rusjan, 1999, str. 270). Govorimo o celovitem obvladovanju kakovosti. Celovito obvladovanje kakovosti temelji na procesu nenehnega izboljševanja, ki so mu zavezani vsi zaposleni. Shematičen prikaz razvoja pojmovanja kakovosti kaže Slika 2 spodaj.

Slika 2: Razvoj pojmovanja kakovosti

## RAZVOJNA STOPNJA

## ZNAČILNOSTI



Vir: V vrtincu sprememb, Jocou, Lucas, 1995, str. 35.

Kovač (2002, str. 52) pravi, da se pojem kakovosti v javni upravi ne razlikuje od pojma kakovosti v zasebnem sektorju - povsod gre za kakovostno storitev, če ta opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe strank in poglavitnih zainteresiranih deležnikov.

Najširša definicija kakovosti storitve (Verbič, 1994) določa storitev kot kakovostno, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Kakovost upravnega dela pa vendarle razumemo kot celotni zbir pokazateljev, ki se ne kaže le skozi ne/zadovoljstvo strank, kot bi morda kdo poenostavljeno razmišljal, ampak tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora idr. Dodatno je treba upoštevati omejitvene dejavnike uvajanja kakovosti v upravi, zlasti regulacijo in proračunsko financiranje.

Javni management se torej nanaša na načine, kako vlade oziroma oblastne organizacije in druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih relacijah so z uporabniki, zato predstavlja pomemben imperativ za kakovost v EU njena zadnja širitev, zlasti v povezavi s cilji Lizbonske strategije iz leta 2000, da EU postane najbolj konkurenčno gospodarsko področje do leta 2010. Ključnega pomena pri tem je ravno delovanje upravnih sistemov držav članic EU (Kovač, 2004a, str. 126).

## **4.2 IZGRAJEVANJE SKUPNEGA EVROPSKEGA UPRAVNEGA PROSTORA (EAS)**

Žurga je v članku *Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru* na konferenci *Dobre prakse v slovenski javni upravi* (2004, str. 26-28) evropski upravni prostor opredelila kot prostor, ki zajema izdelane evropske politike in pravila in vključujejo dejavno vlogo nacionalnih uprav. Dalje, evropski upravni prostor je okolje, v katerem morajo nacionalne uprave za zagotovitev poenotenosti pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti svojih storitev. Pomembna je sposobnost uprav držav članic EU, da prispevajo k oblikovanju evropskih javnih politik in nato njihova sposobnost, da te politike polno in učinkovito implementirajo. Med glavnimi skupnimi izzivi evropskim javnim upravam za nekaj prihajajočih let sta ravno razširitev EU in naraščajoča digitalizacija. V prihodnosti bo treba doseči večjo integracijo in koordinacijo politik upravnih reform držav članic EU. Skupaj s krepitvijo evropske integracije bo to zahtevalo večjo homogenizacijo upravnih sposobnosti držav članic. Homogenizacija sposobnosti upravnih sistemov ne pomeni, da bodo te imele identične institucije ali javne uprave, ne oziraje se na njihovo zgodovino ali specifičnosti posamezne države. Tisto, kar je treba harmonizirati, je delovanje na relevantnih upravnih področjih: kvantitativno in kvalitativno raven javnih storitev, ki so značilne za politike EU. Pomembna je učinkovitost in kakovost storitev. Nadaljnja opredelitev skupnega evropskega upravnega prostora bo morala temeljiti na ciljih glede učinkovitosti in kakovosti javnih storitev kot skupne oziroma krovne težnje vseh držav članic EU.

Tako na ravni EU deluje Evropska mreža javnih uprav - EPAN. Namen delovanja mreže je, kot smo že omenili, zlasti podpora izmenjavi izkušenj, idej, informacij o programih ter razvoj skupnih orodij za uporabo v javnih upravah držav članic EU in v Evropski komisiji. Delovanje mreže je v osnovi neformalno, mandat njenega delovanja pa so odločitve, resolucije in srednjeročni programi, ki so jih sprejeli ministri, pristojni za javno upravo, in generalni direktorji za javno upravo, ter prednostne naloge vsakokratnega predsedstva EU (Žurga, 2004a, str. 9).

Programi sodelovanja so (D'Orta, 2003):

- inovativne javne storitve (angl. »Innovative Public Services – IPSG«);
- management človeških virov (angl. »Human Resource Management – HRM«);
- e-uprava (angl. »E-Government«);
- boljši predpisi (angl. »Better Regulation«).

Temeljno podporo mreži vedno daje država, ki predseduje EU. Skupino generalnih direktorjev sestavljajo generalni direktorji, pristojni za javno upravo iz držav članic EU, Evropske komisije, in generalni direktor Evropskega inštituta za javno upravo. Trojko sestavljajo generalni direktorji za javno upravo trenutno predsedujoče države EU, prejšnje in prihodnjih dveh. V njej sodelujeta tudi Evropska komisija in Evropska mreža javnih uprav.

Slovenija sodeluje pri Evropski mreži javnih uprav od leta 2003, ko smo bili povabljeni k sodelovanju kot država pristopnica. Sodelujemo pri vseh programih, za posamezna vsebinska področja so oblikovane še nadaljnje delovne skupine ali celo podskupine (Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2003, str. 22).

Za Slovenijo je sodelovanje pomembno zlasti zaradi (Žurga, 2004a, str. 9):

- izmenjave pomembnih informacij ter širšega ovrednotenja lastnih razvojnih prizadevanj ter
- ustvarjalnega sodelovanja in sooblikovanja skupne evropske prihodnosti pri delovanju lastnega upravnega sistema in tudi skupnega evropskega upravnega prostora.

Poudarki delovanja evropske mreže javnih uprav v letih 2004 in 2005 so prikazani v Tabeli 1.

Tabela 1: Poudarki delovanja po programih v letih 2004–2005

#### Inovativne javne storitve

Usmerjenost zlasti v kakovost storitev za državljane in gospodarske subjekte ter različne pristope za nenehno ustvarjanje najboljše mogoče kakovosti v času v povezavi z »value for money«. Glavna področja delovanja v obdobju 2004–2005:

- *model CAF*;
- *konference o kakovosti*;
- *benchmarking*;
- komunikacije;
- stalni razvoj ustreznih metod dela.

#### Management človeških virov

Delovanje na tem področju se v obdobju 2004–2005 podrobneje osredotoča na ključne dejavnike uspeha v povezavi s prihodnjimi izzivi. Nova področja obravnave so zato:

- inovativni sistemi;
- strategije v podporo organizacijskim spremembam v državni upravi;
- pokojninski sistemi v javnem sektorju;
- integriteta v javni upravi ter
- usposabljanje javnih uslužbencev.

#### E-uprava

To področje je tudi horizontalni povezovalni program za inoviranje v javnih upravah EU. V obdobju 2004–2005 bo poudarek zlasti na:

- medvladnem sodelovanju, interoperabilnosti in vseevropskih storitvah;
- organizacijskih spremembah ter znanju in veščinah, zahtevanih za e-upravo;
- spremljanju in ovrednotenju delovanja e-uprave ter njenih koristi.

#### Boljši predpisi

Izboljševanje kakovosti predpisov na ravni skupnosti in držav. Glavna področja v letih 2004–2005:

- ocenjevanje vpliva;
- posvetovanje;
- poenostavljanje;
- dostopnost do predpisov;
- prenosljivost;
- uspešne strukture.

Vir: Žurga, 2004a, str. 9.

Analiza delovanja Evropske mreže javnih uprav, izvedena pred zadnjo širitvijo EU, je pokazala, da so učinki sodelovanja v evropski mreži javnih uprav za posamezno državo številni: po eni strani država pridobi, po drugi strani pa prispeva k izmenjavi izkušenj, idej in informacij glede razvojnih programov ter razvoju skupnih orodij, ki se nanašajo na države članice EU. Koliko bomo kot država prispevali k razvoju skupnega evropskega upravnega prostora, je odvisno predvsem od nas samih (Žurga, 2004a, 10).

Tako je bila npr. že tretjič organizirana konferenca o kakovosti v javnih upravah v EU v Rotterdamu, ki se pod okriljem Skupine za inovativne javne storitve znotraj Evropske mreže javnih uprav organizira na dve leti v državi, ki takrat predseduje EU (Žurga, 2004, str. 26). Po mnenju znanstvenih poročevalcev tretje konference o kakovosti v javnih upravah v EU Bouckaerta, Löfflerjeve in Pollitta (2004, str. 232) so za kakovost evropskih javnih storitev potrebne štiri skupne osnovne zahteve, združene pod oznako 4C: Continuity, Co-operation, Context in Coherence, oziroma v prevodu 4K: kontinuiteta, kooperacija, kontekst in koherenca.



Tabela 2: 4K za kakovost evropskih javnih storitev

| 4K                                     | Vključuje:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kontinuiteta<br>( <i>Continuity</i> )  | Za kakovost se zahteva tudi kontinuiteta - nepretrganost, stalnost - in akumuliranje, kar omogoča nadgrajevanje preteklih izkušenj, celo v primerih bistvenih sprememb.                                                                                                                                                        |
| Kooperacija<br>( <i>Co-operation</i> ) | Skupni evropski upravni prostor zahteva sodelovanje, za ustvarjanje sinergije in organiziranje ciklov učenja. Evropski upravni prostor zahteva homogeno kakovost storitev na celotnem ozemlju Evropske unije. Kooperacija - sodelovanje zahteva torej odprtost prek državnih meja in tudi ustrezne strategije učenja.          |
| Kontekst<br>( <i>Context</i> )         | Kakovost upošteva pomembnost variacij. Te variacije in raznolikost velikosti (držav, ...), izhodiščnih situacij, etničnih, jezikovnih, demografskih in drugih značilnosti narekuje, da moramo vedno upoštevati kontekst. Kakovost namreč pomeni tudi ustreznost namenu, kar pomeni, da moramo pri tem upoštevati tudi razlike. |
| Koherenca<br>( <i>Coherence</i> )      | Kakovost se vedno osredotoča na različne in komplementarne vidike: notranje - zunanje, struktura - kultura, uprava - politika, menedžment - legaliteta. Zato je treba pri oblikovanju, udejanjanju in vrednotenju politik kakovosti zagotoviti povezanost in skladnost na vseh ravneh.                                         |

Vir: Bouckaert, Löffler in Pollitt, 2004, str. 38.

#### 4.3 KAKOVOST KOT DEJAVNIK RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti – terja čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti in virov organizacije. Možna sta dva temeljna pristopa (Tavčar, 1994, str. 751):

- usmerjenost v racionalizacijo poslovanja: organizacija naj dosega zastavljene smotre in cilje ob kar najmanjši porabi vložkov;
- usmerjenost v rast in *večjo kakovost*: organizacija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča izloške in z njimi stopnjo doseganja smotrov in ciljev.

Prvi pristop je pasivnejši in je bolj primeren, če organizacija nima pogojev za količinsko ali vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Drugi pristop je dejavnejši in skuša kar najbolj povečati kakovost in obseg poslovanja organizacije. Oba pristopa se medsebojno ne izključujeta. Primerna kombinacija med pristopoma je npr. izboljšati kakovost izdelkov oziroma storitev, ob tem pa tudi zmanjšati porabo virov. Mehanizmi, ki jih v različnih upravnih sistemih uporabljajo za izboljševanje uspešnosti in učinkovitosti uprave, so številni (Žurga, 2002, str. 31):

- usmerjenost k strankam in dvigovanje kakovosti storitev in delovanja uprave;
- prenova funkcij in delovnih procesov v upravi;
- nove metode managementa;
- nove metode in tehnike dela;
- strateški management;
- projektni management;
- finančni management;

- management delovne izvedbe;
- osredotočenje na razvoj zaposlenih in njihovo vključenost, kar spodbuja
- učinkovitost, kreativnost, zavedanje ekonomskega vidika in sodelovanje;
- spodbujanje učinkovitosti prek dialoga z odjemalci, in drugi.

Zlasti v državah EU organizacije javne uprave objavljajo deklaracije, ki postavljajo standarde kakovosti za storitve (izdelke), ki jih zagotavljajo. Vedno več pozornosti se usmerja na izvajanje delovnih procesov, upravno sodelovanje, uspešnost in učinkovitost, prožnost, transparentnost in zanesljivost. Nadzor nad kakovostjo delovanja in storitev tako postaja viden, predmet diskusije in tudi predmet odgovornosti (Žurga, 2002, str. 32).

Slovenska javna uprava sodi med sodobne evropske uprave. Kot taka se zaveda predvsem potrebe po stalnem izboljševanju v smislu prilagajanja potrebam njenih uporabnikov. Zato predstavlja področje spodbujanja, managementa in razvoja kakovosti/odličnosti v upravi enega temeljnih stebrov reforme slovenske uprave od leta 1996 dalje (Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2003).

Slovenska uprava želi biti del t. i. evropskega upravnega prostora, ki sicer pretežno ni predmet *acquisa*<sup>4</sup>, a zanj veljajo skupna načela. Ta načela in konkretni ukrepi so žal po oceni mednarodnih strokovnjakov žal bolj mrtve črke na papirju z izjemo področja kakovosti v upravi.

Do vstopa Slovenije v EU je bilo treba pri pripravi normativnih okvirov upoštevati določene standarde<sup>1</sup>, ki so nacionalni zakonodaji narekovali doseganje naslednjih ciljev (Bohinc, 2004, str. 5):

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega in odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela in ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in managementa s človeškimi viri, ki omogoča smotno organizacijo dela in dejavni management s človeškimi viri;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

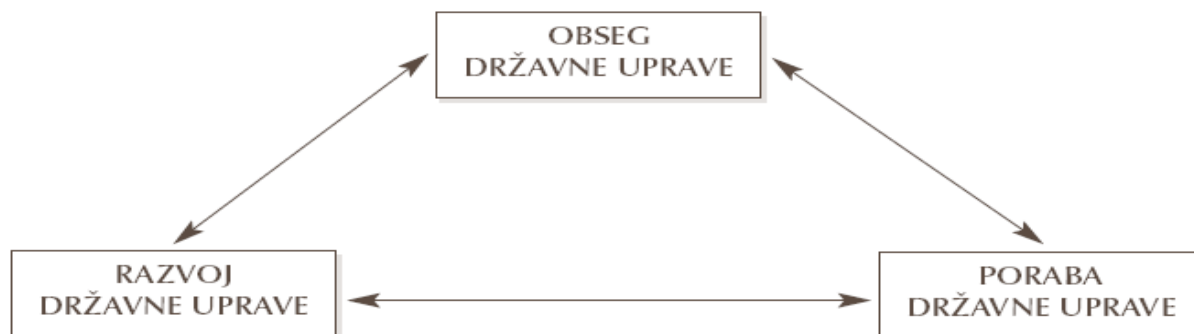
---

<sup>4</sup> Gre za izraz, ki prihaja iz francoskega jezika in pomeni skupek načel, predpisov, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so jih dogovorno sprejele države članice EU. Izraz torej označuje celoten pravni red Evropske skupnosti. Običajno se v vseh jezikih EU uporablja kar v francoščini.

#### 4.4 UGOTAVLJANJE IZBOLJŠEVANJA KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI

Pri izboljševanju kakovosti delovanja in storitev javne in državne uprave dosegamo največje učinke takrat, kadar merjenju rezultatov in delovanja sledijo povratni - korektivni ukrepi v delovanju javne uprave. Izboljševanje kakovosti storitev in delovanja javne in državne uprave je torej v neposredni povezavi z učinkovitostjo uprav (Žurga, 2001, str. 36-39). Naslednja slika prikazuje model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.

Slika 3: Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave



Vir: Žurga, 2001, str. 32.

Žurga je v članku Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave, prav tako na konferenci Dobre prakse v slovenski javni upravi (2001, str. 35-36), menila, da uvajanje sistema kakovosti v organizacijo (tudi v organizacije državne uprave) podpira pristop uvajanja postopnih (inkrementalnih) sprememb v poslovanje. Temelji na obvladovanju obstoječih delovnih procesov preko vgradnje mehanizmov njihovega stalnega izboljševanja po metodi majhnih korakov. Ta pristop predstavlja alternativo pristopu uvajanja nenadnih sprememb oziroma popolne prenove. Spremembe, ki jih v poslovanje uvajamo, zahtevajo namreč tudi spremembo organizacijske kulture, le-ta pa se ne zgodi čez noč. S tega vidika je pristop uvajanja postopnih sprememb lažje izvedljiv, saj gre za proces, ki ga v celotnem trajanju podpremo z ustreznim vodenjem, motiviranjem sodelavcev in ustvarjanjem ugodne organizacijske klime. Organizacije javne in državne uprave vedno bolj stremijo k dvigu kakovosti svojega delovanja in storitev, ki jih zagotavljajo. Obstajajo različni pristopi k izboljševanju kakovosti, v zadnjem času pa gredo prizadevanja na tem področju tudi v smeri doseganja tako imenovane poslovne odličnosti.

Žurga (2002, str. 30) meni, da na kakovost in na učinke izboljševanja kakovosti v javni upravi lahko pogledamo z več zornih kotov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov. Že sam pojem učinki izboljševanja kakovosti pove, da imamo najprej neko izhodiščno stanje, za katero je izkazana potreba po izboljšanju, in ki predstavlja podlago za izvajanje ukrepov – dejavnosti in projektov izboljševanja kakovosti. Po določenem času, po izvedbi teh ukrepov, pa je sistem, organizacija oziroma proces v novem stanju, ki se mora –

zaradi izvedenih ukrepov – razlikovati od izhodiščnega. Vsako izboljševanje terja torej najprej dobro poznavanje obstoječega. To pa zahteva merjenje in nadzorovanje delovanja procesov v organizaciji, kot npr. (Žurga, 2002, str. 30):

- merjenje in vrednotenje rezultatov (izdelkov in storitev);
- doseganje ciljev;
- zadovoljstvo strank, idr.

V javni upravi (Kovač, 2002, str. 52) je merjenje rezultatov oteženo zaradi storitvene dejavnosti, dolgoročnih ciljev, katerih ne/izpolnitev se bo pokazala v nedoločenem času, neznanega razmerja med viri in rezultati ter nemerljivih rezultatov zaradi nedorečenosti, kaj viri ali rezultati so<sup>5</sup>.

Merjenje rezultatov je pomembno iz več razlogov (Žurga, 2002, str. 44):

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

Merjenje in povečevanje gospodarnosti, učinkovitosti ter uspešnosti poslovanja javnega sektorja je zaradi pomanjkanja tržnih principov in monopolnega položaja eden najtežje rešljivih problemov (Žurga, 2002, str. 32).

Vprašanja, ki se pojavljajo po merjenju (Nemec, 2003):

- kako ukrepati, da bomo dosegli cilje?
- katera merila in kazalnike uporabiti, da bomo natančno vedeli, kje smo na poti do cilja?

Na spodnji sliki si pogledjmo, kako poteka pretvarjanje ciljev v kazalnike, ukrepe in naloge.

---

<sup>5</sup> Zaradi težavnosti merljivosti vladnih aktivnosti se vladna dejavnost meri z indikatorji obsega dejavnosti, kot so vsota vladnih izdatkov (absolutno ali v deležu od bruto domačega produkta), obseg vladnih nakupov dobrin in storitev z izločitvijo transfernih plačil in seveda število zaposlenih. Vendar ti kazalci o rezultatih in učinkovitosti vlade povedo bolj malo ali nič (Ferfila, 1997, str. 151-152).

Slika 4: Pretvarjanje ciljev v kazalnike, ukrepe in naloge



Vir: Nemec, 2003, str. 4.

Kot že omenjeno, je osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti sistema merjenje njegovega delovanja. Merjenje delovanja je treba uvesti na raven posameznega zaposlenega, tako v smislu obsega (kvantitete) kot tudi kakovosti opravljenega dela, v enoti časa. Žurga (2001, str. 37) meni, da je potrebno opredeliti posamezne procese in rezultate teh procesov, ob upoštevanju dejstva, da so stranke – uporabniki posameznih rezultatov – tako notranje kot zunanje. Na tej osnovi lahko ugotavljamo učinkovitost ter kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote, cele organizacije in tudi celotnega sistema uprave. Vodje posamezne organizacijske enote in/ali posamezne organizacije preko merjenja delovnih rezultatov in učinkovitosti dobijo tudi pregled nad kakovostjo in sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej osnovi lahko argumentirano odločajo, komu bodo zaupali izvedbo (naj)bolj zahtevnih nalog in projektov.

Merjenje delovne izvedbe<sup>6</sup> in učinkovitosti mora biti na (Žurga, 2001, str. 38):

- **ravni organizacije**

Rezultate je treba povezati z najnižjo možno organizacijsko enoto. Dokler je npr. število ali stopnja napak povezana z organizacijo kot celoto ali celo s celotnim sistemom, se bo verjetno zgodilo kaj malo. Ko pa te podatke prikažemo na nižjih ravneh, jih povežemo z managerji posameznih enot in pokažemo na njihovo odgovornost. Za ocenjevanje zdravja organizacije je treba v sisteme spremljanja delovanja vključiti poleg finančnih tudi nefinančne vidike delovanja. Ta usmeritev je navzoča predvsem po predstavitvi t. i. uravnoveženega sistema kazalnikov<sup>7</sup> avtorjev Kaplana in Nortona (2004, str. 201-223), v nadaljevanju BSC. Seveda BSC ni edini okvir sistema spremljanja delovanja. Take okvire predstavljajo npr. tudi samoocenjevanje kot način ugotavljanja zdravja v organizaciji in spremljanja napredka. Učinek merjenja delovanja je spodbujanje dejavnosti. Merila delovanja je v organizaciji možno uporabiti tudi kot sredstvo za sporazumevanje o tem, kaj je za organizacijo pomembno, ter s tem za spodbujanje želenega vedenja.

<sup>6</sup> Angleško: performance.

<sup>7</sup> Balanced Scorecard (BSC): ključni pokazatelji uspešnosti. Izraz "uravnoveženi" zato, ker se s ključnimi pokazatelji uspeha pokaže stanje/presek (celovitega) poslovanja organizacije. Posamezni pokazatelji so na ocenjevalni list vključeni tako, da skupno signalizirajo področja, ki jih je treba vzeti pod drobnogled.

- **ravni vodstva**

Učinkovito vrednotenje delovne izvedbe vodilnih delavcev se mora osredotočati na tiste dejavnike, ki so v obsegu nadzora vodilnih delavcev in so vključeni v jasno opredelitev njihovega področja pristojnosti in odgovornosti. Če v vrednotenje vključimo dejavnike, ki jih manager ne more nadzirati ali pa so zunaj opredeljenega področja njegovega delovanja, se to ne bo nujno izrazilo v slabi oceni managerja, vendar pa se bo pokazalo v takšnih ocenah, ki ne izražajo dosežkov managerja realistično glede na njegove delovne cilje.

- **ravni posameznikov**

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti pri uresničevanju delovnih nalog. Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje obsega (količina, čas) in kakovosti (popravki, pritožbe) opravljenega dela glede na postavljene standarde delovne izvedbe.

Merjenje dela in spremljanje delovnih rezultatov na ravni posameznega zaposlenega spodbuja notranjo tekmovalnost: zaposleni pričnejo medsebojno tekmovati in si tudi dejansko prizadevati za razširitev svojih sposobnosti in znanj, s katerimi bodo dosegali še boljše rezultate. Ustvarjanje takega delovnega okolja in organizacijske kulture lahko kaj kmalu pomete z miselnostjo, da mora organizacija v posameznika in njegovo znanje najprej investirati, da od njega sploh lahko kaj pričakuje – nasprotno: posameznik je bil na določeno delovno mesto sprejet prav zaradi svojih znanj in sposobnosti in si mora s svojim delovnim doprinosom in doseženimi rezultati najti mesto v organizaciji. Pomembno pri tem je, da plačilo opravljenega dela temelji na doseženih delovnih rezultatih, da je dobro delo ustrezno nagrajeno in da so najboljši posamezniki identificirani ter razporejeni na najvišja delovna mesta. Tako bo tudi organizacija kot celota vedela, na koga se pri izvajanju najzahtevnejših del lahko nasloni. Pomembno pri tem je, da sistem spremljanja delovanja povežemo tudi s sistemom usposabljanja v smislu osebne rasti in stalnega izboljševanja zaposlenih.

- **ugotavljanju zadovoljstva strank**

Kadar ima organizacija več različnih skupin strank oziroma odjemalcev, potem ustrezno temu opredeli tudi način zajemanja in analize njihovih povratnih informacij. Za nekatere skupine odjemalcev bo treba določiti vzorec ter ugotovitve povzeti za celotno populacijo odjemalcev, druge pa bo v anketiranje morda moč zajeti v celoti.

Tako Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2001, 81/2003, 20/2005) med drugim določa obveznost organov javne uprave za sistematično pridobivanje podatkov o zadovoljstvu strank s kakovostjo njihovih storitev.

## 4.5 TEMELJNI DOKUMENTI UVAJANJA KAKOVOSTI V SLOVENSKO JAVNO UPRAVO

Leta 1993 je bil izdelan Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije kot temeljni dokument in vodilo za doseg končnega cilja - odlične kakovosti. Vizija nacionalnega programa kakovosti je, da Slovenija postane v zavesti evropske in svetovne javnosti prepoznavna kot država kakovosti in država blaginje. Ob sistematičnem izvajanju nacionalnega programa kakovosti so bili predvideni številni rezultati, od katerih izpostavljamo samo nekatere:

- povečanje konkurenčnosti gospodarstva in države v celoti;
- povečanje števila organizacij s sistemi kakovosti, certificiranimi v skladu z ustreznimi mednarodnimi standardi;
- kakovost v storitvenih organizacijah v gospodarstvu in negospodarstvu bo sestavni del njihove poslovne politike;
- tudi javne ustanove in državne institucije bodo prilagodile poslovanje mednarodnim standardom kakovosti;
- z dvigom kakovosti okolja in bivanja se bomo približevali idealu državne blaginje;
- zavest o kakovosti bo na bistveno višji ravni, osvojili bomo nov stil in nov način razmišljanja, dela in življenja.

Izvajanje programa je bilo časovno umeščeno v obdobje od leta 1993 do leta 2020 in razdeljeno v tri medsebojno tesno povezane faze (Žurga, 2001, str. 36):

- 1993-2000: evropska in mednarodna primerljivost;
- 2001-2010: konkurenčna in kompetitivna kakovost;
- 2011-2020: odlična kakovost.

Nato je leta 1996 Vlada RS sprejela dokument Politika kakovosti državne uprave. Njegova vsebina zajema izjave o (glej Pril. 3, na str. 12):

- etičnem delovanju vseh v državni upravi, partnerskem odnosu do državljanov, gospodarstva, prijateljskih držav in sodelavcev;
- zagotavljanju evropsko primerljivih razmer za družbeni in gospodarski razvoj Slovenije;
- razvoju pravnoekonomskega sistema za harmonizacijo s sodobnimi evropskimi standardi, normativi in zakonodajo;
- zavzemanju za evropski model poslovne odličnosti in stalni skrbi za pravočasno lastno izobraževanje in usposabljanje;
- skrbi za urejeno, pregledno in povezano delovanje znotraj ministrstev ter med njimi in upravnimi teritorialnimi enotami,
- zavedanju o podjetniških priložnostih države uprave glede razvoja družbe,
- uspešni in učinkoviti rabi proračunskih sredstev ter
- ustvarjanju možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov Republike Slovenije.

Politika kakovosti, sprejeta na najvišjem nivoju (Vladi), pomeni usmeritev in obvezo za vse zaposlene v upravi. Z njenim sprejetjem in uveljavljanjem postane kakovost javno izražena vrednota in obveza uprave, ki učinkuje navznoter (upravna javnost) in navzven (demokratska javnost, uporabniki upravnih storitev). Zato so potrebne nenehne aktivnosti javnih managerjev za ustvarjanje ustreznih pogojev, za strateško planiranje, izboljševanje delovnih procesov in sistemov dela, razvijanje standardov in sistemov meritev, ki bodo omogočali stalne izboljšave in inovacije, potrebne za dvig kakovosti na vseh področjih javnega sektorja. Prva koraka k navedenemu sta seznanitev vseh zaposlenih v upravi z vladno Politiko kakovosti in pa oblikovanje individualnih politik kakovosti na ravni posameznih upravnih organov.

Ker Politika kakovosti ni normativni akt in ker implicira stalne izboljšave, skrbi glede na delovno področje in v skladu s Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 za njeno implementacijo ministrstvo, pristojno za upravo, pri čemer pri oblikovanju poročil, stališč in ukrepov sodeluje z drugimi ministrstvi oziroma organizacijami. Danes so spremembe v okolju praviloma hitrejšje od odzivov nanje, zato je nujen pogoj za delo sodobne uprave stalni napredek. Razvoj kakovosti pa ni samoumeven, temveč terja dobršno mero predanosti in truda, kar nam olajšajo celostni modeli ugotavljanja stanja, med katerimi je vodilni ravno model CAF kot orodje stalnih izboljšav v upravi.

Leta 1998 je bil kot produkt plodnega sodelovanja med Uradom za organizacijo in razvoj uprave in Uradom RS za meroslovje načrtovan pilotni projekt PRSPO za organizacije v javni upravi na podlagi Zakona o priznanju RS za poslovno odličnost (2003). PRSPO se izvaja v Sloveniji v več kategorijah, katerim je od leta 2003 dodana nova - za javni sektor. V smislu spodbujanja kakovosti in promocije priznanja je Urad za meroslovje kot skrbnik PRSPO že večkrat izvedel tudi pilote (za organizacije iz zdravstvenega sektorja in za turistične organizacije). Posebnost pilota v primerjavi z redno kandidaturo je mentorska skrb za sodelujoče, pomoč pri analizi stanja, usposabljanje notranjih in zunanjih ocenjevalcev, skupna priprava vloge idr. Nabor in selekcija 5-10 organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil sta potekala do julija 2004 po načelih čim večje zastopanosti različnih tipov organizacij in lastne samoiniciativnosti.

Od leta 2002 se v Sloveniji v skladu z evropskimi trendi čedalje bolj uporablja model za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju - CAF<sup>8</sup>. Prilagojen je bil javni upravi in razvit na podlagi koncepta, modela in izkušenj evropskega modela odličnosti EFQM ter različnih nacionalnih nagrad za kakovost. Izvedeno je bilo prevajanje in redakcija modela, sprva različice iz leta 2000, v januarju 2003 pa tudi različice iz oktobra 2002. Prav tako potekajo priprave na oblikovanje baze dobrih praks in na v letu 2004 načrtovanem pilotnem projektu " PRSPO v javni

---

<sup>8</sup> Modeli poslovne odličnosti v primerjavi z ISO standardi pomenijo nadgradnjo usmerjenosti v delovne procese. ISO standardi tako ne pomenijo vzporedne, ločene poti, temveč eno prvih stopnic na poti k poslovni odličnosti. Ministrstvo za notranje zadeve bo zato nadalje podpiralo prizadevanja enot uprave glede certificiranja po sistemu ISO, vendar bo ob tem poudarjalo možnosti nadaljnjega razvoja v smeri modela CAF.



upravi po modelu EFQM (1999) kot nadaljnji korak v razvoju odličnosti. Prizadevanja pri uvajanju modela CAF potekajo usklajeno z razvojem modela EFQM oz. PRSPO.

Nadaljnji dokumenti uvajanja kakovosti v slovensko javno upravo so:

- brošura Kakovost v državni upravi (september 2000);
- posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave (maj 2001);
- številne predstavitve, referati in članki;
- vključitev informacij s področja Odbora za kakovost na spletne strani Ministrstva za notranje zadeve;
- izvedba predstavitev in diskusij z vodstvom in delavci nekaterih upravnih enot, ki so se odločili za uvajanje sistema vodenja kakovosti po standardih ISO. Izmed različnih kvalitativnih shem slovenska uprava najbolj pozna standarde ISO 9000; zaradi enotnega in bolj racionalnega pristopa je ministrstvo za notranje zadeve poleti 2002 zaključilo prvi javni razpis za izbiro kolektivnega ponudnika za pridobitev certifikata. Po standardu ISO serije 9000 je pridobilo oz. zaključuje projekt pridobivanja certifikata kakovosti skoraj 30 upravnih organizacij (največ med njimi upravnih enot, pa tudi vladna služba, ministrstvo, organi v sestavi ministrstev, občine);
- javni poziv za zbiranje prispevkov za konferenco Dobre prakse v slovenski javni upravi, ki ga je izdalo Ministrstvo za javno upravo (glej Pril. 1, na strani 1).

#### **4.5.1 Učinki Odbora za kakovost**

Odbor za kakovost je bil ustanovljen na Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve marca leta 1999. Odbor za kakovost je svoje delovanje zasnoval na skupnem poslanstvu, ciljih in načelih in jih ubesedil v dokumentu Izjava o poslanstvu Odbora za kakovost. Namen delovanja Odbora za kakovost je učinkovita, državljanu prijazna, prepoznavna in odgovorna državna uprava. Cilji, ki jih Odbor pri tem zasleduje, so (Žurga, 2001, str. 38):

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

Smisel delovanja Odbora za kakovost se vidi v dejavnostih in razvojnih projektih, ki bodo pripomogli sistemsko urediti stanje na posameznih področjih. S tem namenom so izdelali predlog aktivnosti od leta 2000 naprej. Področja, zajeta v predlog, so: upravna statistika, razvoj vprašalnikov za testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah, poenotenje klasifikacijskih znakov upravnih enot, enotni kriteriji in standardi za izvajanje upravnih postopkov, razvoj meril za obvladovanje stroškov, uvedba sistema kakovosti v Uradu za organizacijo in razvoj uprave, izdelava modela za uvedbo sistema kakovosti v upravni enoti ter

usposabljanje in izpopolnjevanje na področju kakovosti. Za nekatera od navedenih področij so izdelali podrobnejše opredelitve, tako projektov kot vsebine; dejavnosti na nekaterih področjih pa so zastale.

Od projektov, ki so šli v realizacijo, velja izpostaviti projekt Testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah. V letu 2000 sta bila razvita vprašalnika za testiranje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah kot tudi metodologija izvedbe anketiranja in obdelovanja odgovorjenih vprašalnikov. Ta metodologija je sestavni del navodila ministra, pristojnega za upravo, za izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti storitev upravnih enot na podlagi uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. Po zaključku projekta je torej možno primerjati zaznano kakovost med upravnimi enotami in gibanja kakovosti v času, rezultati primerjalnih analiz pa bodo (lahko) predstavljali del vhodnih informacij za odločanje. Ni naključje, da je bilo dosedanje delovanje na področju kakovosti osredotočeno na delovanje upravnih enot, saj na upravnih enotah državljani realizirajo večino svojih osebnih relacij do državne uprave; upravne enote predstavljajo servis državljanom. Od leta 2001 so načrtovali intenziviranje aktivnosti na področju kakovosti in poslovne odličnosti v celotni državni upravi, predvsem pa dodatno usmeritev v načrtno in koordinirano izvajanje posameznih dejavnosti, za doseganje večjih in bolj konsistentnih učinkov v smislu učinkovite, državljanu prijazne in odgovorne državne uprave. Glede na odobrena proračunska sredstva za to področje pa bo seveda potrebno opredeliti prioritete posameznim projektom ter jih umestiti v izvedbene načrte, tudi ob upoštevanju metode majhnih korakov (angl. »step by step«).

Kot že omenjeno, je bil tako sprejet Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku (2003), ki podaja nov koncept upravne statistike, saj daje podlago za spremljanje učinkov primerljivih organov javne uprave na področju upravnega postopka. Pravilnik je bil nadgrajen s sistemom ponderjev, ki ga glede na zahtevnost in trajanje posameznih upravnih postopkov oblikuje posebna delovna skupina.

Žurga (2002, str. 31-32) meni, da je neposredni rezultat delovanja Odbora za kakovost razvita metodologija za ugotavljanje zadovoljstva strank posamezne upravne enote. Posredni rezultati in vplivi pa so zlasti vzpostavljene osnove za (glej Pril. 2, na str. 3):

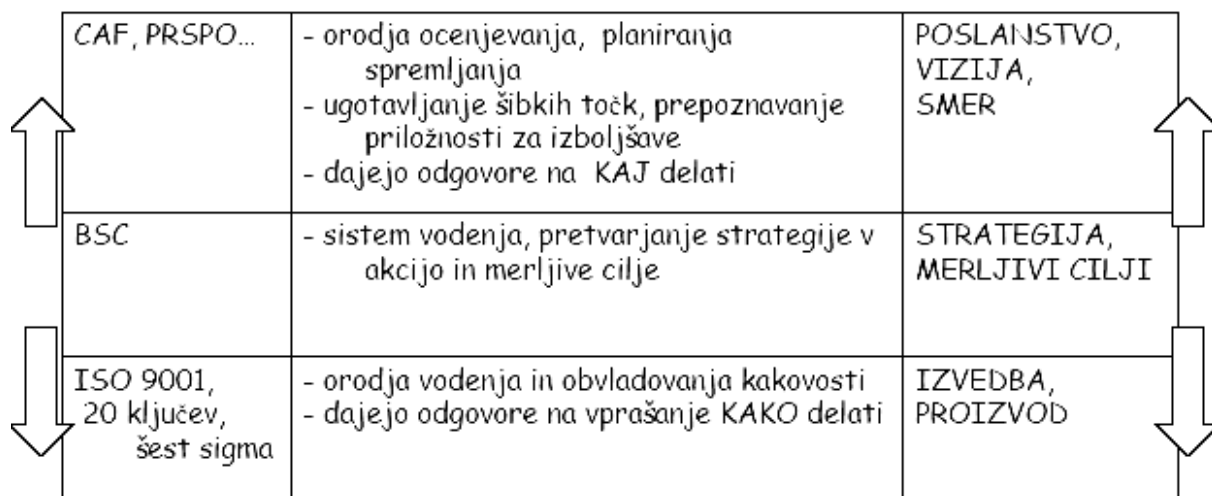
- primerjanje zadovoljstva strank za 58 istovrstnih organizacij;
- sistematično spremljanje učinkov uvedenih sprememb na zadovoljstvo strank;
- razvoj standardov glede storitev upravnih enot.

#### **4.5.2 Modeli merjenja kakovosti v javni upravi**

Med metodami ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti so najbolj uspešni integralni modeli, ki so bili razviti na podlagi celovitega obvladovanja kakovosti, statistične kontrole procesov, prenove procesov ali t. i. reinženiringa oziroma kar na splošno na podlagi načel novega javnega

managementa<sup>9</sup>. V Sliki 5 si pogledjmo nekaj najpomembnejših modelov za merjenje kakovosti v javni upravi.

Slika 5 : Modeli merjenja kakovosti v javni upravi



Vir: Nemec, 2003, str. 3.

V nadaljevanju bomo na kratko povzeli tiste modele, ki v delu niso bili do sedaj omenjeni.

Kovač (2004a, str. 128) navaja temeljne razlike med modelom CAF in pilotom RS za poslovno odličnost - PRSPO:

- pri PRSPO imamo kategorije (velike, male in srednje organizacije, javni sektor);
- samoocena pri PRSPO se preverja v sklopu postopka s ciljem tekmovanja in nagrajevanja;
- pri PRSPO nujno poleg notranjih še zunanji svetovalci (po CAF pri nas še neobvezna opcija);
- vloga po PRSPO formalizirani (ima 35 strani);
- po PRSPO ponderirana merila;
- po PRSPO ne 27, temveč 32 podmeril;
- po PRSPO zahtevna ocenjevalna tehnika RADAR (Results, Approach, Deployment, Assessment and Review – rezultati, pristopi, razširjenost, ocenjevanje in spremljanje).

<sup>9</sup> Za eno vodilnih del o novem javnem managementu velja knjiga Osbornea in Gaeblerja Reinventing Government (1993, str. 120), ki koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju predstavlja z naslednjimi elementi: usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateški management, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje, tržnost. Še posebej avtorja izpostavljata konkurenčnost in usmerjenost k uporabnikom. Ob naštetem velja omeniti, da je razvoj tako v kot izven ZDA doprinesel k temeljnim desetim načelom preoblikovanja vladnega sektorja tudi bistvene premike na nekaterih drugih področjih, predvsem v upravljanju kadrovskih virov. S tem je povezano vprašanje etike in morale upravnega dela, seveda v kontekstu upravne kulture. Velikega pomena je tudi razmerje med upravo in politiko, v okviru katerega se zagovarja ločitev politično-strateške in upravno-operativne ravni upravnega delovanja.

Za lažjo ponazoritev si pogledjmo primerjavo presoje po ISO standardih, modelu CAF ter modelu PRSPO.

Slika 7: Primerjava presoje po ISO, CAF ter PRSPO modelih

| Presoja po ISO                         | Samoocenjevanje                                                                        | Nagrada PRSPO oz. EQA                                                      |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| skladnost s standardom                 | uporaba celovitega okvira                                                              | tekmovanje                                                                 |
| usmerjenost h korektivnim ukrepom      | navadno pozitivne prednosti ter področja za izboljšanje                                | marketinško orodje / reklama                                               |
| običajno jo izvaja zunanji specialist  | najbolje opravljeno interno v organizaciji, lahko je prisoten specialist - facilitator | način za priznavanje ravni dosežkov                                        |
| podaja pogled za nazaj                 | oboje – pogled nazaj ter naprej v perspektivo                                          | vključuje proces ocenjevanja                                               |
| presojevalec pogosto išče neskladnosti | cilj je v motiviranju vključenih zaposlenih                                            | podaja pogled za nazaj<br>motiviranje predvsem tistih, ki prejmejo nagrado |

Vir: Leon, Kern, 2003, str. 32.

Metoda 20 ključev, ki so jo poleg množice podjetij in drugih organizacij po vsem svetu uvedla tudi številna slovenska podjetja, je zaposlenim lahko v veliko pomoč pri njihovih medsebojnih odnosih, obvladovanju procesov in povezav v notranjem in zunanjem okolju. Sistem, ki podjetju dolgoročno zagotavlja uspešen razvoj, ponuja 20 med seboj skladno povezanih ključev, razvrščenih na pet ravni. Prva, osnovna, predstavlja začetno kakovost, peta, najvišja, pa simbolizira odličnost v svetovnem merilu (Mazi, 2005, str. 4).

Model BSC, poleg omenjenega, temelji na predpostavki, da bi moral sistem spremljanja delovanja organizacije managerjev dati odgovore na vsa ta vprašanja (Žurga, 2002, str. 32):

- kako nas vidijo naši déležniki (nosilci interesov) – vidik doseganja rezultatov;
- v čem moramo biti odlični – vidik notranjega delovanja;
- kako nas vidijo naše stranke – vidik strank;
- kako lahko nadaljujemo z izboljševanjem in ustvarjamo dodano vrednost – vidik inoviranja in učenja.

V Skupnem ocenjevalnem okvirju za organizacije v javnem sektorju – CAF (2002) je kot pristop z največ rezultati omenjen na podlagi uporabe splošnih modelov t. i. primerjalna analiza ali zgledovanje po najboljšem (angl. »benchmarking«), ki predstavlja pregled in posnemanje najuspešnejših subjektov v določeni primerljivi panogi na določenih področjih ali kar v celoti glede postopkov in procesov dela<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> V Veliki Britaniji so na osnovi modela poslovne odličnosti v letu 1996 začeli s projektom primerjanja rezultatov med različnimi agencijami javnega sektorja. Cilja sta primerjava rezultatov z ostalimi organizacijami znotraj javnega sektorja, s privatnimi subjekti in z javnimi organizacijami v drugih državah ter navezovanje stikov z najboljšimi. Po dosedanjih ocenjevanjih so javne organizacije v VB boljše od zasebnih pri kriterijih zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter slabše na področjih vodenja in upravljanja z nefinančnimi viri (npr. IT).

Evropski sklad za upravljanje kakovosti ali Nagrada za kakovost Speyer (The Speyer Quality Award) s svetovanjem pomagata razvijati poglobljeno uporabo managementa kakovosti, in/ali sodelovanja v njihovih nagradnih shemah.

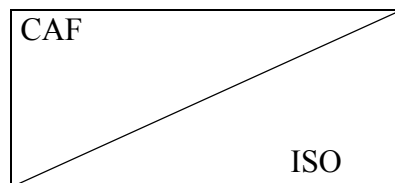
Medtem ko so se za uvedbo ISO standardov posamezne upravne enote odločale same, je bil model CAF promoviran s strani ministrstva. Razlog je v tem, da model CAF v največji meri upošteva posebnosti javne uprave in ga tako ni potrebno prirejati. Standardi ISO predstavljajo smernice za vzpostavitev in ohranjanje notranjega sistema kakovosti organizacije. S tem močno pripomorejo k uvajanju discipline in doslednosti izvajanja poslovnih procesov in predstavljajo trden temelj za uvedbo celovitega upravljanja kakovosti. Ustreznost delovanja organizacije predpisanim standardom pa še ne pomeni doseganja konkurenčne prednosti. Doseganje konkurenčne prednosti pomeni integracijo organizacijskih in poslovnih ciljev ter ciljev upravljanja kakovosti, kar lahko dosežemo s pomočjo metod samoocenjevanja. Model CAF in standard ISO nista med seboj izključujoča sistema kakovosti, temveč se med seboj lahko dopolnjujeta. CAF nam s samoocenjevanjem po določenih merilih pokaže prednosti in slabosti organizacije ter s tem smer možnega razvoja in priložnosti za izboljšanje. S standardom ISO pa lahko določen razvoj izvedemo (Vouk, 2003, str. 67).

Na spodnji sliki si pogledjmo razmerje modela CAF in ISO standarda.:

Slika 6: Razmerje med modelom CAF in ISO standardi

določanje javnih politik (CAF)

izvajanje javnih politik (ISO)



Vir: Kovač, 2004a, str. 129

Model CAF tako pove KAJ (smernice), ISO standard pa pove KAKO (orodje).

V slovenski upravi je bil namreč do modela CAF standard ISO najpogostejše orodje zagotavljanja kakovosti<sup>11</sup>. Tako na evropski ravni kot v Sloveniji so posamezne organizacije

<sup>11</sup> Certifikat ISO je bil podeljen več organom v sestavi ministrstev (Urad za meroslovje, Urad za intelektualno lastnino, Direkcija za ceste), Ministrstvu za promet, Centru Vlade RS za informatiko kot vladni službi, več kot 15 upravnim enotam, trem občinam (Maribor, Novo mesto, Duplek). Zaradi velikega interesa je bil maja 2002 na Ministrstvu za notranje zadeve po pooblastilu 15 dodatnih upravnih enot zaključen skupni javni razpis za izbiro skupne certifikacijske hiše. Za tak razmah uporabe ISO standarda je več razlogov, tako zlasti:

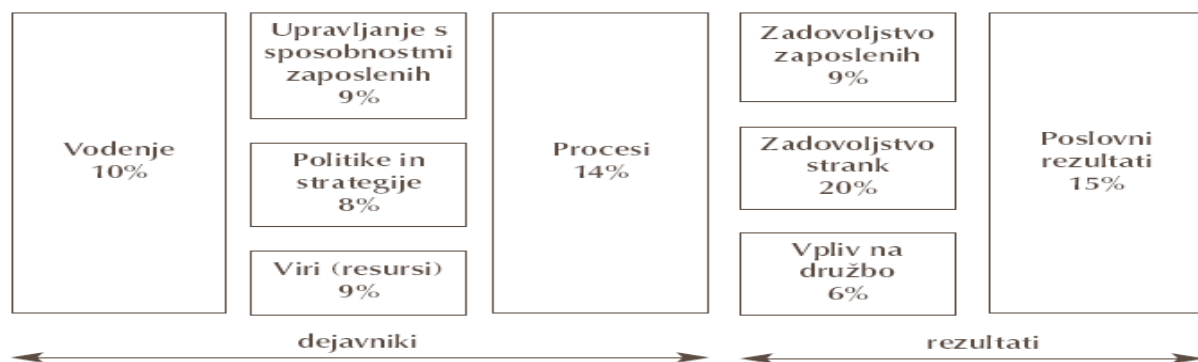
- pomanjkanje posebnih standardov in modelov za javno upravo;
- povezava teh upravnih organizacij z zasebnimi organizacijami, imetniki ISO certifikatov,

ugotovile, da je CAF optimalno analitično orodje za nadaljnje izboljšave, medtem ko je treba hkrati uporabiti dodatna orodja za podporo dnevnemu managementu, kot so ISO standard ali sistem uravnoteženih kazalnikov, zato je tako sovpadanje več kot dobrodošlo.

Model odličnosti EFQM pa 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 po Evropi. Organizacija je ob podpori Evropske organizacije za kakovost (European Organisation for Quality - EOQ) in Evropske komisije (European Commission - EC) razvila model EFQM. V modelu EFQM so združene izkušnje ameriške in japonske nagrade za kakovost: Malcolm Baldrige National Quality Award in Demingove nagrade (Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji, 2003). Model EFQM je bil prvič predstavljen leta 1991 kot ogrodje za samoocenitev organizacije in je še danes podlaga Evropski nagradi za kakovost (The European Quality Award – EQA). Danes je po Evropi ustanovljenih že veliko nacionalnih nagrad, katerim podlaga je največkrat ravno model EFQM (Ciuha, 2004, str. 18).

Na spodnji sliki si pogledjmo model poslovne odličnosti, ki je sestavljen iz 9 meril.

Slika 8: Model poslovne odličnosti



Vir: Žurga, 1997, str. 472.

Bistvo EFQM je izraženo z mislijo: Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosegamo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, management ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov. Ugotavljajo tesno povezanost koncepta poslovne odličnosti v upravi in koncepta novega javnega managementa (Žurga, 1997, str. 471).

Z namenom uporabe modela odličnosti EFQM tudi v javni upravi so, kot že omenjeno, upravni strokovnjaki na podlagi pooblastila generalnih direktorjev za javno upravo v državah članicah EU razvili model CAF, na katerega se bomo v nadaljevanju tudi osredotočili.

- potreba po identifikaciji in optimizaciji poslovnih procesov v upravi kot temeljna dodana vrednost ISO standarda..

## 5 SKUPNI OCENJEVALNI MODEL - CAF

### 5.1 OSNOVE ODLIČNOSTI, NA KATERIH TEMELJITA MODEL CAF IN EFQM

V Tabeli 3 predstavljamo temelje odličnosti v različnih stanjih zrelosti organizacije.

Tabela 3: Temelji odličnosti v različnih stanjih zrelosti organizacije

|   | Osnove odličnosti<br>EFQM modela                                                                                                                                                         | CAF model poudarja za javni sektor                                                                                                                                                                                                                                   | Začetek<br>samooценjevanja                                                            | Na poti odličnosti                                                                                        | Zrela organizacija                                                                                                                      |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <b>Usmerjenost v rezultate;</b><br>uravnoteženje in<br>zadovoljevanje potreb vseh<br>udeleženih strani.                                                                                  | Delovanje v zakonodajnem, pravnem in<br>regulativnem okvirju, demokratična<br>odzivnost/odgovornost, veščine<br>komuniciranja s političnimi ravni.                                                                                                                   | Vse pomembne<br>udeležene strani<br>(stakeholders) so<br>prepoznane.                  | Potrebe udeleženih<br>strani so<br>sistematično<br>prepoznane.                                            | Obstaja transparenten<br>mehanizem, ki uravnava<br>pričakovanja udeleženih<br>strani.                                                   |
| 2 | <b>Osredotočenost na<br/>odjemalca;</b> odjemalec je<br>končni razsodnik o<br>kakovosti proizvoda in<br>storitve.                                                                        | Kompleksen odnos z javnostjo in<br>odjemalci/državljeni. Zagotavljanje storitev je<br>v skladu in odgovornostjo političnim<br>stranam.                                                                                                                               | Pričakovanja<br>odjemalcev so<br>prepoznana.                                          | Cilji povezani s<br>potrebami in<br>pričakovanji<br>odjemalcev.                                           | Izvedba aktivnosti<br>razumevanja,<br>prepoznavanja in merjenja<br>zadovoljstva odjemalcev in<br>moralno-etičnih vprašanj.              |
| 3 | <b>Voditeljstvo in<br/>stanovitnost namena;</b><br>vodje s svojim vedenjem<br>ustvarjajo jasnost in<br>enotnost namena.                                                                  | Notranja kultura, struktura in poslovanje<br>glede na prioritete, usmeritev in potrebe<br>udeleženih straniza dosego ciljev.                                                                                                                                         | Vizija in poslanstvo<br>sta opredeljena.                                              | Politika, zaposleni in<br>procesji so<br>opredeljeni.                                                     | Skupne vrednote in etični<br>principi obstajajo na vseh<br>organizacijskih ravneh.                                                      |
| 4 | <b>Upravljanje na podlagi<br/>procesov in dejstev;</b><br>učinkovito delovanje in<br>sprejemanje odločitev<br>tekočega in načrtovanega<br>poslovanja na podlagi<br>zanesljivih podatkov. | Opredelitev ključnih procesov za doseganje<br>pričakovanih rezultatov kot npr.<br>zagotavljanje storitev navezovanje političnih<br>stikov, procesi odločanja, oblikovanje in<br>izvajanje zakonodajne politike, načrtovanje,<br>procesji ravnanja z ljudmi pri delu. | Opredeljeni so<br>procesji za<br>doseganje želenih<br>rezultatov.                     | Primerjalni podatki<br>in informacije se<br>uporabljajo za<br>postavitev »izzivnih«<br>ciljev.            | Procesna sposobnost je<br>popolnoma prepoznana in<br>razumljena ter se uporablja<br>za izboljšanje rezultatov<br>uspešnosti delovanja.  |
| 5 | <b>Razvoj in vključevanje<br/>zaposlenih;</b> sproščanje<br>polnega potenciala<br>zaposlenih na podlagi<br>skupnih vrednot, kulture<br>zaupanja ter pooblaščenja.                        | Upoštevati omejitve svobode ukrepanja, ki<br>so posledica splošne kadrovske politike v<br>javnem sektorju, plačne politike itn. V tem<br>okviru najbolje izkoristiti potencial<br>zaposlenih.                                                                        | Zaposleni<br>sprejemajo<br>skrbništvo in<br>odgovornost za<br>reševanje<br>problemov. | Zaposleni so<br>inovativni in<br>kreativni v postavitvi<br>nadaljnjih<br>organizacijskih<br>ciljev.       | Zaposleni so pooblaščen<br>za svoje delovanje in odprto<br>izmenjavajo zanje in<br>izkušnje.                                            |
| 6 | <b>Stalno učenje, inoviranje<br/>in izboljševanje;</b><br>upravljanje in izmenjava<br>znanja, kultura stalnega<br>učenja, inoviranja in<br>izboljševanja.                                | Uspešnost in učinkovitost zagotavljanja<br>storitev/proizvodov, vključno s političnimi<br>cilji. Gospodarne in učinkovita poraba<br>finančnih in drugih virov. Omejen nadzor<br>nad viri, v mejah pooblastil upravljajne virov<br>v podporo politiki in strategiji.  | Opredeljene so<br>možnosti izboljšav,<br>izvajajo se ustrezne<br>aktivnosti zanje.    | Stalno izboljševanje<br>je sprejet cilj<br>vsakega<br>posameznika.                                        | Uspešne inovacije in<br>izboljšave so splošno<br>razširjene in integrirane.                                                             |
| 7 | <b>Razvijanje partnerstva;</b><br>učinkovit, vzajemen odnos<br>s partnerji, na podlagi<br>zaupanja, izmenjavi znanja<br>in integraciji.                                                  | Omejenost in pritiski pri upravljanju finančnih<br>virov v zasebnem sektorju. Omejene<br>možnosti za ustvarjanje dodatnih finančnih<br>virov ter (pre)razporejanja sredstev.                                                                                         | Opredeljen je<br>proces za izbiro in<br>upravljanje z<br>dobavitelji.                 | Izboljšave in dosežki<br>dobaviteljev so<br>prepoznani in ključni<br>zunanji partnerji so<br>opredeljeni. | Organizacija in njeni ključni<br>partnerji so neodvisni.<br>Načrti in politike se<br>vzajemno razvijajo na<br>podlagi izmenjave znanja. |
| 8 | <b>Družbena odgovornost;</b><br>etično ravnanje ter<br>presejanje pričakovanja in<br>pravil najširše družbe.                                                                             | Zaradi osnovne dejavnosti ali po zakonu<br>vpliv na družbo.<br>Pomemben je vpliv organizacije na družbo<br>zunaj osnovnega poslovanja ali zakonskih<br>pooblastil.                                                                                                   | Obstaja<br>razumevanje in<br>upoštevanje pravnih<br>in regulativnih<br>zahtev.        | Prisotna aktivna<br>vključenosti v<br>družbo.                                                             | Družbena pričakovanja se<br>merijo in ustrezne aktivnosti<br>zanje se izvajajo.                                                         |

Vir: Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, 2002.

V Skupnem ocenjevalnem okvirju za organizacije v javnem sektorju – CAF (2002) piše, da samoocenjevanje izhaja iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni, a to poznavanje redko uporabljajo in delijo. V tem smislu ima samoocenjevanje pomembno vlogo kot orodje izgradnje organizacijske kulture, saj že s samo metodo dela ustvarja v organizaciji skupni jezik in odprto komunikacijo. Zaposleni se informirajo in izobražujejo, komunikacijske poti so dvosmerne, tako da samoocenjevanje povečuje soodločanje in s tem sprejemanje in ponotranjenje odločitev vodstva<sup>12</sup>. Model CAF gradi na komunikaciji kot močnem orodju. Komunikacija in transparentnost morata biti zagotovljeni v polni meri, s tem lahko štejemo CAF kot orodje za učenje in spreminjanje organizacijske kulture. Tu je treba poudariti, da je komunikacija potrebna na vseh ravneh, tako medoddelčno kot medhierarhično. Ko se organizacija oz. njeno vodstvo odloči uporabiti model CAF, mora informiranje in razpravljanje vključiti v akcijski plan kot obvezne korake takoj po odločitvi za CAF, po dobljeni samooceni in še najbolj pomembno pri sprejemanju akcijskega načrta korektivnih ukrepov na podlagi samoocene. Če se vodstvo izogne informiranju, je lahko celotni proces vnaprej obsojen na neuspeh, ker ga zaposleni že vnaprej zavračajo kot izključno akcijo in odgovornost vodstva.

## **5.2 GLAVNI NAMEN IN SMERNICE ZA UPORABO MODELA CAF**

Štirje glavni nameni modela CAF so (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, 2002):

1. Zajeti vse posebnosti različnih organizacij v javnem sektorju.
2. Služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati uspešnost delovanja svoje organizacije.
3. Delovati kot »most« med različnimi modeli managementa kakovosti.
4. Omogočati lažji benchmarking v javnem sektorju.

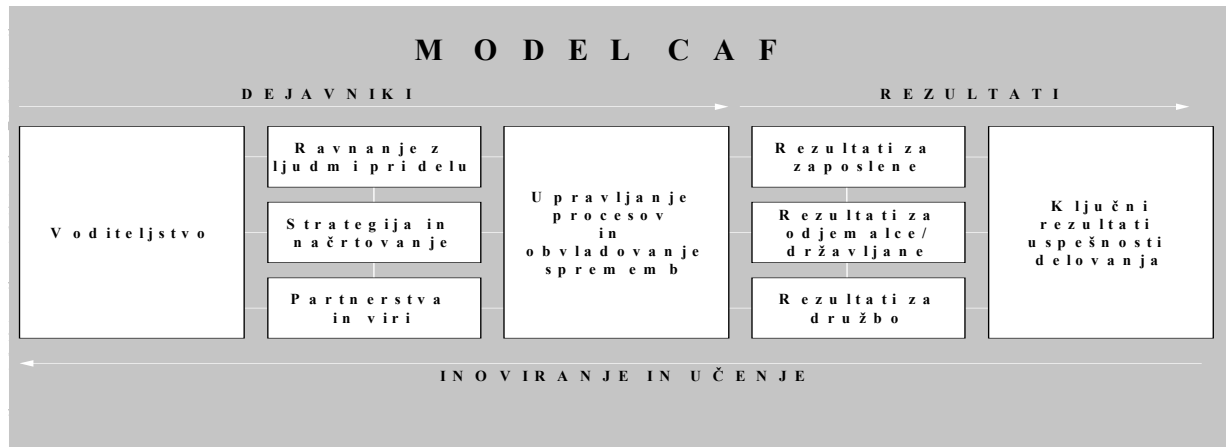
Ključni namen modela CAF (Kovač, 2003b, str. 33) je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja deležnikov, pri čemer model predhodno implicira opredelitev poslovnih procesov. Vseobsežnost 9 meril in 27 podmeril, ki jih povezujeta elementa učenja in inoviranja, izkazuje osnovna shema modela:

---

<sup>12</sup> Tako Pretnar (2003, str. 98-110) iz izkušenj Upravne enote Jesenice: "Pri izdelavi samoocene sodeluje širši krog zaposlenih, ki mora mnenje o samooceni uskladiti znotraj skupine v obliki soglasja, pri delu v skupini pa je nujno potrebno uporabljati elemente timskega dela. Temu sledijo tudi iskanja novih priložnosti, ki so znotraj vodstva velikokrat prezrte in neizkoriščene. V primerjavi s standardom ISO, kjer se aktivnosti in ukrepi izvajajo v skladu z zahtevami standarda, se pri samoocenjevanju uvaja celovita kakovost kot svoj način dela, ki je najbolj primeren za možnosti in potrebe organizacije. Težišče aktivnosti se prenese od upoštevanja zahtev k iskanju novih možnosti. Kjer standard ISO ugotavlja neskladnosti in napake, samoocenjevanje poudarja prednosti in področja možnih izboljšav (...). Samoocena pomeni kritično refleksijo in iskanje priložnosti za napredek."



Slika 9: Struktura modela CAF



Vir: Kovač, 2003b, str. 34.

Devet okvirčkov v sestavi modela nakazuje glavne vidike, ki jih je treba obravnavati pri analizi vsake organizacije. Vsak od teh okvirčkov vsebuje seznam meril. Merila nakazujejo glavna področja, ki jih pri ocenjevanju organizacije obravnavamo (glej Pril. 4, na str. 16).

CAF je mogoče uporabljati v vseh delih javnega sektorja, ki jih sestavljajo javne organizacije na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Prav tako se lahko uporablja v najrazličnejših okoliščinah, npr. kot del sistematičnega programa prenove ali kot osnova za postavljanje ciljev pri prizadevanjih za izboljšanje javnih storitvenih organizacij. V nekaterih primerih, zlasti pri zelo velikih organizacijah, je samoocenjevanje mogoče tudi samo v delu organizacije, npr. v izbranem sektorju ali oddelku (Kovač, 2003b, str. 35).

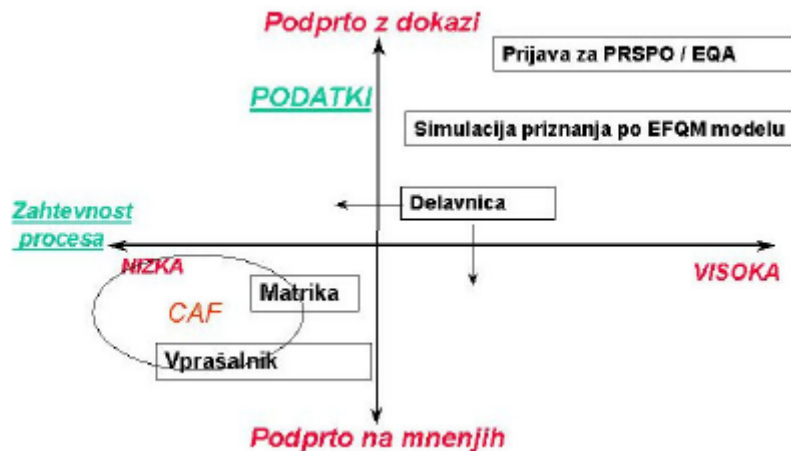
Model CAF tako omogoča/zagotavlja (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, 2002):

- doseganje konsistentnosti usmeritve in soglasja glede tega, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije;
- ocenjevanje po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi;
- da s periodičnim samoocenjevanjem merimo, kako smo sčasoma napredovali;
- povezavo med cilji in podpornimi strategijami ter procesi;
- osredotočenost dejavnosti izboljševanja na tista področja, kjer je najbolj potrebno;
- napredovanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji organizacije ter z drugimi organizacijami;
- ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja;
- priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov;
- vgrajevanje raznih pobud kakovosti v običajno poslovanje.

Če povzamemo, samoocenjevanje po modelu CAF nudi organizaciji priložnost, da se več nauči o sebi.

Na Sliki 10 si pogledjmo prikaz zahtevnosti modela CAF.

Slika 10: Prikaz zahtevnosti modela CAF

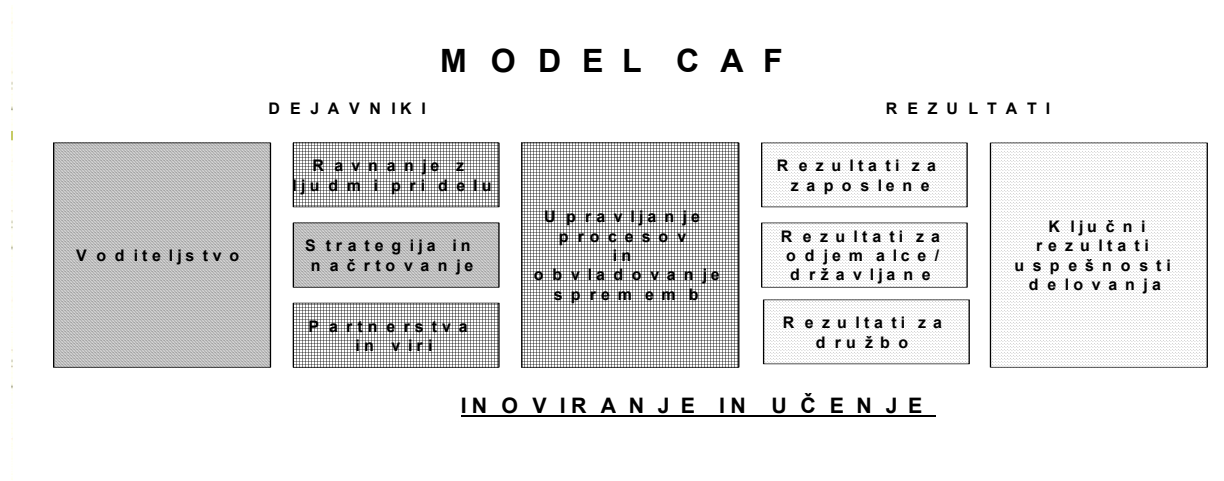


Vir: Leon, Kern, 2004, str. 8.

Kern (2003, str. 53) pravi, da je model CAF v primerjavi s TQM »enostaven« model, ki je primeren zlasti za pridobitev prvega vtisa o delovanju organizacije. Pričakuje se, da bo organizacija, ki namerava napredovati, izbrala enega od podrobnejših modelov (kot npr. modela Speyer ali EFQM). Prednost modela CAF je v tem, da je z omenjenima modeloma združljiv in je tako lahko prvi korak za organizacijo, ki želi nadaljevati z managementom lastne kakovosti.

Kot že omenjeno, je treba z vidika procesa ocenjevanja in nadalje izboljševanja organizacije poudariti, da je v modelu CAF v več segmentih vgrajen Demingov krog kakovosti, t. i. cikel PDCA (Slika 11).

Slika 11: PDCA cikel v modelu CAF



(P – sivo polje, prva dva dejavnika, D - mreža, ostali dejavniki, C - pikice, vsi rezultati, A - inoviranje in učenje)

Vir: Prettnar, 2003.

Z načrtovanjem, izvajanjem, preverjanjem in ukrepanjem oz. prilagajanjem se zagotavlja stalna pozitivna spirala napredka. Prednost CAF-a je v tem, da cikel PDCA vgrajuje v vsebinska merila in metodologijo samoocene (lestvici). Načrtovanje (P) je najbolj izraženo pri merilih Voditeljstvo in Strategija, izvajanje (D) pri merilih, ki se tičejo managementa virov in procesov, preverjanje (C) je značilno za vsa štiri merila glede rezultatov; ukrepanje (A) se izraža skozi inoviranje in učenje. Uporaba CAF-a mora torej slediti zaporedju samoocena - izboljšave - samoocena (Ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF, 2002).

Ključne prednosti modela CAF pa so v naslednjem (Kovač, 2003c, str. 153):

- integralnost modela (upošteva dejavnike in rezultate dela);
- model je razvit posebej za javni sektor, zato poudarja posebnosti upravnega dela, zlasti upoštevanje strank, procesno usmerjenost uprave in nefinančne kazalce uspešnosti delovanja;
- zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu;
- ker je oblikovan na podlagi EFQM in nagrade Speyer, predstavlja »most« med modeli;
- organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen (izjeme so Češka, Slovaška in Romunija, kjer je uporaba modela obvezna);
- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni/zvezni, regionalni in lokalni upravni ravni; prav tako se lahko uporablja v najrazličnejših okoliščinah – kot del sistematičnega programa reforme, na podlagi odločitve posamezne organizacije v javnem sektorju ali kot vaja za razvoj določenega dela organizacije;
- možnosti uporabe so različne, od samoocenjevanja do benchmarkinga, zunanjega ocenjevanja in nagrajevanja; lahko alternativno ali v zaporednih fazah;
- relativna ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij (brez ponderjev);
- posledično pomeni CAF relativno nizke stroške, zlasti pri samoocenjevanju, saj terja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

Z uporabo smernic za model CAF, ki zagotavljajo pomoč javnim organizacijam, je zagotovljena določena stopnja standardizacije samega procesa ocenjevanja, zato jih bomo na kratko povzeli.

Ključni koraki pri uporabi modela CAF so (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, 2002):

1. Odločitev vodstva za uporabo modela in o:
  - namenu in ciljih (samoocena kot kritični analitični vir za strateške usmeritve);
  - virih in časovnem okviru.
2. Vključitev zaposlenih.
3. Oblikovanje ocenjevalne skupine.
4. Srečanje vodstva – skupine.

5. Samoocena (od individualne k soglasni).
6. Informiranje zaposlenih.
7. Posredovanje rezultatov v agregatno bazo za benchmarking in prenos dobrih praks.
8. Oblikovanje in implementacija akcijskega načrta.
9. Informiranje zaposlenih.
10. Ponovna samoocena po enem do dveh letih.

### 5.3 MODEL CAF V SLOVENIJI

V Sloveniji ni bilo formalnih ovir za uporabo modela CAF, stališče Ministrstva za notranje zadeve pa je bilo, da vsaj v uvajalnih dveh letih organi pristopajo prostovoljno. Slednje je pogojeno z omejeni kadrovskimi in finančnimi viri v določenih organizacijah, zlasti na lokalni ravni slovenske uprave.

Če upoštevamo bistvene prednosti modela in izkušnje pri uporabi v resničnem življenju, lahko CAF ponazorimo tudi kot kratico, ki za upravo ob ustrezni vključitvi v vsebinske cilje razvoja uprave pomeni (Kovač, 2003b, str. 42):

- C-celovito,
- A-aktualno in atraktivno
- F-formo.

Kot že omenjeno, je bila ustanovljena delovna skupina za uvajanje CAF v slovensko upravo, ki je določila trojni tip usposabljanja (Kovač, 2003b, str. 37):

- svetovanje vodstvu o prednostih in značilnostih CAF-a;
- splošni seminar o obvladovanju kakovosti s pomočjo uporabe modela CAF za vse zaposlene v posamezni organizaciji (razvoj kakovosti v javnem sektorju, od standardov do modelov, primerjava najpogostejše uporabljenih orodij ISO, CAF in PRSPO - EFQM, od presoje kakovosti k ocenjevanju, primeri dobrih praks v javnem sektorju, osnove odličnosti); za seminar je bilo pripravljeno posebno gradivo z vajami<sup>13</sup>;
- specialna delavnica za ocenjevalce po CAF (podrobna opredelitev posameznih meril in podmeril CAF, PDCA cikel, kako sestaviti ocenjevalno skupino, zahteve in faze postopka samoocenjevanja, vzorčno ocenjevanje na primerih iz resničnih življenjskih situacij, načela oblikovanja in primeri akcijskih načrtov izboljšav).

---

<sup>13</sup> Pretnar Vitomir et. al. (2003, str. 120): Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF - Priročnik za udeležence seminarja, in Kovač Polona (2003): Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) - Priročnik za udeležence delavnice - člane samoocenjevalnih skupin, oboje izdalo v letu 2003 Ministrstvo za notranje zadeve - Upravna akademija.

Za usposabljanje v širšem smislu lahko štejemo tudi predstavitev modela CAF na različnih posvetih in konferencah, tako npr. na letnem zasedanju Slovenskega združenja za kakovost pri GZS (november 2002), na Konferenci zmagovalcev (april 2003), na politoloških dnevih (maj 2003), na 1. mednarodni konferenci o kakovosti v javni upravi (Bratislava, september 2003), pa tudi na prvi in drugi konferenci Dobre prakse (november 2002 in november 2003) idr. Od maja 2003 se na spletnih straneh Urada za organizacijo in razvoj uprave (sedaj Ministrstvo za javno upravo) vzdržuje in posodablja posebna spletna stran CAF (Kovač, 2003b, str. 38).

Tako si je delovna skupina za uvajanje CAF v slovensko upravo že v začetku leta 2002 zastavila kot srednjeročno dejavnost oblikovanje skupne (slovenske) baze podatkov in dobrih praks po posameznih merilih in podmerilih. Tovrstna baza je v vsebinskih izhodiščih dorečena, organizacije bi sodelovale prostovoljno z zagotovljeno anonimnostjo na individualni ravni (razen če bi bile ocenjene kot najboljše), nujni pogoj za kakovostno vsebino pa sta zadostna (kritična) masa uporabnikov CAF-a, katerih podatki bi bili na voljo, in minimalna eksterna verifikacija rezultatov. Baza mora biti tudi ustrezno informacijsko podprta (Kovač, 2003b, str. 40).

»Ključnega pomena za uporabo CAF v Sloveniji je bila izvedba pilota (jesen 2002), v katerem se je osem upravnih organizacij samoocenilo, da bi ugotovilo, ali je CAF primeren za slovenske razmere in po potrebi dopolnilo vprašalnik. Vsi sodelujoči (6 upravnih enot: Jesenice, Ljutomer, Ptuj, Slovenj Gradec, Šentjur pri Celju, Zagorje ob Savi; Urad RS za meroslovje in Urad za organizacijo in razvoj uprave) so ocenili, da je model CAF verodostojno analitično orodje za definiranje potrebnih izboljšav delovanja organizacije kot celote in da je skladen s slovenskim okoljem. Oktobra 2002 je bila predstavljena posodobljena različica CAF, ki je prinesla vrsto novosti, manj in bolj pregledna podmerila, več primerov, boljši lestvici ocenjevanja, poudarjeno vključitev PDCA cikla idr. Ta je bila že konec leta na voljo v slovenščini, zato se je razen pilotskih organizacij večina slovenskih organov ocenila po novem« (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, 2002).

Za ocenjevanje sta predstavljeni (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, 2002):

- Ocenjevalna lestvica za dejavnike

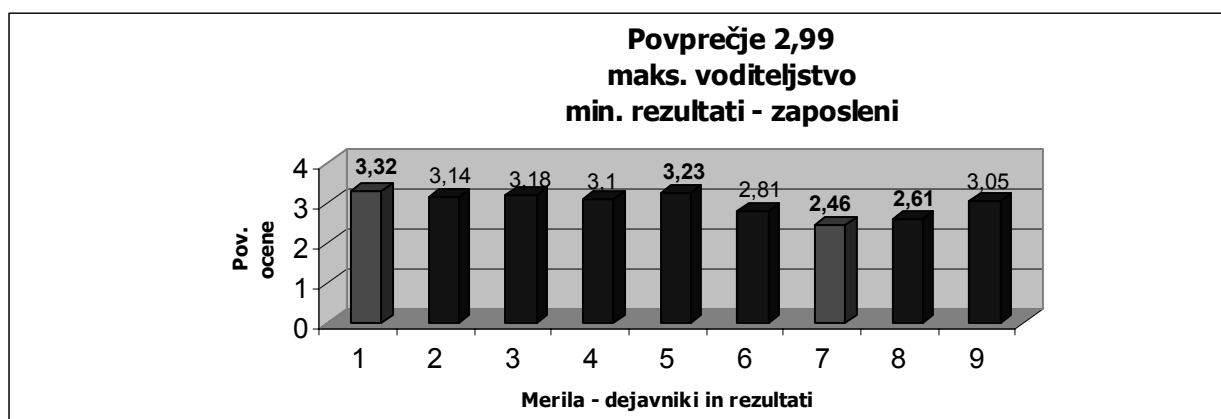
| Ocena |                                                                                                                                                      |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0     | Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani.                                                                                                    |
| 1     | Pristop je načrtovan <b>P</b> (plan - načrtuj).                                                                                                      |
| 2     | Pristop je načrtovan in se izvaja <b>D</b> (do – izvedi).                                                                                            |
| 3     | Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje <b>C</b> (check – preveri).                                                                            |
| 4     | Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s benchmarkingom in je ustrezno prilagojen <b>A</b> (act – ukrepaj). |
| 5     | Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s benchmarkingom, je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. |

- Ocenjevalna lestvica za rezultate

| Ocena |                                                                                                                                                |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0     | Rezultati se ne merijo.                                                                                                                        |
| 1     | Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja.                                                                          |
| 2     | Rezultati kažejo skromen napredek.                                                                                                             |
| 3     | Rezultati kažejo znaten napredek.                                                                                                              |
| 4     | Doseženi so odlični rezultati in narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji.                                                            |
| 5     | Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji in pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami. |

Na Sliki 12 so prikazani rezultati pilota v osmih upravnih organizacijah za leto 2002.

Slika 12: Rezultati pilota v osmih slovenskih upravnih organizacijah za leto 2002



Vir: Kovač, 2002, str. 50.

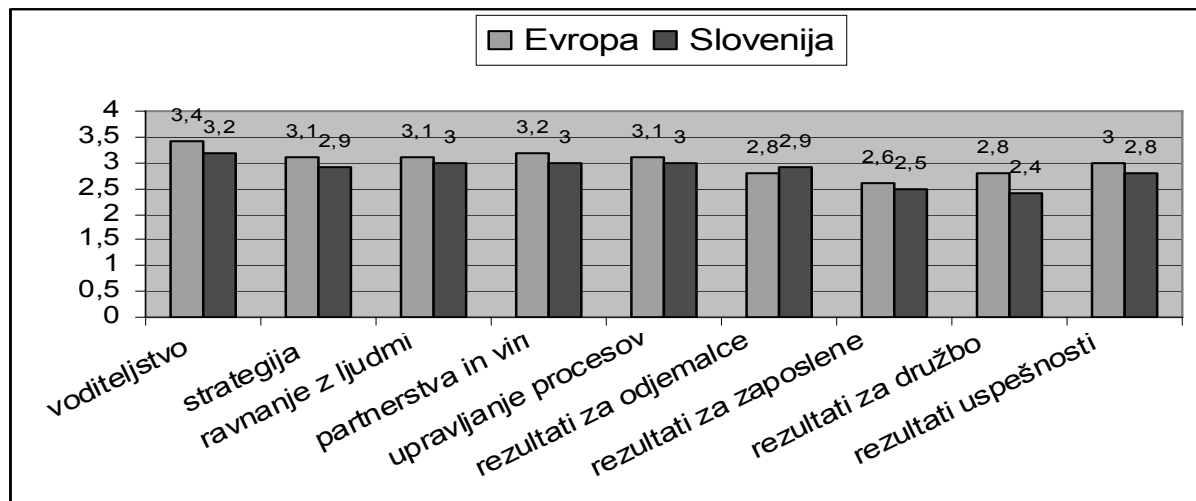
Vključno s pilotom je bil CAF uporabljen od oktobra 2002 do oktobra 2003 v 26 slovenskih organizacijah ali v njihovih organizacijskih enotah. Od tega se je 11 organov odločilo svoje podatke posredovati zbirni bazi na Evropski inštitut za javno upravo, kar Slovenijo po pogostnosti med skupaj 199 evropskimi organizacijami uvršča za Belgijo, Avstrijo, Nemčijo, Dansko, Finsko, Italijo in Španijo. Med takratnimi pristopnicami se je CAF v precejšnji meri uporabljal še v Estoniji, Slovaški, na Češkem, na Cipru itd (Kovač, 2003b, str. 31).

Agregatni rezultati za 18 (od sicer 26) slovenskih organizacij, ki so obdelani v slovenski bazi podatkov, podajajo naslednjo sliko (Kovač, 2003b, str. 32):

- povprečje vseh po vseh devetih merilih je 2,86, kar je malce pod evropskim povprečjem;
- med posameznimi organizacijami stopnja samokritičnosti precej odstopa, saj je najboljše povprečje 3,68, najnižje pa 2,07, pri čemer, poznavajoč uspešnost konkretnih organov po drugih merilih, številke vzbujajo dvom v res tako različno uspešnost in učinkovitost;
- povsem se ujemajo rezultati po posameznih merilih, tako med organizacijami kot med slovenskim in evropskim povprečjem: najvišje ocene so podane pri Voditeljstvu, najnižje pri Rezultatih za zaposlene in za družbo.

V spodnji sliki si pogledjmo poleg ocen 18 slovenskih organizacij še ocene 199 evropskih organizacij do leta 2003.

Slika 13: Rezultati 199 evropskih in 18 slovenskih organizacij (samoocene do julija 2003)



Vir: Kovač, 2003b, str. 35.

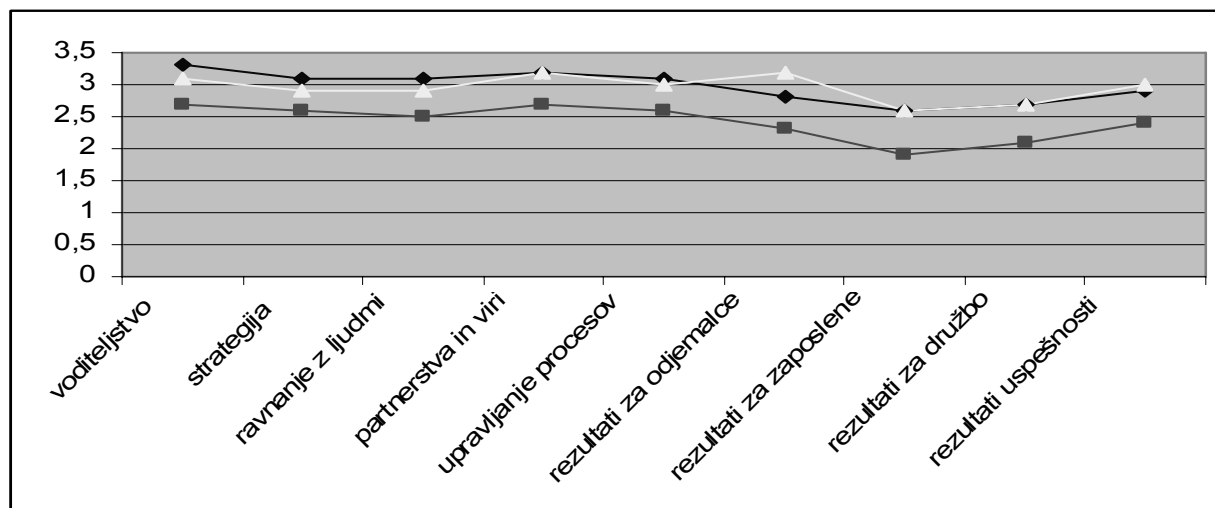
Za primerjavo si pogledjmo rezultate ocen modela CAF za slovenske in evropske organizacije za obdobje do leta 2005, kjer že vidimo spremembe v ocenah.

Tabela 4: Primerjava ocen modela CAF med slovenskim in evropskim povprečjem med letoma 2000 in 2005

| No. | Merila                                       | 180 evropskih organizacij<br>2000 - 2002 | 143 evropskih organizacij<br>2002 | 50 slovenskih organizacij<br>2002 - 05 |
|-----|----------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|
| 1.  | Voditeljstvo                                 | 3,3                                      | 2,7                               | 3,1                                    |
| 2.  | Strategija in načrtovanje                    | 3,1                                      | 2,6                               | 2,9                                    |
| 3.  | Ravnanje z ljudmi pri delu                   | 3,1                                      | 2,5                               | 2,9                                    |
| 4.  | Partnerstva in viri                          | 3,2                                      | 2,7                               | 3,2                                    |
| 5.  | Management procesov in obvladovanje sprememb | 3,1                                      | 2,6                               | 3,0                                    |
| 6.  | Rezultati za odjemalce/ državljane           | 2,8                                      | 2,3                               | 3,2                                    |
| 7.  | Rezultati za zaposlene                       | 2,6                                      | 1,9                               | 2,6                                    |
| 8.  | Rezultati za družbo                          | 2,7                                      | 2,1                               | 2,7                                    |
| 9.  | Ključni rezultati uspešnosti delovanja       | 2,9                                      | 2,4                               | 3,0                                    |
|     | <b>SKUPNO POVPREČJE</b>                      | <b>3,0</b>                               | <b>2,4</b>                        | <b>3,0</b>                             |

Vir: Kovač, 2002, str. 52.

Slika 14: Primerjava ocen modela med slovenskim in evropskim povprečjem med letoma 2000 in 2005



Legenda: črna črta – 180. evropskih organizacij 2000-2002

siva črta - 143. evropskih organizacij 2002

bela črta – 50. slovenskih organizacij 2002-2005

Vir: Kovač, 2002, str. 52.

Visok rezultat, to je 3,2 v letu 2003 in 3,1 do leta 2005 pri prvem merilu je precej presenetljiv, saj se ne ukvarja toliko s kompetentnostjo voditeljev, kar bi si še lahko razložili kot želeno všečnost s strani ocenjevalcev, temveč se osredotoča na temelje delovanja organizacij: vizija, poslanstvo, vrednote, cilje, upoštevanje in vključevanje partnerjev ter odjemalcev javnih storitev. Ali je vizija slovenskih (in evropskih) upravnih organizacij res tako nedvoumno jasna? Del odgovora je verjetno določitev ciljev in nalog uprave v splošni in področni zakonodaji, vprašanje pa je, ali je to vse, kar uprava in njeni ljudje potrebujejo.

Nizke vrednosti odgovorov pri ne/zadovoljstvu javnih uslužbencev (2,5 v letu 2003, 2,6 do leta 2005) niso naključne, saj je reaktivna administrativna kadrovska politika preteklih let pustila sledove. Nenazadnje je bil ravno zaradi zavedanja slabosti sprejet nov Zakon o javnih uslužbencih (2002), ki skuša, kot že omenjeno, udeležiti cilje profesionalizacije uprave, preglednosti in odgovornosti s transparentnim sistemom nazivov, delovnih mest in položajev, horizontalnega usposabljanja, večje interne mobilnosti in vsaj delno kariernega razvoja. Namenoma je (proaktivno) management kadrovskih virov določeno kot prvo področje nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave, saj naj bi prodrlo zavedanje o ljudeh v upravi kot najpomembnejšem viru. Za primer vzemimo Mestno občino Velenje z oceno 2,5 (MOV, 2003), kjer navaja anomalije, da:

- je bilo po rezultatih njihove ankete ugotovljeno, da zaposleni niso zadovoljni s stimuliranjem prizadevanj za uspešno reševanje postopkov ter da je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti le-teh;
- so glede motiviranja in vključevanja zaposlenih rezultati slabi, saj je bila stopnja odzivnosti na anketo, ki je bila izvedena leta 2005, zgolj 41%;
- sodelovanje delavcev na družabnih dogodkih in srečanjih zelo upada.



Vprašljivo pa je, kako se lotiti nizkih rezultatov pri rezultatih za družbo. V letu 2003 je bila ocena 2,4, do leta 2005 pa je opazen trend naraščanja (ocena 2,7), kljub temu pa slovenska uprava očitno deluje še preveč samozadostno. Problem je že, kako doseči reprezentativnost uporabnikov javnih storitev. Nanizane težave seveda ne smejo predstavljati nepremostljive reke, temveč poseben izziv. Razlogi za visoko oceno (oceno 3) Mestne občine Velenje (2003) so naslednji:

- ima ustrezne programe za pomoč socialno ogroženim (socialna stanovanja, javna kuhinja);
- organiziran je SOS, v okviru katerega se rešuje skupna problematika organov občinskih uprav na lokalnem nivoju;
- v okviru razpoložljivih sredstev vpliva na kakovosten razvoj družbe.

## **5.4 UGOTOVITVE SAMOOCENJEVANJA PO RAZISKAVI EVROPSKEGA INŠTITUTA ZA JAVNO UPRAVO IN SLOVENSKI RAZISKAVI MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO**

### **5.4.1 Splošne ugotovitve po raziskavi Evropskega inštituta za javno upravo**

Z namenom pretoka dobrih praks in novih idej se je zaradi velikega števila uporabnikov modela CAF Italija kot predsednica EU v drugi polovici leta 2003 odločila organizirati prvo (vse)evropsko CAF konferenco, ki je bila v Rimu, z okoli 150 udeleženci iz 28 držav<sup>14</sup>. Konferenca je potekala pod nazivom »*European CAF Event – Self-Assessment and Beyond*«, da bi poudarili, da ocenjevanje ni samo sebi namen, temveč mu sledijo nadaljnji koraki. Kot osnovni cilji konference so bili opredeljeni izmenjava izkušenj pri uporabi modela CAF, razumevanje pogojev, pri katerih je uporaba modela CAF optimalna, definiranje nacionalnih strategij pri promociji modela CAF in razprava o prihodnosti modela. Rimska konferenca je bila namenjena tako promotorjem modela CAF kot samim uporabnikom. Posebna vrednost konference je bila po oceni udeležencev v tem, da je prikazala konkretne dobre in malo manj dobre prakse, uspehe in težave, s katerimi se organizacije soočajo v praksi; prikazala je torej tako svetle kot običajno bolj skrite plati razvoja odličnosti v upravi.

Splošni vtis o uspehu konference z vidika opredelitve dobrih praks pri uporabi modela CAF in njegove nadaljnje promocije je bil zelo pozitiven, ponekod celo nad pričakovanji. Dosežen je bil ključni pričakovan rezultat, to je oblikovanje splošnih smernic in priporočil za nadaljnjo implementacijo modela CAF v Evropi (Kovač, 2004a, str. 128).

Leta 2005 je Konferenca potekala v Luksemburgu, posebno pozornost pa je pritegnila raziskava Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations o

---

<sup>14</sup> Pri tem je treba opozoriti, da je bila prva konferenca, posvečena modelu CAF, v mednarodnem merilu organizirana na Slovaškem konec septembra 2003, vendar so na njej sodelovale le države pristopnice oz. kandidatke za vstop v EU (Slovaška, Češka, Slovenija, pa tudi predstavniki EFQM idr.). Kljub tej omejitvi je bila konferenca zanimiva, ker je potrdila veliko željo in konkretne ukrepe nekoč tranzicijskih držav po izrednem napredku v razvoju kakovosti uprav, tako navznoter kot naproti odjemalcem.

uporabi modela CAF v evropskih upravah v letu 2003 in 2005, ki posamezna vprašanja podrobneje predstavlja na več kot 90 straneh raziskave. Splošne ugotovitve prikazujemo v naslednjem delu magistrske naloge.

## 1. Osnovne informacije o javnih upravah

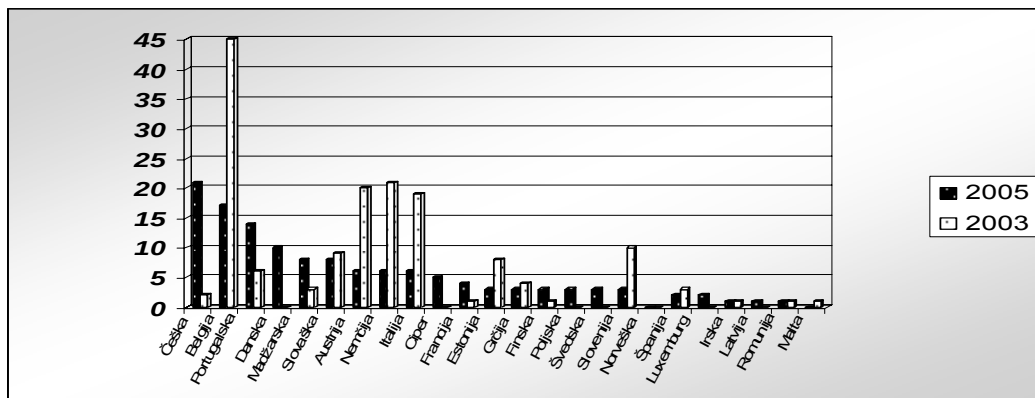
Tabela 5 prikazuje število javnih uprav 23 držav, ki so sodelovale v raziskavi (na individualni ravni) v letu 2005, ter primerjavo 18 držav, ki so sodelovale v prejšnji raziskavi, to je leta 2003.

Tabela 5: Število organizacij v javnem sektorju, ki so sodelovale v raziskavi v letih 2003 in 2005

|                            | ITALIJA 2003 | LUKSEMBURG 2005 |
|----------------------------|--------------|-----------------|
| <b>EU - EVROPSKA UNIJA</b> |              |                 |
| AT - AVSTRIJA              | 20           | 6               |
| BE - BELGIJA               | 45           | 17              |
| CY - CIPER                 | -            | 5               |
| CZ - ČEŠKA                 | 2            | 21              |
| DK - DANSKA                | -            | 10              |
| DE - NEMČIJA               | 21           | 6               |
| EE - ESTONIJA              | 8            | 3               |
| EL - GRČIJA                | 4            | 3               |
| ES - ŠPANIJA               | 3            | 2               |
| FR - FRANCIJA              | 1            | 4               |
| IE - IRSKA                 | 1            | 1               |
| IT - ITALIJA               | 19           | 6               |
| LV - LATVIJA               | -            | 1               |
| LT - LITVA                 | -            | -               |
| LU - LUKSEMBURG            | -            | 2               |
| HU - MADŽARSKA             | 3            | 8               |
| MT - MALTA                 | 1            | -               |
| NL - NIZOZEMSKA            | -            | -               |
| PL - POLJSKA               | -            | 3               |
| PT - PORTUGALSKA           | 6            | 14              |
| <i>SLO- SLOVENIJA</i>      | <i>10</i>    | 3               |
| SK - SLOVAŠKA              | 9            | 8               |
| FI - FINSKA                | 1            | 3               |
| SE - ŠVEDSKA               | -            | 3               |
| UK - VELIKA BRITANIJA      | -            | -               |
| <b>KANDIDATKA</b>          |              |                 |
| RO - ROMUNIJA              | 1            | 1               |
| <b>NO - NORVEŠKA</b>       | 1            | 3               |
| <b>SKUPAJ</b>              | 156          | 133             |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 27.

Slika 15: Število organizacij v javnem sektorju, ki so sodelovale v raziskavi v letih 2003 in 2005



Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 28.

Kot je razvidno iz grafa, je bil model CAF od leta 2003 do 2005 najbolj uporabljan v Belgiji, Italiji, Avstriji in Nemčiji in to na centralni, regionalni in občinski ravni.

V spodnji tabeli so navedene aktivnosti organizacij v javnem sektorju.

Tabela 6: Aktivnosti organizacij v javnem sektorju za leto 2003 in 2005

|                                   | Število v l. 2003 | Število v l. 2005 |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|
| Lokalna administracija            | 43                | 44                |
| Izobraževanje in raziskovanje     | 14                | 18                |
| Socialne storitve                 | 22                | 16                |
| Ekonomija, kmetijstvo in trgovina | /                 | 10                |
| Transport                         | 2                 | 7                 |
| Oddelki javnega sektorja          | 2                 | 7                 |
| Okolje                            | /                 | 5                 |
| Zakonodaja                        | 2                 | 4                 |
| Davki in finance                  | 6                 | 4                 |
| Zdravstvo                         | 7                 | 3                 |
| Varnost in notranja politika      | 6                 | 3                 |
| Kultura                           | /                 | 3                 |
| Pošta in telekomunikacije         | /                 | 1                 |
| Drugo                             | 52                | 5                 |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 30.

Največji delež uprav je bil v lokalni administraciji, najmanjši pa v sektorju zdravstva, kulture ter telekomunikacije. Dejstvo je, da bi bila potrebna večja prisotnost uporabe modela CAF v zdravstvu!

## 2. Odločitev vodstva o virih in časovnem okviru

Kot je razvidno iz Tabele 7, je uvedba modela CAF v Sloveniji le predlagana in ne obvezna. Model CAF je obvezen le v 2 novih članicah EU ter v eni državi kandidatki. Vse tri namreč želijo, da bi pospešile uvajanje kakovosti v javno upravo na centralni ravni.

Tabela 7: Uvedba modela CAF: prostovoljno, predlagano ali obvezno (leto 2005)

| <b>Prostovoljno</b>                                                                      | <b>Predlagano</b>                                                                                                                                               | <b>Obvezno</b>                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Avstrija, Estonija, Finska, Italija, Latvija, Nizozemska, Portugalska, Velika Britanija. | Belgija, Ciper, Češka (lokalna raven), Nemčija, Danska, Grčija, Španija, Francija, Madžarska, Litva, Portugalska, Švedska (TQM), Slovenija, Slovaška, Norveška. | Češka (centralna raven), Slovaška (centralna raven), Romunija. |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 9.

Tabeli 8 in 9 kažeta, da so Estonija, Irska, Latvija, Luksemburg ter Velika Britanija tako brez finančne kot kadrovske pomoči pri uvajanju samoocenjevalnega modela CAF. Slovenija je prav tako brez finančne podpore, pri kadrovskih virih pa je opaziti njihovo naraščanje.

Tabela 8: Finančna sredstva za širjenje modela CAF (leto 2005)

| <b>Brez sredstev</b>                                                        | <b>Upadanje sredstev</b> | <b>Stalna sredstva</b>                                       | <b>Naraščanje sredstev</b>                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Estonija, Španija, Irska, Latvija, Luksemburg, Slovenija, Velika Britanija. | Finska, Norveška.        | Nemčija, Danska, Francija, Nizozemska, Portugalska, Švedska. | Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Italija, Litva, Romunija, Slovaška. |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 10.

Tabela 9: Razpoložljivi kadrovski viri za širjenje modela CAF v letu 2005

| <b>Brez razpoložljivih virov</b>                                    | <b>Upadanje virov</b> | <b>Stalni viri</b>                                                  | <b>Naraščanje virov</b>                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estonija, Irska, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Velika Britanija. | /                     | Avstrija, Nemčija, Finska, Francija, Madžarska, Slovaška, Norveška. | Belgija, Ciper, Češka, Danska, Grčija, Španija, Italija, Litva, Portugalska, Romunija, Slovenija. |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 10.

Tu velja omeniti primerjalno relativno nizko izhodiščno stanje Slovenije glede razpoložljivih virov, ki so namenjeni promociji in podpori pri uvajanju CAF. Po slovenski raziskavi iz leta 2004 namreč le Slovenija navaja, da izključno za CAF ni načrtovanih prav nič proračunskih sredstev (dosedanji stroški so bili kriti s prerazporeditvami iz drugih postavk); še bolj kritično je glede kadrovskih virov, ki bi izvajali koordinacijo na nacionalni ravni (morda le z izjemo izvajalcev seminarjev).

V spodnji tabeli so podani odgovori na vprašanje, ali je obstajal tim za kakovost v organizaciji že pred uporabo modela CAF.

Tabela 10: Obstoj posebnega tima za kakovost v organizaciji pred uporabo modela CAF

|    | 2003 | 2005 |
|----|------|------|
|    | %    | %    |
| DA | 41 % | 30 % |
| NE | 59 % | 70 % |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 29.

V Tabeli 11 so uporabnike spraševali, katere modele kakovosti so uporabljali vzporedno z modelom CAF.

Tabela 11: Uporaba ostalih modelov kakovosti, ko je bil model CAF uporabljen (leto 2005)

| <b>Uporaba ostalih modelov kakovosti, ko je bil model CAF uporabljen</b> | <b>Trenutna uporaba</b> | <b>Uporaba v prihodnje</b> |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Analiza zadovoljstva kupcev                                              | 11                      | 44                         |
| Zunanja in notranja revizija                                             | 11                      | 21                         |
| ISO 9000/2000 standardi s certifikati                                    | 10                      | 12                         |
| Analiza zadovoljstva zaposlenih                                          | 9                       | 54                         |
| Projektni management                                                     | 8                       | 25                         |
| Analiziranje uspešnosti poslovanja organizacije                          | 6                       | 30                         |
| Vodstveni razvojni modeli                                                | 5                       | 20                         |
| Pritožbeni management                                                    | 5                       | 12                         |
| MBO – Management s cilji                                                 | 4                       | 15                         |
| Sistem koristnih predlogov                                               | 4                       | 13                         |
| Stroškovno računovodstvo                                                 | 3                       | 15                         |
| Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj« – PDCA                                  | 3                       | 13                         |
| Ocena podrejenih                                                         | 3                       | 11                         |
| Storitveni sporazum (SLA)                                                | 3                       | 6                          |
| ISO 9000/2000 standardi brez certifikatov                                | 3                       | 5                          |
| Modeli za planiranje                                                     | 2                       | 31                         |
| Strateški management kompetenc                                           | 1                       | 13                         |
| Eko-management                                                           | 1                       | 3                          |
| Vlaganje v ljudi (IP)                                                    | /                       | 11                         |
| Ostalo                                                                   | 3                       | 6                          |
| <b>Skupaj</b>                                                            | <b>95</b>               | <b>360</b>                 |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 33.

Dejansko je bilo število uporabljenih modelov kakovosti manjše pred uporabo modela CAF. Največkrat uporabljeni so bili analiza zadovoljstva kupcev, zunanja in notranja revizija, ISO 9000/2000 standardi s certifikati, analiza zadovoljstva zaposlenih, projektni management ter analiziranje uspešnosti poslovanja organizacije. Sicer ni čisto jasno, v kateri smeri je uporaba modela CAF vplivala na povečanje uporabe drugih modelov kakovosti, vendar velika verjetnost za to vseeno obstaja.

### **3. Uporaba modela CAF**

V letu 2003 je 85% organizacij uporabilo CAF le enkrat, v 2005 pa je bil ta odstotek malo manjši (80%). Model CAF je v uporabi že od leta 2000, zato je bilo pričakovati, da naj bi bil odstotek organizacij, ki so uporabile CAF drugič, večji. Treba pa je upoštevati, da se je analiza uporabe modela CAF začela šele ob koncu leta 2003.

Pomemben podatek pri tej analizi je, zakaj so se organizacije odločile za uporabo modela CAF, kar je prikazano v Tabeli 12.

Tabela 12: Razlog, zakaj je bil uveden model CAF (leto 2005)

| <b>Razlog</b>                                                                                     | <b>Povprečje</b> | <b>Tip razloga</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------|
| Organizacija želi oceniti svojo moč in področja izboljšave                                        | 4,20             | Notranji           |
| Da bi ugotovila sporna vprašanja glede kakovosti                                                  | 3,63             | Notranji           |
| Namero, da bi motivirali in vključili vodstvo                                                     | 3,57             | Notranji           |
| Kot notranjo spremenljivko za izboljšanje poslovanja                                              | 3,54             | Notranji           |
| Uporaba modela CAF kot prvi razlog strateškega planiranja                                         | 3,53             | Notranji           |
| Promovirati pogled na organizacijo z druge strani                                                 | 3,51             | Notranji           |
| Zaradi zahtev vodstva                                                                             | 3,43             | Notranji           |
| Dokazati, da se organizacija želi spremeniti                                                      | 3,17             | Notranji           |
| Vzpodbujati spremembo kulture v organizaciji                                                      | 3,14             | Notranji           |
| Uvesti nov sistem merjenja uspešnosti organizacije                                                | 3,09             | Notranji           |
| Potreba po hitri analizi o »zdravju« organizacije                                                 | 3,07             | Notranji           |
| Večja potreba vodstva po kakovosti                                                                | 3,07             | Notranji           |
| Ker je bil CAF zanimivo predstavljen                                                              | 3,05             | Zunanji            |
| Organizacija je potrebovala benchmarking                                                          | 30,03            | Notranji           |
| Zaradi večje potrebe po dokazovanju uspešnosti in učinkovitosti poslovanja vsem vpletenim stranem | 2,90             | Zunanji            |
| Kot razlog za splošen pregled poslovanja organizacij (zunanji. in notranji razlog)                | 2,87             |                    |
| Zaradi promocije CAF-a po vse Evropi                                                              | 2,86             | Notranji           |
| Zahteva politike k izboljšavi                                                                     | 2,85             | Zunanji            |
| CAF spada v normalno poslovanje organizacije                                                      | 2,81             | Notranji           |
| Zahteve javnosti (prikazati napredek)                                                             | 2,76             | Zunanji            |
| Prisostvovati na mednarodni konferenci o kakovosti (pogoj za udeležbo je uporaba modela CAF)      | 2,50             | Zunanji            |
| Zahteva prebivalcev ali kupcev po izboljšanju                                                     | 2,14             | Zunanji            |
| Nenadne spremembe                                                                                 | 1,90             | Zunanji            |
| Ostale podobne uprave že uporabljajo CAF                                                          | 1,89             | Zunanji            |
| Zaradi proračuna                                                                                  | 1,80             | Zunanji            |
| Odpuščanje zaposlenih                                                                             | 1,50             | Zunanji            |

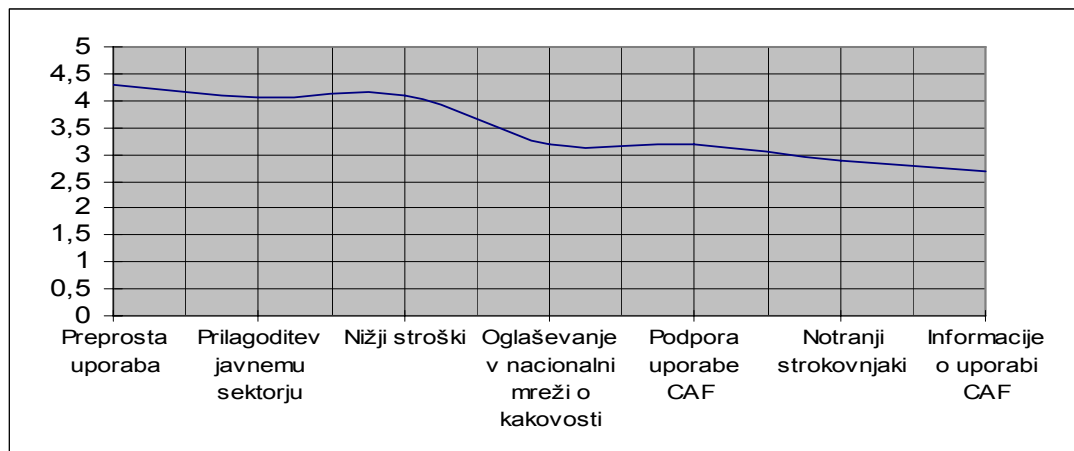
Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 34.

12 najpomembnejših razlogov za uvedbo modela CAF je notranjih, kar pomeni, da organizacije želijo ugotoviti svojo notranjo moč in izboljšati svoje šibke točke.

Ko skušamo poglobiti in povečati točnost ocenjevanja organizacije s pomočjo modela CAF, ne smemo pozabiti, da je bil model razvit kot relativno »enostavno«, uvaljno orodje, ki bi javnim organizacijam pomagalo z majhnimi stroški preskusiti samoocenjevanje. Organizaciji, ki načrtuje poglobljeno uporabo načel TQM, pa se svetuje, da uporabijo bolj razvite in podrobnejše modele, ki so na voljo iz drugih virov, v Sloveniji npr. po modelu odličnosti EFQM.

Slika 16 kaže glavne razloge za uporabo modela CAF namesto TQM.

Slika 16: Razlog za uporabo modela CAF namesto TQM modelov (leto 2005)



Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 36.

Kot je bilo pričakovano, je največja prednost uporabe modela CAF preprosta uporaba pri nizkih stroških.

#### 4. Pridobitev najvišjega vodstva za uporabo modela in njegova seznanitev s procesom samoocenjevanja po modelu CAF

Prvi korak pri samooceni je odločitev najvišjega vodstva organizacije za uporabo sistema CAF, ki vključuje ne samo odločitev o izpolnitvi vprašalnika, temveč predvsem zavezo o pripravi in implementaciji akcijskega načrta ukrepov, ki mora slediti ugotovitvam samoocene. Zaposleni v organizaciji morajo biti seznanjeni s pomenom in cilji modela CAF ter postopka samoocenjevanja, končno pa tudi rezultatov samoocenjevanja in akcijskega načrta ukrepov, sicer bi lahko samoocenjevanje predstavljalo v smislu organizacijske kulture destruktivno potezo (Kovač, 2002, str. 52). Poglejmo, kdo je sprejel končno odločitev za uvedbo modela v organizacijo.

Tabela 13: Odločitev za uporabo modela CAF (leto 2005)

| Končna odločitev je bila sprejeta od:  | Število organizacij |
|----------------------------------------|---------------------|
| Vodstvo v javni upravi                 | 52                  |
| Politična odločitev na predlog vodstva | 31                  |
| Politična odločitev                    | 24                  |
| Vodstvo na predlog tima za kakovost    | 19                  |
| Vodstvo na predlog zaposlenih          | 15                  |
| Odločitev na rednem sestanku           | 14                  |
| Tim za kakovost                        | 5                   |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 40.



Tabela jasno kaže, da na odločitev o uporabi modela CAF v veliki meri vpliva politika, vendar bolj v smislu predlaganja kot neposredne odločitve.

## 5. Imenovanje projektnega vodje za CAF

Samoocenjevanje izvaja samoocenjevalna skupina, ki mora biti zaradi objektivnosti ugotovitev sestavljena čimbolj heterogeno po merilih hierarhičnega položaja, vsebin dela, odgovornosti, staža, pa tudi starosti in spola. Po izkušnjah je najbolj ustrezno število ocenjevalcev v skupini med pet in deset, pri čemer je tričlanska skupina absolutni minimum. V skupini lahko delujejo tudi ljudje, ki so osebno relativno proti spremembam, stalnemu razvoju, kakovosti v upravi ipd., saj zagotavljajo ob pogoju kulturne komunikacije in konsenzualnega odločanja večjo mero objektivnosti. Zanimivo bi bilo v ocenjevalno skupino vključiti tudi predstavnika odjemalcev, sploh če je organizacija izrazito ekstrovertirana in so odjemalci relativno homogeni (Kovač, 2002, str. 53).

K odgovornostim projektnega vodje za CAF sodi zagotavljanje vseh potrebnih informacij in dokumentacije za samoocenjevalno skupino, zagotavljanje stikov in posredovanje informacij znotraj samoocenjevalne skupine, organiziranje sestankov, prostorov za sestanke, poročanje itd. (Kovač, 2002, str. 53). V Tabeli 14 je navedeno, kdo v timu je dejansko prevzel odgovornost.

Tabela 14: Odgovornost za samoocenjevalne procese (leto 2005)

| Odgovornost             | Število organizacij |
|-------------------------|---------------------|
| Projektni tim           | 86                  |
| Koordinator za kakovost | 26                  |
| Notranji svetovalec     | 11                  |
| Zunanji svetovalec      | 12                  |
| Drugo                   | 9                   |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 37.

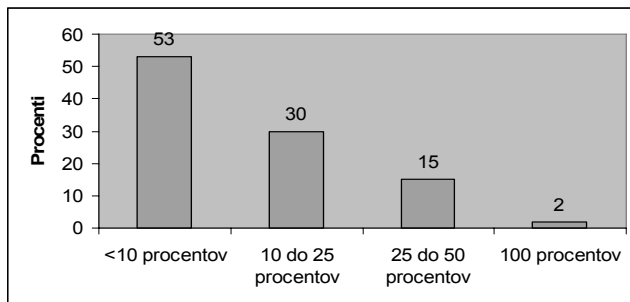
Največjo odgovornost, to je 60%, imajo posebni projektni timi, ki se ukvarjajo s samoocenjevanjem. To ne pomeni, da zunanji in notranji svetovalci ne igrajo pomembne vloge pri samoocenjevanju, temveč je očitno pomembno, da ocenjevanje ostane v rokah ljudi, ki so zaposleni v organizaciji.

## 6. Oblikovanje ocenjevalne skupine

Ponavadi se v priprave na samoocenjevanje vključi ad hoc skupina, ki v čim večji meri predstavlja organizacijo. Normalno je, da se vključijo člani iz različnih oddelkov oziroma ravni v organizaciji. Cilj je sestaviti skupino, ki bo čim manjša in čimbolj učinkovita, hkrati pa bo dajala čimbolj točno in natančno notranjo sliko celotne organizacije (Kovač, 2002, str. 53). Predsednik je lahko tudi projektni vodja.

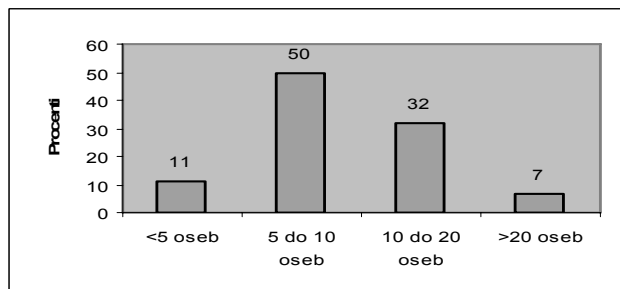
Naslednji dve sliki ponazarjata velikost timov in zastopanje ljudi glede na vse zaposlene v letu 2005.

Slika 17: Število ljudi v samoocenjevalnem timu glede na celotno število zaposlenih (v %)



Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 40.

Slika 18: Velikost samoocenjevalnih timov



Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 40.

V Tabeli 15 je prikazana sestava samoocenjevalnega tima.

Tabela 15: Sestava samoocenjevalnega tima v letu 2005

| Sestava članov tima              | Število organizacij |
|----------------------------------|---------------------|
| Srednji management               | 106                 |
| Eksperti                         | 91                  |
| Najvišji management              | 84                  |
| Tehnični svetovalci              | 75                  |
| Zaposleni (referenti, tajnice..) | 71                  |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 40.

Organizacija želi pridobiti čim več informacij z izobraževanjem, s primeri iz prakse, z menjavanjem izkušenj med različnimi organizacijami; dejansko stanje pa kaže na to, da je bil največji poudarek le na preprosti predstavitvi modela. S takim načinom se organizacije na uspešno uveljavitev modela CAF pripravijo najmanj, in ne največ, kot bi si želeli (glej tabelo 16).

Tabela 16: Način priprave organizacij na samoocenjevanje v letu 2005

| <b>Način priprave</b>         | <b>Število organizacij<br/>(dejanska priprava)</b> | <b>Število organizacij<br/>(želena priprava)</b> |
|-------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Preprosta predstavitev CAF-a  | 60                                                 | 17                                               |
| Izobraževanje                 | 62                                                 | 58                                               |
| Dokumentacija                 | 61                                                 | 35                                               |
| E-učenje                      | 3                                                  | 13                                               |
| Primeri iz prakse             | 17                                                 | 39                                               |
| Mednarodna izmenjava izkušenj | 5                                                  | 38                                               |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 42.

## 7. Proces ocenjevanja

Predsednik mora biti med posameznimi ocenjevanji na voljo za odgovore na vprašanja članov samoocenjevalne skupine. Vsakega člana samoocenjevalne skupine se zaprosi, da za vsako podmerilo posebej poda točno oceno organizacije. Ta ocena naj temelji na njegovem znanju in izkušnjah, ki izhajajo iz dela v organizaciji. Pomembno je, da posamezniki v skupini poleg dejanske ocene v podkrepitev svoje ocene zapišejo še razlog za njihovo oceno ter primere prednosti in pomanjkljivosti. Predsednik igra ključno vlogo pri vodenju tega procesa in doseganju konsenza skupine. V vsakem primeru mora razprava temeljiti na konkretnih dokazih o prizadevanjih in doseženih rezultatih (Kovač, 2002, str. 51).

V spodnji tabeli so prikazana časovna obdobja samoocenjevanja.

Tabela 17: Časovno obdobje samoocenjevanja v letu 2005

| <b>Potreben čas</b>               | <b>Število organizacij<br/>(dejanski čas)</b> | <b>Število organizacij (želeni čas)</b> |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2 – 3 dni                         | 60                                            | 42                                      |
| 4 – 5 dni (delovni teden)         | 25                                            | 41                                      |
| Med 6 in 10 dni (2 delovna tedna) | 19                                            | 17                                      |
| Več kot 10 dni ( 2 delovna tedna) | 17                                            | 15                                      |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 44.

Če primerjamo zeleni čas samoocenjevanja v organizaciji z dejanskim, ugotovimo, da je bil v večini primerov uporabljen čas le od 2 do 3 dni, kar je absolutno premalo, medtem ko je več kot dva tedna samoocenjevanja daleč predolgo uporabljen čas. Idealen čas za samoocenjevanje ne obstaja, vendar se večini organizacij zdi primerno časovno obdobje med 2 do 5 dni.

Na vprašanje, ali so se pojavljale ovire pri samoocenjevanju, je kar 75% anketirancev odgovorilo pritrdilno.

Glavne ovire, ki se pojavljajo pri samoocenjevanju, so navedene v štirih točkah (glej Tabelo 18):

- A. Težave, ki se nanašajo na model CAF kot tak.
- B. Težave, ki so povezane z osrednjim delom organizacije.
- C. Težave, ki so povezane s pomanjkanjem podpore in časa.
- D. Težave, ki so povezane s pomanjkanjem informacij.

Organizacije so odgovarjale na vprašanja v Tabeli 18, ocenjevalna lestvica je bila 1 za nepomembno oviro in 5 za zelo pomembno oviro pri samoocenjevanju.

Tabela 18: Glavne ovire pri samoocenjevanju v letu 2005

| Ovire                                                                         | Tip | Povprečje |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------|
| Premalo merjenja v organizaciji                                               | D   | 3,36      |
| Dodatno delo poleg rednega dela zaradi uvedbe modela CAF                      | C   | 3,08      |
| Udeleženci niso imeli celotnega pregleda nad organizacijo                     | D   | 3,06,     |
| Razumevanje predstave meril                                                   | A   | 2,95      |
| Pomanjkanje izkušenj pri izmenjavi mnenj znotraj organizacije                 | B   | 2,87      |
| Razumevanje točkovalnega sistema                                              | A   | 2,81      |
| Pomanjkljivo izobraževanje                                                    | C   | 2,70      |
| Težko pridobiti informacije od zaposlenih, ki niso del samoocenjevalnega tima | D   | 2,43      |
| Naša organizacija ni bila pripravljena na samoocenjevanje                     | B   | 2,38      |
| Problem prepoznavati moč in področja za izboljšavo                            | D   | 2,36      |
| Razumevanje jezika                                                            | A   | 2,34      |
| Nezaupanje v končni rezultat modela CAF                                       | D   | 2,30      |
| Pomanjkanje zaupanja v smiselnost samoocenjevanja                             | B   | 2,21      |
| Pomanjkljivo svetovanje                                                       | C   | 2,21      |
| Pomanjkljiva managerska podpora                                               | C   | 2,06      |
| Problem biti pošten                                                           | B   | 1,97      |
| Samoocenjevanje je bilo vsiljeno                                              | B   | 1,93      |
| Pomanjkljivo sodelovanje članov samoocenjevalnega tima                        | C   | 1,73      |
| Pomanjkanje zaupanja v timu                                                   | B   | 1,65      |
| Pomanjkljiva podpora vodstva v timu (CAF-ov projektni vodja)                  | C   | 1,52      |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 46.

Veliko organizacij je naletelo na ovire pri samoocenjevanju z ocenjevalnim sistemom CAF, kar pa je bilo za pričakovati. Pomanjkanje merjenja je očitno velik problem v javnem sektorju, saj v Tabeli 18 vidimo, da je kot prva največja ovira pri samoocenjevanju navedeno prav pomanjkljivo merjenje. Samo ocenjevanje je povzročilo le manjše ovire. Kot je razvidno iz tabele, so se tri največje ovire nanašale na vsebino organizacije in ne na model CAF kot tak.

Tabela 19 prikazuje najpomembnejše prednosti uporabe modela CAF, ki pa popolnoma ustrezajo glavnim razlogom za uvedbo samoocenjevanja.

Tabela 19: Glavne prednosti samoocenjevanja v letu 2005

| <b>Glavne prednosti</b>                                                     | <b>Povprečje</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Prepoznavanje potrebe po izmenjavi informacij in izboljšanju komunikacije   | 4,12             |
| Jasna identifikacija moči in področij za izboljšavo                         | 3,97             |
| Identificirali smo veliko dejanj, s katerimi se bo potrebno spopasti        | 3,92             |
| Ljudje so razvili boljše razumevanje za organizacijske probleme             | 3,89             |
| Samoocenjevanje je vzpodbudilo nov način razmišljanja                       | 3,67             |
| Možnost sodelovanja in izmenjave mnenj je bila pozitivno sprejeta           | 3,65             |
| Ugotovili smo, da izboljšave pomenijo korak naprej                          | 3,28             |
| Ljudje so se začeli zavedati pomena kakovosti                               | 3,22             |
| Ugotovili smo, da se različni predlogi za spremembe medsebojno dopolnjujejo | 3,21             |
| Ljudje so se bolj začeli zanimati za organizacijo                           | 3,15             |
| Ni bilo nobenih prednosti                                                   | 1,25             |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 48.

Kovač (2002) meni, da bi bil eden od možnih pristopov za izboljšanje točnosti in zanesljivosti postopka ocenjevanja v dodajanju enega ali več zunanjih ocenjevalcev k ocenjevalni komisiji. To so lahko zunanji svetovalci, usposobljeni za ocenjevanje organizacij in uporabo tehnik vrednotenja, lahko pa so tudi uslužbenci drugih organizacij v javnem sektorju ali predstavniki deležnikov, ki jih organizacija povabi k sodelovanju v procesu ocenjevanja, da bi dodali element pogleda od zunaj in kritične presoje.

V spodnji tabeli so predstavljeni načini ocenjevanja.

Tabela 20: Način ocenjevanja uporabe modela CAF v letu 2005

| <b>Način ocenjevanja uporabe modela CAF</b>          | <b>Število organizacij</b> |
|------------------------------------------------------|----------------------------|
| Brez ocene                                           | 34                         |
| Ocena zunanjega ocenjevalca                          | 39                         |
| Ocena ministrstva odgovornega za uvajanje modela CAF | 32                         |
| Ocena nacionalnega CAF dopisnika                     | 16                         |
| Drugo                                                | 9                          |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 51.

Organizacija želi vedeti, ali se je samoocenjevanja lotila pravilno. Ker se je večina lotila ocenjevanja prvič, je nekdo moral podati končno oceno o njihovi izvedbi. To naj bi potekalo bolj v smislu nadaljevanja izboljšave kot neka zunanja kontrola (Kovač, 2002, str. 52).

## 8. Kako uporabljamo rezultate

Najvišje vodstvo skrbno preuči zapis o samoocenjevanju, prepozna v njem glavne ugotovitve samoocenjevanja, področja, na katerih je ukrepanje najbolj potrebno, ter vrste ukrepov, ki so potrebni. Pri pripravi načrta se lahko vodstvo odloči za uporabo strukturiranega pristopa, ki ga sestavljata naslednji vprašanji (Kovač, 2002, str. 51):

- Kje želimo biti v petih letih (postavljanje ciljev)?
- Katere ukrepe moramo sprejeti, da bomo te cilje dosegli (opredelitev strategije/naloge)?

Kot je razvidno iz spodnje tabele, je uporaba modela CAF spodbudila veliko izboljšav v organizacijah v letu 2005, na prvem mestu se omenja vlaganje v strateško planiranje, kar je za organizacije zelo pomembno. Verjetno je veliko pripomogel dodaten razvoj izobraževanj, izboljšav ...

Tabela 21: Narava učinkov izboljšav v letu 2005

| <b>Učinki izboljšav</b>                                                   | <b>Število organizacij</b> |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Vlaganje v strateško planiranje v organizaciji                            | 51                         |
| Akcijski načrt, povezan z rezultati CAF -a                                | 38                         |
| Izvedba poročila za zaposlene                                             | 32                         |
| Izboljšanje razvoja organizacije                                          | 30                         |
| Izboljšanje v kakovosti vodenja                                           | 26                         |
| Izboljšanje v znanju managementa                                          | 25                         |
| Izvedba in podaja poročila strankam/prebivalcem (potreba in zadovoljstvo) | 22                         |
| Nekatere posamezne izboljšave                                             | 19                         |
| Izvedba rezultata in ocene merjenja                                       | 18                         |
| Vlaganje v program neprestanih izboljšav                                  | 18                         |
| Zbirno podano managementu                                                 | 16                         |
| Uvajanje HRM modelov                                                      | 14                         |
| Napredek v tehnologiji                                                    | 14                         |
| Učinkovitejši management s premoženjem organizacije                       | 6                          |
| Uvajanje novih finančnih modelov                                          | 6                          |
| Drugo                                                                     | 1                          |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 51.

Dejstvo, da so učinki samoocenjevanja strnjeni v strateško planiranje organizacije ter da so narejeni akcijski načrti za izboljšave, kaže, da je samoocenjevanje v celotnem managementu zdaj bolj prisotno, kot je bilo prej.

V Tabeli 22 si poglejmo, kakšni so bili učinki izboljšav ter planirani modeli kakovosti v letu 2005.

Tabela 22: Učinki izboljšav in planirani modeli kakovosti v letu 2005

| <b>Učinki izboljšav</b>                        | <b>Število organizacij</b> | <b>Načrtovani inštrumenti kakovosti</b>         | <b>Število organizacij</b> |
|------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------|
| Vlaganje v strateško planiranje v organizaciji | 51                         | Modeli za planiranje                            | 31                         |
|                                                |                            | Analiziranje uspešnosti poslovanja organizacije | 30                         |
|                                                |                            | Zunanja in notranja revizija                    | 21                         |
|                                                |                            | MBO – Management s cilji                        | 15                         |
|                                                |                            | Planiraj-Izvedi-Preveri-Ukrepaj« – PDCA         | 13                         |
| Izvedba poročila za zaposlene                  | 32                         | Analiza zadovoljstva zaposlenih                 | 54                         |
|                                                |                            | Strateški management kompetenc                  | 12                         |
|                                                |                            | ISO 9000/2000 standardi s certifikati           | 12                         |
|                                                |                            | ISO 9000/2000 standardi brez certifikatov       | 5                          |
|                                                |                            | Projektni management                            | 25                         |
| Izboljšanje v kakovosti vodenja                | 26                         | Vodstveni razvojni modeli                       | 20                         |
|                                                |                            | Analiza zadovoljstva kupcev                     | 44                         |
|                                                |                            | Pritožbeni management                           | 12                         |
|                                                |                            | Sistem koristnih predlogov                      | 13                         |
| Izvedba rezultata in ocene merjenja            | 18                         |                                                 | 17                         |
|                                                |                            | Stroškovno računovodstvo                        | 15                         |
| Uvajanje HRM modelov                           | 14                         | Strateški management kompetenc                  | 13                         |
|                                                |                            | Vlaganje v ljudi (IP)                           | 11                         |
|                                                |                            | Ocena podrejenih                                | 11                         |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 51-52.

Kot kaže, je jasna povezava med pomembnostjo prepoznati moč organizacije in področja za izboljšavo ter med naknadno akcijo organizirati načine za izboljšave. V levem stolpcu je 82% tistih, ki so se spoprijeli z uvajanjem izboljšav v organizacijo, navedlo, da je bilo prepoznavanje moči in ugotoviti področja izboljšave zelo pomembno za njihovo organizacijo.

V spodnji tabeli so prikazani razlogi, zakaj ni bilo omenjenih učinkov z uvajanjem modela CAF, in sicer so razlogi navedeni glede na pomembnost. Pomanjkanje časa in poudarek na drugih prioritetah v organizaciji sta najvišje na vrhu, kar kaže na to, kako pomembno je sodelovanje najvišjega vodstva pri uvajanju modela CAF v organizacijo. Brez njihove pomoči je morda še bolje, da se model odličnosti CAF niti ne uvaja v organizacijo, tako se lahko izognemo nepotrebnemu porabljanju časa.

Tabela 23: Razlogi za neučinkovito uporabo modela CAF v letu 2005

| <b>Razlogi</b>                                                               | <b>Povprečje</b> |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Pomanjkanje časa                                                             | 3,00             |
| Druge prioritete                                                             | 2,71             |
| Majhna potreba po spremembah                                                 | 2,41             |
| Pomanjkanje finančnih virov                                                  | 2,38             |
| Pomanjkanje podpore                                                          | 2,32             |
| Rezultati samoocenjevanja niso bili stvarno prikazani                        | 2,24             |
| Rezultati samoocenjevanja niso bili sprejeti kot ustrezna slika organizacije | 2,00             |
| Glavni akterji niso bili vpleteni pri samoocenjevanju                        | 1,94             |
| Samoocenjevanje ni pomenilo, da se vodi v izboljšanje organizacije           | 1,94             |
| Nismo uspeli prepoznati področja za izboljšave                               | 1,81             |
| Rezultati samoocenjevanja niso bili sprejeti s strani glavnih akterjev       | 1,81             |
| Drugo                                                                        | 1,70             |
| Razlog vpeljave je bil le zaradi nagrade                                     | 1,44             |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 53.

V naslednji tabeli so organizacije odgovarjale na vprašanje o namenu uporabiti model CAF tudi v prihodnje.



Tabela 24: Ali imate namen ponovno uporabiti model CAF (po državah) za leto 2005?

| <b>Država</b> | <b>Da<br/>(število organizacij)</b> | <b>Ne<br/>(število organizacij)</b> | <b>Skupaj<br/>(število organizacij)</b> |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| AUSTRIJA      | 5                                   | 1                                   | 6                                       |
| BELGIJA       | 14                                  | 2                                   | 16                                      |
| CIPER         | 1                                   | 1                                   | 2                                       |
| ČEŠKA         | 21                                  | /                                   | 21                                      |
| DANSKA        | 9                                   | /                                   | 9                                       |
| ESTONIJA      | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| FINSKA        | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| FRANCIJA      | 4                                   | /                                   | 4                                       |
| GRČIJA        | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| IRSKA         | 1                                   | /                                   | 1                                       |
| ITALIJA       | 5                                   | 1                                   | 6                                       |
| LATVIJA       | 1                                   | /                                   | 1                                       |
| LUKSEMBURG    | 1                                   | /                                   | /                                       |
| MADŽARSKA     | 6                                   | 1                                   | 7                                       |
| NEMČIJA       | 5                                   | /                                   | 5                                       |
| NIZOZEMSKA    | 2                                   | /                                   | 2                                       |
| NORVEŠKA      | 2                                   | /                                   | 2                                       |
| POLJSKA       | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| PORTUGALSKA   | 14                                  | /                                   | 14                                      |
| ROMUNIJA      | 1                                   | /                                   | 1                                       |
| SLOVENIJA     | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| SLOVAŠKA      | 8                                   | /                                   | 8                                       |
| ŠPANIJA       | 2                                   | /                                   | 2                                       |
| ŠVEDSKA       | 3                                   | /                                   | 3                                       |
| <b>SKUPAJ</b> | <b>118</b>                          | <b>6</b>                            | <b>124</b>                              |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 54.

Dejstvo, da 95% organizacij namerava ponovno uporabiti model CAF, kaže na pomembnost uporabe tega modela. Če ponazorim to v številkah, je imelo kar 118 organizacij od 124 zadovoljive izkušnje pri uporabi samoocenjevalnega modela. V primerjavi z letom 2003 je tako opaziti povečanje, saj se jih je takrat za nadaljnjo uporabo izreklo »le« 82%.

Kot je razvidno iz spodnje tabele, je večina planiranih sprememb povezana z notranjo komunikacijo v organizaciji. Tako želi organizacija bolje pripraviti samoocenjevanje na način, da bolj pazljivo izbira člane tima, da bolj natančno izbere najbolj primeren trenutek ter da nudi več časa za diskutiranje znotraj samoocenjevalnega tima.

Tabela 25: Planirane spremembe pri managementu z modelom CAF

| Odgovor                                                               | Povprečje |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Za izboljšanje samoocenjevanja se potrebuje več informacij            | 3,37      |
| Večja vpletenost zaposlenih                                           | 3,23      |
| Več časa za diskutiranje znotraj samoocenjevalnega tima               | 3,13      |
| Boljša priprava ter razlaga                                           | 3,08      |
| Večja vpletenost managementa                                          | 3,07      |
| Večja vpletenost ključnih ljudi                                       | 3,07      |
| Poskrbeti, da druge pomembne dejavnosti ne bodo na stranskem tiru     | 3,03      |
| Razjasnitev, zakaj se uporablja model CAF                             | 2,82      |
| Več časa za dokazovanje, da ima model CAF svoj namen                  | 2,70      |
| Bolj natančno izbrati najbolj primeren trenutek za uporabo modela CAF | 2,55      |
| Drugačna sestava samoocenjevalnega modela                             | 2,53      |
| Več zunanega svetovanja                                               | 2,27      |
| Sprememba metode sprejemanja konsenza znotraj tima                    | 2,01      |
| Vpletenost drugih ljudi (npr. sindikatov, ...)                        | 1,83      |
| Drugo                                                                 | 1,58      |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 55.

Nadaljnji korak je uporaba pristopa benchmarking<sup>15</sup>. Ko postane samoocenjevanje večletna praksa v kritičnem številu upravnih organizacij, je s stališča koordinacije razvoja javne uprave smiselno model CAF uporabiti tudi kot orodje za eksterno ocenjevanje in nagrajevanje (Kovač, 2002, str. 51)

## 9. Posredovanje rezultatov v agregatno bazo za benchmarking

Namen vzpostavljanja primerjave je v tem, da na podlagi boljših rezultatov, ki jih dosegajo druge organizacije, najdemo boljše načine poslovanja. Za primerjavo z drugimi lahko uporabimo model CAF, pa tudi druga ustrezna orodja za analizo organizacije (Kovač, 2002, str. 48). Ta tehnika je lahko močno in učinkovito orodje za razvoj organizacije, saj izkorišča dobro zasnovana, osnovna načela, kot so »ne ponovno odkrivati Amerike« in »učiti se od drugih«.

S pomočjo modela CAF lahko organizacija po končanem samoocenjevanju na spletni strani Evropskega inštituta za javno upravo ([www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)) elektronsko izpolni ocenjevalni obrazec. Doseženi rezultati ostanejo anonimni, organizacija pa bo dobila povratne informacije o tem, kako

<sup>15</sup> EIPA nudi mednarodni benchmarking z (naj)boljšim v razredu. Vsaka organizacija, ki uporablja spletno stran EIPA za obdelavo ocenjevanj po CAF, bo v zameno prejela profil, ki je posledica samoocenjevanja, ter analizo, kako je le-ta primerljiv s povprečjem v drugih primerljivih organizacijah. Dosedanje število izpolnjenih vprašalnikov omogoča primerjavo le s splošnim povprečjem; ko bo število vprašalnikov naraslo, bodo povprečja razvrstili po resorjih, tako da bo ministrstvo v eni državi lahko našlo primerjavo s povprečjem številnih ministrstev v drugih državah. EIPA namerava ponuditi tudi storitev, s katero se bodo vzpostavljali stiki med organizacijami v javnem sektorju, ki jih zanima primerjava z (naj)boljšim v razredu s primerljivimi organizacijami v različnih državah. Ocene CAF, ki jih organizacije posredujejo EIPA, so zaupne in jih EIPA ne bo izdala nikomur drugemu.

so njeni rezultati primerljivi s povprečjem drugih organizacij, ki so v isti državi in na enakem področju delovanja uporabile model CAF (pogoj je izpolnitev vprašalnika v angleščini).

Kovač (2002) meni, da so rezultati samoocenjevanja sestavni del evropske podatkovne baze CAF, ki vsebuje podatke o organizacijah, ki so uporabile model CAF, o njihovem področju delovanja, velikosti organizacij v smislu števila zaposlenih ter o kontaktnih osebah. Podatkovna baza lahko s posredovanjem ključnih podatkov pomaga organizacijam v javnem sektorju najti ustrezne partnerje za primerjavo.

V primerjavi z letom 2003 je opaziti manj izkušenj z uporabo benchmarkinga med organizacijami. Benchmarking je bil uporabljen v naslednjih organizacijah (Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 55):

- Češka (6-krat),
- Avstrija (5-krat),
- Nemčija in Slovaška (4-krat),
- Belgija, Finska, Poljska in Portugalska (3-krat),
- Danska (2-krat) ter
- Francija, Norveška in Švedska (1-krat).

Kot vidimo, Slovenije ni bilo med njimi, vprašanje pa je, zakaj ni opravila primerjave z organizacijami, ki so ji podobne.

V Tabeli 26 si pogledjmo, koliko organizacij je sodelovalo v benchmarkingu za leti 2003 in 2005.

Tabela 26: Sodelovanje organizacij v benchmarkingu v % za leti 2003 in 2005

|    | <b>2003</b> | <b>2005</b> |
|----|-------------|-------------|
|    | <b>v %</b>  | <b>v %</b>  |
| Da | 35 %        | 31 %        |
| Ne | 65 %        | 69 %        |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 58.

V spodnji tabeli pa prikazujemo interes organizacij po benchmarkingu za leti 2003 in 2005.

Tabela 27: Interes organizacij po benchmarkingu in izmenjavanju izkušenj

| <b>Interes organizacij po benchmarkingu</b> | <b>2003</b> | <b>2005</b> |
|---------------------------------------------|-------------|-------------|
| Na nacionalni ravni                         | 27          | 36          |
| Na evropski ravni                           | 23          | 9           |
| Oboje                                       | 91          | 67          |
| Nas ne zanima                               | 14          | 8           |

Vir: Povzeto po Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 58.

Očitno je, da je v letu 2005 opaziti večje izmenjavanje izkušenj na nacionalni ravni kot na evropski, medtem kot je bil v letu 2003 interes organizacij po izmenjavanju izkušenj dobro zastopan tako na nacionalni kot evropski ravni.

#### **5.4.2 Primerjava ugotovitev samoocenjevanja po evropski raziskavi in po slovenski raziskavi**

Analogna raziskava je bila februarja 2004 opravljena tudi med slovenskimi uporabniki z namenom, da bi primerjali evropske in slovenske izkušnje ter tako olajšali nadaljnjo uporabo modela CAF (prek 30 uporabnikov, 24 respondentov)<sup>16</sup>. Navedeni podatki so bili med drugim predstavljeni na odmevnem posvetu o različnih orodjih kakovosti ter dobrih praksah javnih in zasebnih organizacij, ki sta ga leta 2004 organizirala Urad za organizacijo in razvoj uprave in Fakulteta za upravo<sup>17</sup>.

Vsebina anketnega vprašalnika o uporabi modela CAF v Sloveniji leta 2004 je bila:

- splošno (o organizaciji, velikost, čas ocene, ali že uporaba standardov in modelov);
- namen uporabe CAF, izpolnitev pričakovanj, ugotovljene prednosti;
- proces ocenjevanja (težave, usposabljanje, seznanitev zaposlenih, ocenjevalna skupina, čas ocenjevanja, osredotočenje);
- akcijski načrt izboljšav (oblika, oblikovalec, skrbnik, ukrepi);
- nadaljnja uporaba CAF in drugih TQM orodij;
- zunanje ocenjevanje in primerjave.

V nadaljevanju navajamo glavne ugotovitve raziskave Evropskega inštituta za javno upravo ter ugotovitve slovenske raziskave Ministrstva za javno upravo (Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005, str. 3-61; Kovač, 2004):

1. **Evropska raziskava:** Model CAF v nekaterih državah podpirajo na nacionalni ravni, drugod ne, kar posledično pomeni tudi različno stopnjo sredstev, namenjenih promociji in širitvi modela CAF, pa tudi različno število ljudi, ki skrbijo za razvoj in uporabo modela CAF v lastnih upravah; kot dobro prakso lahko definiramo nacionalno podporo, ki pa usklajeno skrbi za uravnotežen razvoj različnih orodij TQM.

---

<sup>16</sup> Anketni vprašalnik sta na podlagi evropskega oblikovala mag. Polona Kovač in Tomi Nemec v sodelovanju s člani delovne skupine za uvajanje modela CAF v slovensko upravo. Podatke je zbrala in delno obdelala mag. Polona Srebotnjak Verbinc.

<sup>17</sup> Program in vse prezentacije so na voljo na spletnih straneh Direktorata za javno upravo na naslovu <http://www.mnz.si/si/1416.php>. Na istem naslovu se lahko snamejo obrazci za ocenjevanje, od aprila 2004 pa so na ogled tudi primeri ukrepov izboljšav po posameznih merilih modela CAF.

Med 500 uporabniki jih je največ iz Belgije, Avstrije, Nemčije in Italije, od tega je približno tretjina organizacij na centralni ravni, slaba petina na regionalni in močna tretjina na lokalni ravni (Kovač, 2004).

**Slovenska raziskava:** Med slovenskimi uporabniki modela CAF prednjačijo upravne enote in posamezni deli ministrstev, medtem ko v Evropi zasledimo predvsem organizacije z več kot 250 zaposlenimi, ki praviloma delujejo na centralni ravni. Ne glede na tip organizacije velja izpostaviti, da je uporaba modela CAF in drugih sorodnih pristopov izraz enega temeljnih načel Evropskega upravnega prostora, tj. načela učinkovitosti in uspešnosti (Kovač, 2004).

2. **Slovenska raziskava:** Med uvodnimi vprašanji so povpraševali (Kovač, 2004) po primerjavi med standardom ISO in modelom CAF, saj je kar dobra polovica slovenskih organov izkusila obe orodji. Respondenti ugotavljajo, da so med orodjema opazne razlike predvsem glede stroškov, metode, celovitosti, vključenosti zaposlenih, eksterne preverjanja ipd., pri čemer je ključna ugotovitev, da oba instrumenta sovpadata, saj vodstvu organizacije pomagata določiti smernice izboljšav (CAF) in tudi načine doseganja zastavljenih ciljev (ISO).
3. **Slovenska raziskava:** Poglavitni razlog za uporabo modela CAF med slovenskimi organi je analiza stanja s ciljem izboljšanja šibkih točk, navajajo pa tudi odločitev vodstva, podlago za reorganizacijo, zgled drugih, vključenost zaposlenih, celovitost ocene (Kovač, 2004).

**Evropska raziskava:** Prav tako kot poglavitni razlog navaja analizo stanja organizacije, na drugem mestu pa je pomembno ugotoviti sporna vprašanja glede kakovosti, kar pa se, zanimivo, pri slovenskih anketirancih ni pojavilo. Pri razvoju odličnosti v upravi je nujna podpora najvišjega vodstva organizacije, ki pa naj v neposrednem ocenjevanju ne sodeluje (Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations, 2005).

4. **Slovenska raziskava:** Kovač (2004) meni, da so pri uporabi modela CAF v 87% pričakovanja slovenskih uporabnikov izpolnjena ali celo presežena, pri čemer igra vlogo pomen predhodnih informacij, zlasti v obliki specialnega usposabljanja. 13% ostalih je imelo težave z abstraktno metodologijo, zato skupno kar 83% anketiranih organizacij meni, da je usposabljanje notranjih ocenjevalcev, pa tudi vodstva, nujno, ostalih 17% pa se strinja, da je priporočljivo. Dejansko se je med 24 anketiranimi organizacijami različnih oblik usposabljanja udeležilo 18, tj. 75%.
5. **Slovenska raziskava:** Najpomembnejše prednosti pri uporabi modela CAF po izkušnjah slovenskih organizacij<sup>ii</sup> (Kovač, 2004):
  - definiranje priložnosti za izboljšavo 79% odgovorov;

- vključitev ugotovitev v program dela 67% odgovorov;
- izboljšana komunikacija med zaposlenimi 42% odgovorov;
- dvig zavesti o kakovosti v upravi med zaposlenimi 38% odgovorov.

**Evropska raziskava:** Evropski uporabniki navajajo pretežno (Kovač, 2004):

- identifikacijo možnosti izboljšav ter
- izboljšano komunikacijo.

Dejansko je bila pri evropskih anketirancih med prednostmi na drugem mestu izboljšana komunikacija, kar pa slovenski anketiranci navajajo šele na tretjem mestu; večji poudarek dajejo vključitvi ugotovitev med zaposlenimi.

6. **Slovenska raziskava:** Ob vsem pozitivnem uporabniki navajajo tudi nekaj šibkih točk modela CAF, tako npr. nerazumevanje pojmov (75%), zagate z iskanjem primerov in dokazov (38%), posebej pa je za celotni proces izboljšave problematična odsotnost stalne podpore vodstva (29%)(Kovač, 2004).

**Evropska raziskava:** Večje težave so bile v praksi zlasti pri nedosledni podpori vodstva, pri doseganju soglasja med ocenjevalci in njihovi dodatni obremenitvi ob rednem delu, pa tudi glede interpretacije nekaterih meril oz. ocenjevalne lestvice v sklopu modela samega (Kovač, 2004).

Slovenski uporabniki ne navajajo težave dodatne obremenitve ocenjevalcev, kar so kot drugi najpogostejši problem izpostavili respondenti analize prek Evropskega inštituta za javno upravo.

7. **Slovenska raziskava:** Sam postopek samoocenjevanja pri skorajda vseh teče brez kratkih stikov (Kovač, 2004), s tem da se v skladu z metodologijo ocenjevalna skupina osredotoča na iskanje dokazov (75%), vzporedno tudi identifikacijo predlogov za izboljšave (75%), delno tudi na razčiščevanje pojmov (46%) in po pričakovanju na iskanje konsenza (42%). Slednje ni presenetljivo, saj se pozornost usmeri na postopek razprave in usklajevanje mnenj, ne pa na samo številčno oceno oz. rezultat.
8. **Slovenska raziskava:** Z ocenjevanjem so bili seznanjeni vsi zaposleni (100%), kar je izjemno pohvalno (Kovač, 2004).

**Evropska raziskava:** Če gledamo evropsko analizo (Kovač, 2004), je vodstvo vse uslužbenke seznanilo le v dveh tretjinah primerov. S tem se vodstvo odreče enemu najbolj pomembnih učinkov samoocene po modelu CAF, tj. izboljšanju komunikacije, iskanju konsenza in priložnosti za intenzivno oblikovanje enotne organizacijske kulture.

9. **Slovenska raziskava:** Ocenjevalne skupine, ki so bile sestavljene dovolj heterogeno (96%), vendar po izkušnjah nekaterih večkrat premajhne (25%), so v povprečju porabile dva dni za usklajevalni sestanek po predhodni individualni oceni, ki pa je trajala le nekaj ur. V Sloveniji so trenutno le tri upravne enote, ki so samoocenjevanje po modelu CAF izvedle dvakrat, vendar se pridružujejo več evropskim organizacijam, ki ugotavljajo, da drugič porabijo kar pol manj časa kot prvič (Kovač, 2004).

**Evropska raziskava:** Ocenjevalne skupine (Kovač, 2004) so vključevale od tri do osem članov. Po mnenju večkratnih uporabnikov in Evropskega inštituta za javno upravo je optimalno število ocenjevalcev ne glede na absolutno število zaposlenih od 5 do 10 ali celo od 7 do 15, saj večja zastopanost različnih skupin zaposlenih da postopku ocenjevanja in rezultatom večjo stopnjo legitimnosti. Pri tem naj opozorimo, da izkušeni (evropski) uporabniki sledijo modelu CAF nekako 2-3-krat v obdobju petih, šestih let, potem pa preidejo na zahtevnejše strukture, kot je npr. model odličnosti EFQM oz. slovenska različica PRSPO<sup>6</sup>.

10. **Slovenska raziskava:** Kovač (2004) poudarja, da je samoocena podlaga za pripravo akcijskega načrta izboljšav, ne pa namenjena sama sebi. Zato so anketirance povprašali, kako so ga oblikovali. Približno polovica uporabnikov modela CAF pravi, da je vodstvo (pretežno skupaj z ocenjevalci) vključilo ukrepe izboljšav neposredno v letni program dela, 50% pa je sestavilo samostojen načrt. Akcijski načrt izboljšav bi moral vsebovati nekaj ukrepov, ki izhajajo iz najnižjih ocen, pri čemer je treba določiti rok implementacije ukrepa in odgovorno osebo, pa tudi razviti kazalnike presoje uspešnosti zastavljenega cilja. V tem kontekstu je zelo priporočljiva praksa kar 70% slovenskih uporabnikov modela CAF, ki so določile »skrbnika« realizacije načrta. Med ukrepi jih je največ v sklopu tretjega in sedmega merila, ki se tičeta zaposlenih, zlasti je treba napore usmeriti v motiviranje, nagrajevanje, dvig osebne učinkovitosti, participacijo, inovativnost in razvoj znanja. Ne smemo spregledati tudi pomena rezultatov za družbo (osmo merilo), kjer se gradi vpliv na lokalno družbeno in naravno okolje, dviguje ugled uprave in razvija mehanizme vključevanja državljanov in drugih odjemalcev v upravni proces.
11. **Slovenska raziskava:** Vsi anketirani nameravajo z izboljšavami nadaljevati (Kovač, 2004), saj gre za nikoli končano pot. Od 24 respondentov jih sedem (29%) načrtuje v enem do dveh letih le ponovno uporabo modela CAF, drugi pa ponovitev postopka po modelu CAF in hkratno vzdrževanje standarda ISO (8%) oz. vzporedno sodelovanje v pilotnem projektu PRSPO za javno upravo (21%) ali pa celo skupaj uporabo modela CAF, standarda ISO in tudi priprave na tekmovanje po PRSPO (21%). Slednje organizacije združujejo najboljše, kar lahko nudijo posamezna orodja, saj z modelom CAF gradijo notranjo kulturo in samozavedanje, prek standarda ISO vzdržujejo uravnoteženi procesni red, preko PRSPO pa bodo dobile povratno informacijo o realnosti samoocene in v primerjavi z ostalimi, saj bodo povratno poročilo že v sklopu pilota v letu

2004 pripravili zunanji ocenjevalci. Zeleno luč dobivajo tudi drugi pristopi (sistem uravnoteženih kazalnikov, organizacijska klima...).

### 5.4.3 Zaključek obeh raziskav

Na nacionalni ravni je podpora modelu CAF različna, običajno je najbolj smiselna vključitev v splošno strategijo modernizacije uprave. Na evropski ravni naj kot center za podporo in promocijo deluje Evropski inštitut za javno upravo (zlasti kot baza za izmenjavo dobrih praks in kot center usposabljanje izvajalcev delavnic). Pri sami implementaciji modela CAF (Kovač, 2003, str. 70) je najbolj uspešen vzporeden pristop od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol, vendar model CAF ne doseže ciljev, če je predpisan, obligatoren, kar velja za celoten sistem managementa kakovosti. Model CAF je treba promovirati kot eno izmed orodij za spodbujanje razvoja odličnosti v upravi.

Pri ocenjevanju je pomembna ocenjevalna lestvica, ki zagotavlja logične zaključke o uspešnosti organizacije; brez nje bi bil sam proces premalo strukturiran, je pa možen (Kovač, 2003, str. 71). Za pravilno (metodološko) ocenjevanje, ki je pogoj za verodostojne vsebinske rezultate, je usposabljanje idealni pristop. Samoocena ima velik pomen za razvoj organizacijske kulture v smislu povečane komunikacije med zaposlenimi.

Vloga vodstva je zelo pomembna zaradi podpore, vendar je večinoma bolje, da vrhovni vodja ni član ocenjevalne skupine, da je razprava bolj legitimna. Z vidika prihodnosti modela CAF je priporočljiva zaporedna trikratna ocena, kasneje so organizacije običajno tako napredne, da preidejo na bolj zahtevna orodja, kot je npr. model odličnosti EFQM. Za benchmarking je veliko interesa na nacionalni ravni, ne pa toliko mednarodno.

Priporočljiva je večkratna uporaba modela CAF, saj je tako viden napredek, pa tudi postopek ocenjevanja postane bolj verodostojen. Za merodajne rezultate je potrebno posebno usposabljanje za ocenjevalce in njihova čim večja izkušnost. Samoocena je namenjena predvsem diagnozi stanja organizacije, kar je smiselno na letni bazi, medtem ko je zunanja ocena potrebna pri primerjanju in nagrajevanju. CAF je idealen predvsem kot sredstvo strateškega načrtovanja.

Po uporabi modela CAF je smotrna vzporedna uporaba drugih orodij za podporo dnevnemu managementu, kot so BSC, ISO idr. Zanimivo je, da je opaziti v praksi pri uporabi različnih orodij večsmerne poti. Tako se nekatere organizacije odločajo za razvoj odličnosti z modelom CAF kot prvim korakom, ki ga nadgrajujejo s kombinacijo standarda ISO ali sistema uravnoteženih kazalnikov. Ni redko, da se javne organizacije (Kovač, 2003, str. 73), imetnice certifikata ISO, lotijo nadgradnje svojega sistema kakovosti prek modela CAF kot drugega koraka. Večkrat je bilo zaznati tudi ambiciozne poskuse uvajanja odličnosti po modelu odličnosti EFQM, pa je bilo v prvi fazi to prezahteven zalogaj in se je organizacija obrnila na model CAF kot vmesno stopničko, preden so ponovno poskusili z EFQM.



V prihodnje je prav tako potrebno razmišljati o sistematičnem pristopu uvedbe modela CAF na področju šolstva in zdravstva!

## 6 ZAKLJUČEK

Danes so spremembe v okolju praviloma hitreje od odzivov nanje, zato je nujen pogoj za delo sodobne uprave stalen napredek. Trendi razvoja slovenske javne uprave so tako na področju managementa kakovosti povsem skladni z evropskimi prizadevanji, kar narekuje že uvodoma podana nujnost izmenjave idej in zahtev v današnjem globalnem svetu.

V slovenski upravi so prizadevanja in oprijemljivi rezultati na področju kakovosti razvidni že dobrih deset let, od tega na ravni kritične mase poznavalcev konceptov in modelov kakovosti zadnja tri leta. Zato je treba stremeti k nadaljnjemu razvoju ne le kakovosti kot doseganja in izpolnjevanja zahtev ter pričakovanj uporabnikov javnih storitev, temveč tudi odličnosti kot njihovem preseganju.

Zviševanja ravni kakovosti se lotevamo postopno, saj je kakovost nedvomno proces. Ker so med vzvodi sprememb učinkoviti predvsem standardi in priznanja, je toliko bolj smiselno, da se tudi slovenska uprava čim prej sistematično usmeri k doseganju ključnih ciljev sodobne uprave, torej k zakonitosti, uspešnosti in učinkovitosti, javnosti, dostopnosti idr., prek izbranega univerzalnega modela.

Tako je uvajanje modela CAF del širše strategije izboljševanja kakovosti v upravi oziroma širše modernizacije slovenske uprave. Nenazadnje ni odveč poudariti, da je celoten sistem uporabe CAF ali katerekoli druge sheme kakovosti orodje k stalnim izboljšavam. Tako je ob izpolnitvi CAF vprašalnikov ključna identifikacija slabosti v organizaciji, ki naj predstavljajo prioriteta področja za izboljšave v akcijskem načrtu vodstva organizacije, skladnim s siceršnjim vsebinskim programom dela. V celotnem procesu je prav tako nujno zagotoviti vključenost vseh zaposlenih (ustvarjamo in spreminjamo organizacijsko kulturo), morda celo ključnih zainteresiranih udeležencev organizacije. Gledano z vidika nacionalne konkurenčnosti Slovenije pa CAF omogoča predvsem širjenje posameznih dobrih praks na celotno slovensko upravo.

Sklepno lahko ugotovimo, da so pričakovanja in konkretne izkušnje slovenskih organizacij identične sorodnim institucijam po Evropi. Za nadaljnji razvoj slovenske uprave pa se moramo zavedati hkratne odgovornosti centralnega skrbnika in posameznih organov, nad katero mora bdeti stalna podpora vlade. Pri tem naj opozorimo na potencialne šibke točke slovenske reforme javne uprave v tem trenutku, to sta zlasti (pre)majhna skrb za notranje okolje (zaposlene) in (pre)majhna usmerjenost k razvoju institucionalnega okolja za spodbujanje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva.

Za uspešno integracijo slovenskega upravnega sistema v skupni evropski upravni prostor je treba zagotoviti še intenzivnejše uveljavljanje načel managementa v javni upravi. Da bo Slovenija kot država članica EU lahko maksimizirala svoja pričakovanja, bo morala po eni strani povečati učinkovitost svojega delovanja, po drugi strani pa zagotavljati ustrezno raven svojih storitev, v smislu zagotavljanja homogene ravni njihove učinkovitosti in kakovosti. V prizadevanjih za uvrstitev v Evropo prve hitrosti so dosežki na področju učinkovitega in uspešnega delovanja upravnega sistema izrednega pomena!

## 7 LITERATURA IN VIRI

### 7.1 LITERATURA

1. Bandelj Mirko: Analiziranje učinkovitosti državne uprave. Zbornik referatov 4. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Bernardin : Zveza ekonomistov Slovenije, 1998, str. 130-145.
2. Bohinc Rado: Smeri reforme javne uprave. Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 5-11.
3. Bohinc Rado: Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2004, str. 5-23.
4. Bouckaert Geert, Löffler Elke, Pollitt Christopher : Taking Stock. The Quality Journey from Lisbon to Rotterdam and Beyond. 3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU. Rotterdam, 2004. 345 str.
5. Brezovšek Marjan: Kako do zanesljive uprave?. Ljubljana : Teorija in praksa, 37(2000), str. 264-278.
6. Ciuha Špela: Primerjava modelov kakovosti v javni upravi. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004. 42 str.
7. Crosby B. Philip: Kakovost je zastoj. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1990. 271 str.
8. D'Orta Carlo: What Future for the European Administrative Space. 41st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public Administration - Opening Report. Rim : European Institute of Public Administration, 2003. 136 str.
9. Drnovšek Darja: Nekatere izkušnje pri uvajanju sistema kakovosti v Upravne enote. šola. X. Dnevi slovenske uprave Portorož : Visoka upravna šola, 2003, str. 81-92.
10. Drucker Peter: Managerski izzivi v 21. stoletju. Ljubljana : GV Založba, 2001. 196 str.
11. Engel Christian: Quality Management Tools in CEE Candidate Countries - Current Practice. Needs and Expectations. Maastricht : European Institute of Public Administration, 2003, str. 18-27.
12. Ferfila Bogomil: Ekonomski vidiki vladne aktivnosti. Politološki dnevi - zbornik referatov. Portorož : Slovensko politološko društvo, 1997, str. 141-157.
13. Ferfila Bogomil, Kovač Polonca: Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2000. 495 str.
14. Jereb Janez: Odgovornost managementa za razvoj kadrov. XI. Posvetovanje Društva za vrednotenje dela, organizacijski in kadrovski razvoj. Portorož : Društvo za vrednotenje dela, organizacijski in kadrovski razvoj, 1996, str. 82-91.
15. Jocou Pierre, Lucas Frederic: V vrtincu sprememb. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1995. 201 str.
16. Kaplan Robert S., Norton, David P.: Strategy Maps; Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes. Boston : Harvard Business School Publishing Corporation, 2004. 454 str.

17. Kern Karmen: Modeli odličnosti kot orodje managementa. Zbornik referatov, 22. znanstvena konferenca o razvoju organizacijskih ved. Portorož : Moderna organizacija, 2003, str. 52-58.
18. Kotler Philip: Marketing Management. Ljubljana : Slovenska knjiga, 1998. 832 str.
19. Kovač Polona: Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve. Urad za organizacijo in razvoj uprav, 2002, str. 45-53.
20. Kovač Polona: Quality Management Tools in Slovenian Public Administration: from ISO to CAF and forward. Conference Proceedings of 1st International Quality Conference in Public Administration. Bratislava : International Quality Conference, 2003, str. 66-74.
21. Kovač Polona: Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. 2003 X. Dnevi slovenske uprave. Portorož : Visoka upravna šola, 2003a, str. 193-205.
22. Kovač Polona: Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja "Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)". Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2003b, str. 29-42.
23. Kovač Polona: Skupni ocenjevalni okvir "CAF" kot most do globalizacije v javnih upravah evropske unije. Ljubljana : Slovenski politološki dnevi, 2003c, str. 151-164.
24. Kovač Polona: Analiza uporabe modela CAF v Sloveniji in Evropi. Informacijski portal za kakovost. [URL: <http://www.ipq.si/expresso/econtent/Content.do?state=resource&resource=358>], 2004.
25. Kovač Polona: Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 – izkušnje in nauki. Kranj : Moderna organizacija, 2004a, str. 126-129.
26. Lane Jan Erik: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London : Sage Publications, 1995. 328 str.
27. Leon Loredana, Kern Karmen: S samoocenjevanjem po modelu odličnosti EFQM do slovenske in evropske nagrade za kakovost. 12. letna konferenca. Portorož : Slovensko združenje za kakovost, 2003, str. 33-35.
28. Leon Loredana, Kern Karmen: Rezultati uvajanja modela odličnosti EFQM v Sloveniji v primerjavi z Evropo. Zbornik referatov 23. mednarodne znanstvene konference o razvoju organizacijskih ved. Portorož : Slovensko združenje za kakovost, 2004, str. 1-10.
29. Lipičnik Bogdan: Vodenje in vedenje. V: Možina et al.: Management. Radovljica : Didakta, 2002. 872 str.
30. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Maribor : Založba Obzorja, 1987. 365 str.
31. Mazi Nina: Metoda 20 ključev - Oblikovanje in ohranjanje dobrih odnosov na delovnem mestu. Ljubljana : Delova borza dela, 11.1.2005, str. 4-6.
32. Mintzberg Henry: Managing Government-Governing Management. Harvard : Harvard Business Review, May/June 1996, str. 75-83.
33. Nemec Tomislav: Razvoj kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti. Posvet o uporabi evropskega modela odličnosti v javni upravi. Informacijski portal za kakovost. [URL: <http://www.ipq.si/expresso/econtent/Content.do?state=resource&resource=264>], 2003.

34. Osborne David, Gaebler Ted: Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. New York : Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1993. 405 str.
35. Pretnar Vitomir et al.: Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF. Priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve - Upravna akademija, 2003. 120 str.
36. Rakočević Slobodan: Državna uprava. 2. izdaja. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 1994. 195 str.
37. Rusjan Borut: Management proizvodnje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 296 str.
38. Setnikar-Cankar Stanka: Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. Zbornik IV. konference Dnevi slovenske uprave. Ljubljana : Visoka upravna šola, 1997, str. 68–89.
39. Šmidovnik Janez: Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana : Univerzum, 1985. 193 str.
40. Šmidovnik Janez: Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. Zbornik referatov. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1998, str. 1070 – 1081.
41. Tavčar Mitja : Management proizvodjanja. V: Možina et al.: Management. Radovljica : Didakta, 1994, str. 742–771.
42. Tekavčič Metka: Informacije za management in poslovanje. V: Možina et al.: Management. Radovljica : Didakta, 2002. 872 str.
43. Verbič Boris: Dobrodošli med najboljšim. Pot do kakovosti v storitvenih dejavnostih. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1994. 203 str.
44. Vouk Tomaž: Uvedba standardov kakovosti - prvi korak do e-uprave. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 52(2003), 110 str.
45. Žurga Gordana: Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. Zbornik referatov. 16. posvetovanje organizatorjev dela Quo vadis management? Kranj : Moderna organizacija, 1997, str. 470-476.
46. Žurga Gordana: Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi. Doktorska disertacija. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2000. 255 str.
47. Žurga Gordana: Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001. 125 str.
48. Žurga Gordana: Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001a. 13 str.
49. Žurga Gordana: Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, str. 29-44.
50. Žurga Gordana: Evropska mreža javnih uprav. Kadrovske informacije. Ljubljana : Vlada RS, 2002a, str. 8-11.
51. Žurga Gordana: Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2004, str. 25-50.

52. Žurga Gordana: Integracija slovenskega upravnega sistema v skupni evropski upravni prostor. Slovenija v Evropski uniji – možnosti in priložnosti. Portorož : Slovenski politološki dnevi , 2004a, str. 9-17.

## 7.2 VIRI

1. Carneiro Roberto: A Changing Canon of Government: From Custody to Service. V: Government of the Future - Getting from Here to There. OECD. [URL: <http://www.oecd.org/puma/strat/Symposium/doclist.htm>], 05.09.1999.
2. Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy – Making. Paris : OECD, 2001. 267 str.
3. Common Assessment Framework. Mestna občina Velenje (MOV). [URL: <http://www.velenje.si/default.asp?id=291>], 21.07.2006.
4. Javni poziv za zbiranje prispevkov za konferenco Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005. Ministrstvo za javno upravo. [URL: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/politika\\_kakovosti.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/politika_kakovosti.doc), 2005], 21.07.2006.
5. Mid term programme 2004-2005 for Co-operation in Public Administrations. Rome. [URL: <http://www.eipa.nl/home/eipa.html>], 01.12.2003.
6. Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji [URL: [http://www.mirs.si/PRSP0/model\\_efqm.htm](http://www.mirs.si/PRSP0/model_efqm.htm)], 08.12.2003.
7. Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije. Ljubljana : Vlada RS, 1993.
8. National Programmes for the Improvement of the Quality of Public Services. Report drawn up by the European Institute of Public Administration for the 27<sup>th</sup> Informal Conference of the Directors-General of the Public Service. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1996.
9. Politika kakovosti državne uprave. Ljubljana : sklep vlade RS, 1996.
10. Poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. [URL: <http://www.svez.gov.si/index.php?id=1348>], 13.11.2001.
11. Poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. [URL: <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade-02.pdf>], 03.02.2002.
12. Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12. Ljubljana : Služba za strategijo, analitiko in kakovost. Ministrstvo za javno upravo, 2005. 27 str.
13. Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/03).
14. Program dela Vlade Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije. [URL: <http://www.gov.si/vrs/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=prgDla>], 16.12.2005.
15. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF. Ministrstvo za notranje zadeve. [URL: <http://www.mnz.si/si/1416.php>], oktober 2002.
16. Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ljubljana : Center vlade za informatiko, 2001. 54 str.

17. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005. Ministrstvo za notranje zadeve. [URL: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija\\_2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija_2.pdf)], 17.05.2003.
18. Study On the Use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administrations. Rome : European Institute of Public Administration, 2003. 27 str.
19. Study On the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations. 2nd European CAF Event. Luxembourg : European Institute of Public Administration, 2005. 194 str.
20. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001, 81/2003, 20/2005).
21. Vodenje projektov - priročnik verzija 1.00. Inštitut za varovanje zdravja. [URL: <http://www.ivz.si/index.php?akcija=oddelek&o=271996>], 1996.
22. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in 53/03).
23. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02).
24. Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02).
25. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 110/02).
26. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02).
27. Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (Uradni list RS, št. 22/1998, 55/2003).
28. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01).
29. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02).
30. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005).





## PRILOGE

### PRILOGA 1: Javni poziv za zbiranje prispevkov za konferenco Dobre prakse 2005

Javni poziv za zbiranje prispevkov za konferenco

---

#### DOBRE PRAKSE V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI 2005

**23. novembra 2005** bo Ministrstvo za javno upravo izvedlo konferenco z naslovom **Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005**, na kateri bodo posamezne institucije javne uprave zainteresirani javnosti predstavile svoje dobre prakse. S konferenco Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005 Ministrstvo za javno upravo nadaljuje z dobro prakso prenosa znanja in izkušenj v javni upravi Republike Slovenije, začeto pod okriljem Ministrstva za notranje zadeve v letu 2002, in jo povezuje s prizadevanji in dejavnostmi na področju kakovosti na ravni Evropske unije.

Z izrazom dobra praksa je mišljena inovativna organizacijska, poslovnoprocena, finančna, informacijska ali druga poslovna rešitev, ki je uveljavljena in preizkušena v praksi delovanja organa javne uprave in pripomore k povečanju učinkovitosti, zmanjšanju stroškov, izboljšanju kakovosti storitev, lažjemu dostopu uporabnikov do storitev oziroma večjemu zadovoljstvu uporabnikov ali zaposlenih.

#### Pogoji in merila:

1. Prijavijo se lahko organi državne uprave, občinske uprave in organizacije z javnimi pooblastili za izvajanje upravnih nalog (v nadaljevanju: prijavitelji).
2. Pogoja za uvrstitev v izbirni postopek sta:
  - da je rešitev skladna z veljavnimi predpisi,
  - da se je rešitev do vložitve prijave v praksi izvajala vsaj tri mesece.
3. Merila za ocenjevanje prijavljenih rešitev so:
  - a) **ekonomičnost rešitve**  
prihranki pri strankah (pridobitev storitve v krajšem času ali/in z manjšimi stroški); prihranki pri upravnem organu (krajši čas reševanja ali/in manjši stroški);
  - b) **učinek na dvig kakovosti poslovanja**  
način komuniciranja s strankami; dostopnost storitve; odzivnost na potrebe strank (specifične ciljne skupine); transparentnost delovanja; razvoj partnerskih odnosov z drugimi organizacijami;
  - c) **izvirnost rešitve**
  - d) **stroški uvedbe rešitve;**
  - e) **kazalniki uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti;**
  - f) **skladnost z modelom poslovne odličnosti (EFQM, CAF);**
  - g) **primernost za predstavitev na evropski konferenci o kakovosti.**

Ljubljana, julij 2005

dr. Gregor Virant  
MINISTER

---

Vir: Javni poziv za zbiranje prispevkov za konferenco Dobre prakse v slovenski javni upravi, 2005.

---

## V P R A Š A L N I K

---

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

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

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

---

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

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

---

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

☒ menim, da imam dovolj znanja  
☒ primanjkuje mi splošnega znanja

☒ primanjkuje mi ozko strokovno znanje  
☒ drugo (navedite) \_\_\_\_\_

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

☒ Da, ker \_\_\_\_\_ ☒ Ne, ker \_\_\_\_\_

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

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

\_\_\_\_ plača                      \_\_\_\_ dobri medčloveški odnosi                      \_\_\_\_ stopnja zahtevnosti dela  
\_\_\_\_ pohvala                      \_\_\_\_ kariera                      \_\_\_\_ (napišite) \_\_\_\_\_

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

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

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

☒ vedno                      ☒ pogosto                      ☒ občasno                      ☒ redko                      ☒ nikoli

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

\_\_\_\_ legitimnost                      \_\_\_\_ pravičnost                      \_\_\_\_ obvladovanje stroškov  
\_\_\_\_ kakovost storitev                      \_\_\_\_ zadovoljevanje potreb uporabnikov

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

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

Vir: Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2005.

---

## V P R A Š A L N I K

---

### 1. Kakšna je po Vaši oceni kakovost storitev na oddelku ..... ?

Navodilo: označite številko, ki najbolj ustreza Vašemu odgovoru.

|                   |              |                  |              |                   |
|-------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|
| 1                 | 2            | 3                | 4            | 5                 |
| <i>zelo slaba</i> | <i>slaba</i> | <i>povprečna</i> | <i>dobra</i> | <i>zelo dobra</i> |

---

### 2. Na ta oddelke ste prišli z določenimi pričakovanji. Prosimo ocenite, koliko Vam pomeni:

Navodilo: za vsako vrstico označite številko, ki najbolj ustreza Vašemu odgovoru.

|             |               |          |               |         |
|-------------|---------------|----------|---------------|---------|
| 1           | 2             | 3        | 4             | 5       |
| ni pomembno | manj pomembno | pomembno | zelo pomembno | ključno |

Označite ustrezen odgovor:

|   |   |   |   |   |                                                                     |
|---|---|---|---|---|---------------------------------------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Urejenost prostorov, opreme in okolja</i>                        |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij</i>              |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)</i>                 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Reševanje zadeve na enem mestu</i>                               |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve</i>                      |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah</i>                     |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Izvajanje storitev v skladu z obljubami (predvsem vsebinsko)</i> |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Pravočasnost izvajanja storitev</i>                              |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko</i>               |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)</i>                 |

---

### 3. Ocenite, kakšno je bilo dejansko stanje:

Navodilo: za vsako vrstico označite številko, ki najbolj ustreza Vašemu odgovoru.

|                                            |                                      |                                |                                     |                                           |
|--------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1                                          | 2                                    | 3                              | 4                                   | 5                                         |
| <i>mnogo slabše, kot sem pričakoval(a)</i> | <i>slabše, kot sem pričakoval(a)</i> | <i>v skladu s pričakovanji</i> | <i>bolje, kot sem pričakoval(a)</i> | <i>mnogo bolje, kot sem pričakoval(a)</i> |

Označite ustrezen odgovor:

|   |   |   |   |   |                                                                     |
|---|---|---|---|---|---------------------------------------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Urejenost prostorov, opreme in okolja</i>                        |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij</i>              |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)</i>                 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Reševanje zadeve na enem mestu</i>                               |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve</i>                      |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah</i>                     |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Izvajanje storitev v skladu z obljubami (predvsem vsebinsko)</i> |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Pravočasnost izvajanja storitev</i>                              |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko</i>               |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <i>Pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)</i>                 |

---

### 4. Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)? (Prosimo, da obkrožite ustrezni križec.)

|                                                    |                                            |                                               |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> takoj sem bil(a) na vrsti | <input type="checkbox"/> do 5 minut        | <input type="checkbox"/> od 6 do 10 minut     |
| <input type="checkbox"/> od 11 do 15 minut         | <input type="checkbox"/> od 16 do 20 minut | <input type="checkbox"/> več (napišite) _____ |

---

### 5. Kaj je bil po Vašem mnenju vzrok čakanja? (Prosimo, da obkrožite ustrezni križec.)

- ☐ vrsta ljudi pred mano                      ☐ počasnost zaposlenega  
☐ zaposlenega ni bilo v pisarni                ☐ razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu  
☐ drugo (napišite) \_\_\_\_\_

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

(Prosimo, da obkrožite ustrezni križec - lahko jih je tudi več.)

- ☐ v sprejemni pisarni (na "informacijah")                      ☐ na internetu;  
☐ postopek mi je predstavil referent                                ☐ iz publikacij upravne enote  
☐ nisem iskal(a) informacij                                              ☐ drugo \_\_\_\_\_

**7. Na levi strani ocenite svoja pričakovanja, KAKŠEN MORA BITI uslužbenec v upravni enoti.**

**Na desni strani ocenite, KAKŠEN JE BIL uslužbenec v upravni enoti, ki je reševal Vaš primer.**

Navodilo: za vsako vrstico na levi in desni strani obkrožite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu odgovoru.

**KAKŠEN MORA BITI uslužbenec:**

| 1                                   | 2                             | 3                       |
|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| mного slabše, kot sem pričakoval(a) | slabše, kot sem pričakoval(a) | v skladu s pričakovanji |

**KAKŠEN JE BIL uslužbenec:**

| 4                            | 5                                  |
|------------------------------|------------------------------------|
| bolje, kot sem pričakoval(a) | mного bolje, kot sem pričakoval(a) |

|   |   |   |   |   |                  |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|------------------|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <u>Urejen</u>    | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <u>Korekten</u>  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <u>Pozoren</u>   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <u>Strokoven</u> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | <u>Prijazen</u>  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**8. Anketiran-i(a) sem** (Prosimo, da obkrožite ustrezne križce):

- ☐ ženska                      ☐ moški  
☐ zaposlen                      ☐ upokojen-ec (ka)                      ☐ dijak(inja), študent(ka)  
☐ nezaposlen(a)                      ☐ kmet(ica)                      ☐ drugo (napišite) \_\_\_\_\_  
 Star(a) sem:    ☐ do 19 let                      ☐ 20 do 29                      ☐ 30 do 39                      ☐ 40 do 49                      ☐ 50 do 59  
                                  ☐ 60 do 69                      ☐ 70 do 79                      ☐ 80 in več

**9. Vaša mnenja in predlogi:**

Vir: Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2005.

## ANALIZA ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH

**Razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti** – Primerjava podatkov med pričakovanji strank in njihovimi dejanskimi zaznavami sestavin kakovosti, ki se nanašajo na upravne enote kot celoto kaže na to, da so na večini upravnih enot oziroma enot pričakovanja strank **višja** od dejanskega stanja sestavin kakovosti, medtem ko po oddelkih posamezne upravne enote lahko obstajajo razlike, ki so ponekod zelo velike.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> To je razvidno iz poročil o zadovoljstvu strank za posamezno upravno enoto.

**Razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih** – Primerjava podatkov med pričakovanji strank in njihovimi dejanskimi zaznavami lastnosti zaposlenih, ki se nanašajo na upravne enote kot celoto kaže na to, da so na večini upravnih enot oziroma enot pričakovanja strank **višja** od dejanskega stanja lastnosti zaposlenih, medtem ko po oddelkih posamezne upravne enote lahko obstajajo razlike, ki so ponekod zelo velike.<sup>19</sup>

**Strukturni odstotki na podlagi odgovorov o dolžini čakanja** – Stranke za ureditev svojih zadev v glavnem na upravnih enotah niso čakale oziroma so takoj prišle na vrsto.

**Ocena storitev na oddelku skupno** – Manj kot polovica anketiranih (**41,1%**) meni, da je storitev na oddelku na ravni vseh upravnih enot dobra, **33,4%** anketiranih pa meni, da je storitev na oddelku zelo dobra.

**Dolžina čakanja** – Več kot polovica anketiranih (**54,1%**) je bila na upravni enoti takoj na vrsti za reševanje svojih zadev. Več kot sedemdeset odstotkov strank ni čakalo ali je čakalo do 5 minut, strank, ki so čakale več kot 20 minut pa je bilo 1,5%.

**Vzrok čakanja** – Manj kot polovica strank (**38,0%**) je kot glavni vzrok čakanja navedla vrsto ljudi pred pisarno in druge razloge (malica, dopusti, idr.)

**Pridobivanje informacij** – Več kot tretjina anketiranih (**38,5%**) je informacije pridobila v sprejemni pisarni, druga tretjina jih je pridobila informacije pri referentu, petina ljudi pa informacij sploh ni iskala, saj so bile stranke v letu 2004 obveščene z dopisi upravne enote.

**Spol anketiranih** – Več kot polovica strank, ki je odgovorila na vprašalnik, so bili moški (**53,0%**), ostale pa so bile ženske (**43,7%**).

**Zaposlitveni status anketiranih** – Večina strank, ki je odgovorila na vprašalnik, je bila zaposlena (**47,8%**), najmanj pa je bilo strank, ki so odgovorile z drugo (**1,1%**) in kmetov (**3,2%**).

**Starost anketiranih** – Dve tretjini strank, ki so odgovorile na vprašalnik, je bilo starih od 20 do 49 let (**66,7%**), najmanj pa je bilo strank starih 80 let in več (**0,6%**).

#### **1.) Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih (MJU, 2005):**

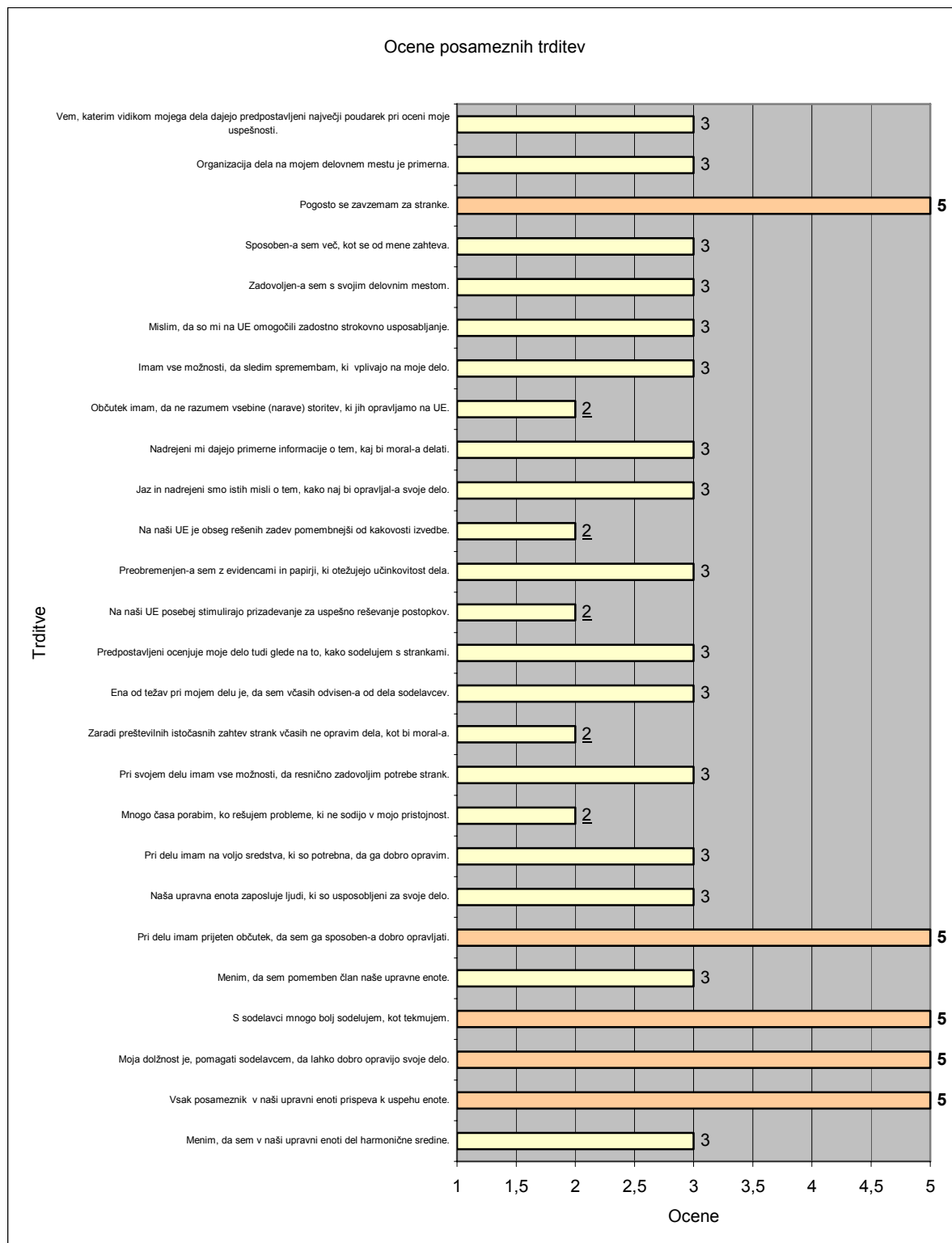
Izvedene ankete po posamezni upravni enoti zajemajo le del populacije vseh strank. Rezultati vzorcev, ki so bili narejeni na podlagi vzorčenja brez omejitev (gre za velike vzorce, ki imajo najmanj 30 enot po posameznih oddelkih na upravnih enotah), pa so tako lahko posplošeni na celotno populacijo strank. Pri izvajanju anket po posameznih upravnih enotah gre za ocenjevanje mnenja populacije strank o kakovosti storitev na upravnih enotah, zbirno poročilo pa prikazuje strukturne odstotke kot rezultate iz celotnega vzorca strank.

---

<sup>19</sup> To je razvidno iz poročil o zadovoljstvu strank za posamezno upravno enoto.

Do **31. 12. 2004** je anketo o zadovoljstvu strank izvedlo **58** upravnih enot in 5 izpostav oziroma je na vprašanja odgovorilo **13600** strank.

Tabela 28: Prikaz ocen posameznih trditev



Vir: Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12, 2005.

Glavne ugotovitve – zadovoljstvo zaposlenih (Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank upravnih enotah od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2005):

- **Preobremenjenost z delom** – Več kot polovica anketiranih (**58,2%**) bi opravila delo zunaj delovnega časa, samo da bi bilo končano v roku in kakovostno, kar pojasnjujeta tudi trditvi v sklopu zmožnosti posameznika za nadzor pogojev dela. Trditvi, "Mnogo časa porabim, ko rešujem probleme, ki ne sodijo v mojo pristojnost." in "Zaradi preštevilnih istočasnih zahtev strank včasih ne opravim dela, kot bi moral-a.", je večina zaposlenih ocenila z oceno 2, kar pomeni, da se z njima ne strinjajo. Iz vsebinskih odgovorov je razvidno, da bi veliko zaposlenih z nadrejenim poskušalo priti do rešitve, ter da bi moralo biti delo zunaj delovnega časa primerno plačano.
- **Pomen znanja na delovno uspešnost** – Tri četrtine anketiranih (**74,7%**) meni, da imajo dovolj znanja za opravljanje del in nalog, kar pojasnjuje tudi trditev v sklopu usposobljenosti zaposlenih za opravljanje dela. Trditev "Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati." je večina zaposlenih ocenila z oceno 5, kar pomeni, da se z njo popolnoma strinjajo. Iz vsebinskih odgovorov je razvidno, da se zaposleni zavedajo pomena sprotnega izpopolnjevanja in permanentnega izobraževanja, pogrešajo pa seminarje o tekočih spremembah zakonodaje.
- **Sprememba delovnega mesta** – Več kot dve tretjini anketiranih (**70,0%**) si ne želi spremembe delovnega mesta, preostali (**24,0%**) pa bi zamenjali svoje delovno mesto. Več kot dve tretjini zaposlenih na upravnih enotah si ne želi spremembe delovnega mesta, ker so z njim zadovoljni, jim ustreza, delo opravljajo z veseljem ter so ga sposobni opravljati kakovostno. Tisti, ki si želijo spremeniti delovno mesto, med drugim navajajo vzroke, da bi radi napredovali, da izpolnjujejo pogoje za višja delovna mesta, da niso cenjeni, da je delo monotono in premalo plačano ter menijo, da znajo in so sposobni več, kot od njih zahteva delo.
- **Motivacijski dejavniki** – Anketirani so kot najpomembnejši motivacijski dejavnik določili dobre medčloveške odnose (povprečna ocena je **3,92**), kar pojasnjuje tudi trditev v sklopu statusa skupinskega dela. Trditvi, "Moja dolžnost je pomagati sodelavcem, da lahko dobro opravijo svoje delo" in "S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem", je večina zaposlenih ocenila z oceno 5, kar pomeni, da se z njima popolnoma strinjajo. Najmanj pomemben motivacijski dejavnik pa je po mnenju anketiranih kariera.
- **Učinkovitost in nagrajevanje** – Manj kot polovica anketiranih (**43,3%**) meni, da je plačilo za opravljeno delo premajhno, kar pojasnjuje trditev v sklopu stimuliranja zaposlenih. Trditev "Na naši UE posebej stimulirajo prizadevanje za uspešno reševanje postopkov" je večina zaposlenih ocenila z oceno 2, kar pomeni, da se z njo ne



strinjajo. *Več kot tretjina ostalih zaposlenih pa meni, da so enako plačani, ne glede na učinkovitost.*

- **Pomen strokovnosti pri reševanju konkretnih zadev** – Manj kot polovica anketiranih (**41,4%**) meni, da daje vodja pri odločanju vedno prednost strokovnosti pred subjektivnimi okoliščinami, kar pojasnjujeta trditvi v sklopu konfliktnosti med nalogami in poznavanja pričakovanj vodstva. Trditvi, "Na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe" in "Občutek imam, da ne razumem vsebine (narave) storitev, ki jih opravljamo na UE", je večina zaposlenih ocenila z oceno 2, kar pomeni, da se z njima ne strinjajo.
- **Cilji upravne enote v procesu dela** – Anketirani so kot najpomembnejši cilj v procesu dela določili zadovoljevanje potreb uporabnikov (povprečna ocena je **3,84**), kar pojasnjuje tudi trditev v sklopu konfliktnosti med nalogami. Trditev " Na naši UE je obseg rešenih zadev pomembnejši od kakovosti izvedbe" je večina zaposlenih ocenila z oceno 2, kar pomeni, da se z njo ne strinjajo. Najmanj pomemben cilj po mnenjih anketiranih pa je pravičnost.
- **Stopnja identifikacije posameznikov z upravno enoto** – Več kot dve tretjini anketiranih (**69,2%**) je ponosnih na svojo zaposlitev na upravni enoti, preostali (**19,4%**) pa na svojo zaposlitev niso ponosni. Zaposleni so ponosni, ker delajo dobro, delajo za ljudi in državo. Glavna razloga, da zaposleni niso ponosni, pa sta necenjenost dela in slabe plače.

## PRILOGA 3 : Politika kakovosti državne uprave



### VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vlada Republike Slovenije za izvajanje Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 izdaja z namenom zagotavljanja varnosti in kakovosti življenja v Republiki Sloveniji naslednji dokument:

#### POLITIKO KAKOVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

VSI V JAVNI UPRAVI, izhajajoč iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike, učinkovitega voditeljstva, razvijanja partnerstva, razvoja in vključevanja zaposlenih, nenehnih izboljšav procesov, stalnega učenja in inoviranja, družbene odgovornosti in usmerjenosti v rezultate, ravnamo

**zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično;**

- za uravnotežen, trajnostni in okoljsko prijazen družbeni razvoj Slovenije, razvoj konkurenčnosti, blaginjo, varstvo človekovih pravic in interesov državljanov zagotavljamo z usmerjanjem in nenehnim izboljševanjem

**sodobne, evropsko primerljive razmere;**

- vsakemu posamezniku, gospodarskim in nevladnim organizacijam, drugim državam in mednarodnim organizacijam smo

**partnerji;**

- prizadevamo si za medsebojno usklajeno delovanje in sodelovanje z

**zakonodajno in sodno vejo oblasti;**

- uporabljamo mednarodno uveljavljena orodja za stalno učenje, inoviranje in izboljšave, zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateškega načrtovanja (standard sistema vodenja kakovosti ISO 9001, model odličnosti EFQM, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) in drugi) ter na njihovi podlagi in prek izmenjave dobrih praks oblikujemo, dosegamo in spremljamo javno podprte in merljive

**cilje in rezultate dela;**

- zavedamo se potreb po smotni porabi proračunskih sredstev in drugih virov, zato te načrtujemo in uporabljamo

**uspešno, učinkovito in gospodarno;**

- razvijamo in spodbujamo elektronsko poslovanje v upravi in sisteme dela s projektnim in timskim pristopom ter nenehno oblikujemo, izboljšujemo in standardiziramo

**upravne procese;**

- načrtno spodbujamo in motiviramo razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo **zaposlenih v upravi.**

Številka: 016-04/2001-4

Ljubljana, dne 23. december 2003

mag. Anton ROP  
PREDSEDNIK

Vir: Sklep Vlade, 1996.

## PRILOGA 4

### MERILA ZA DEJAVNIKE

#### **1. merilo: Voditeljstvo**

Kako vodje in menedžerji razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva\* in vizije\* organizacije javnega sektorja, razvijajo vrednote\*, potrebne za dolgoročni uspeh, ter jih z ustreznimi ukrepi in ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo, in kako se osebno zavzemajo za to, da bi zagotovili razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije.

##### **Podmerilo 1.1:**

Pretehtajte dokaze o tem, kaj storijo vodje v organizaciji za to, da bi nakazali organizaciji smer: razvili in posredovali njeno vizijo, poslanstvo in vrednote.

Article I.

##### **Primeri:**

- a. Razvijanje in oblikovanje vizije (kam želimo) in poslanstva (kakšni so naši cilji) organizacije.
- b. Vzpostavljanje okvirnih vrednot in kodeksov ravnanja\*.
- c. Prevajanje vizije in poslanstva v strateške (srednjeročne\*) in izvedbene (konkretno in kratkoročne) cilje in dejanja.
- d. Vključevanje ustreznih udeleženi strani (npr. zaposlenih, odjemalcev(državljanov/strank, izvoljenih predstavnikov in dobaviteljev) v razvijanje vizije, poslanstva, okvirnih vrednot, strateških in izvedbenih ciljev\*.
- e. Prilagajanje vizije, poslanstva in vrednot spremembam v zunanjem okolju.
- f. Posredovanje vizije, poslanstva, vrednot, strateških in izvedbenih ciljev vsem zaposlenim v organizaciji ter drugim udeleženi stranem.

Article II.

##### **Article III.**

##### **Prednosti:**

##### **Article IV.**

##### **Področja izboljšav:**

##### **Article V.**

##### **Dokazi:**

**Ocena:** \_\_\_\_\_

- 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani.
- 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj).
- 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi).
- 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri).
- 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj).
- 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi, je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo.

Vir: Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF, 2002.

## SLOVAR TUJIH IZRAZOV IN OKRAJŠAV

|                                                    |                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acquis                                             | skupek načel, predpisov, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so jih dogovorno sprejele države članice EU                                  |
| Balanced Scorecard (BSC)                           | uravnoteženi sistem kazalnikov                                                                                                                      |
| Benchmarking                                       | primerjava z drugimi (z najboljšimi)                                                                                                                |
| Better Regulation                                  | boljši predpisi                                                                                                                                     |
| Check                                              | preveri                                                                                                                                             |
| Coherence                                          | koherenca                                                                                                                                           |
| Common Assessment Framework (CAF)                  | skupni ocenjevalni model za organizacije v javnem sektorju                                                                                          |
| Context                                            | kontekst                                                                                                                                            |
| Continuity                                         | kontinuiteta                                                                                                                                        |
| Co-Operation                                       | kooperacija                                                                                                                                         |
| Customer Relation Management (CRM)                 | vključevanje uporabnikov v odločanje in neposredno izvajanje javnih storitev                                                                        |
| Economical                                         | gospodarni                                                                                                                                          |
| Effective                                          | uspešen                                                                                                                                             |
| Efficient                                          | učinkovit                                                                                                                                           |
| E-Government                                       | e-uprava                                                                                                                                            |
| European Administrative Space (EAS)                | Evropski upravni prostor                                                                                                                            |
| European Commission (EC)                           | Evropska komisija                                                                                                                                   |
| European Foundation for Quality Management (EFQM)  | Evropska fundacija za kakovostni management - model odličnosti                                                                                      |
| European Institute of Public Administration (EIPA) | Evropski inštitut za javno upravo                                                                                                                   |
| European Organisation for Quality (EOQ)            | Evropska organizacija za kakovost                                                                                                                   |
| European Public Administration Network (EPAN)      | Evropska mreža javnih uprav                                                                                                                         |
| Human Resource Management (HRM)                    | ravnanje z ljudmi pri delu                                                                                                                          |
| Innovative Public Services (IPSG)                  | inovativne javne storitve                                                                                                                           |
| Input                                              | vir                                                                                                                                                 |
| Investors in People (IP)                           | učinkovito vlaganje v ljudi                                                                                                                         |
| Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA).   | v osemdesetih letih so ZDA dopolnile japonski model TQM in ga prilagodile ameriškim razmeram ter v letu 1988 podelile tudi prvo nagrado za kakovost |
| Management Buy Objectives (MBO)                    | management s cilji                                                                                                                                  |
| New Public Management                              | novi javni management                                                                                                                               |
| Output                                             | rezultat                                                                                                                                            |
| Performance                                        | merjenje delovne izvedbe                                                                                                                            |
| Plan, Do, Check, Act (PDCA)                        | planiraj – izvedi – preveri – ukrepaj (Demingov krog kakovosti)                                                                                     |
| Quality                                            | kakovost                                                                                                                                            |

|                                                              |                                                                   |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Public Sector                                                | javni sektor                                                      |
| Public Sector Benchmarking Project                           | primerjanja rezultatov med različnimi agencijami javnega sektorja |
| Re-invention                                                 | reinvencija                                                       |
| Results, Approach, Deployment, Assessment and Review (RADAR) | rezultati, pristopi, razširjenost, ocenjevanje in spremljanje     |
| Self - assessment                                            | samoocenjevanje                                                   |
| Stakeholder                                                  | udeležena stran                                                   |
| Step by step                                                 | metoda majhnih korakov                                            |
| The European Quality Award (EQA)                             | evropska nagrada za kakovost                                      |
| Total Quality Management (TQM)                               | celovito upravljanje kakovosti                                    |
| The Speyer Quality Award                                     | nagrada Visoke šole za kakovost Speyer                            |
| Value For Money                                              | gospodarnost, učinkovitost ter uspešnost poslovanja               |

---