

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

UVAJANJE KAKOVOSTI V UPRAVNO ENOTO

Ljubljana, marec 2003

JANJA PEGAM

IZJAVA

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

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

1 UVOD.....	1
2 RAVNANJE KAKOVOSTI.....	3
2.1 OPREDELITEV KAKOVOSTI.....	3
2.2 RAVNANJE KAKOVOSTI.....	6
2.3 STROŠKI KAKOVOSTI.....	10
2.4 SISTEM KAKOVOSTI IN NJEGOVO UVAJANJE V PODJETJE.....	12
2.5 STANDARDI KAKOVOSTI.....	13
2.5.1 <i>Pojmovanje ravnanja kakovosti</i>	13
2.5.2 <i>ISO standard</i>	15
2.5.3 <i>Pomen in vrednost certifikata ISO 9000</i>	17
2.6 MODEL POSLOVNE ODLIČNOSTI.....	18
3 REFORMA JAVNE UPRAVE IN UVAJANJE SISTEMOV KAKOVOSTI.....	21
3.1 OPREDELITEV IN ZNAČILNOSTI JAVNE UPRAVE.....	21
3.2 POTREBA PO REFORMI V JAVNI UPRAVI.....	22
3.3 RAVNATELJEVANJE V JAVNI UPRAVI.....	25
3.3.1 <i>Značilnosti ravnateljevanja v javni upravi</i>	25
3.3.2 <i>Spreminjanje vloge javne uprave in spreminjanje ravnateljevanja</i>	27
3.4 ODGOVORNOST VLADE ZA UVEDBO SISTEMA KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI	30
3.5 UPRAVNA ENOTA	32
3.5.1 <i>Mesto upravne enote v javni upravi</i>	32
3.5.2 <i>Upravna enota kot poslovni sistem</i>	35
3.5.3 <i>Razlogi za uvajanje kakovosti v upravo enoto</i>	37
3.5.4 <i>Obvladovanje procesov v upravni enoti</i>	38
3.5.5 <i>Izbira modela za uvajanje sistema kakovosti ISO 9001</i>	39
3.5.5 <i>Obvladovanje sprememb kot pogoj za uspešen začetek</i>	40
3.6 KAKO PRIDOBITI CERTIFIKAT KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI	41
3.6.1 <i>Zakaj certifikat ISO 9000 v upravno enoto</i>	41
3.6.2 <i>Kako do certifikata ISO 9002</i>	42
3.6.3 <i>Izbira pristopa</i>	42
3.6.4 <i>Postopek pridobitve certifikata</i>	43
3.6.5 <i>Prevedba standarda ISO 9002 v upravno področje</i>	44
3.7 POMEN STROŠKOV KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI.....	45
3.7.1 <i>Vrste stroškov kakovosti v upravni enoti</i>	46
3.7.2 <i>ISO standard in stroški kakovosti</i>	47

4 KAKOVOST V UPRAVNIH ENOTAH, KI IMAJO PRIDOBLEN	
STANDARD ISO 9000	48
4.1 UVAJANJE KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI LJUTOMER	48
4.1.1 Razlogi za uvedbo sistema kakovosti po standardu ISO	48
4.1.2 Obvladovanje sprememb kot pogoj za uspešen začetek	49
4.1.3 Dejavnosti za pridobitev certifikata	50
4.1.4 Učinki uvajanja sistema kakovosti v upravni enoti	50
4.1.5 Elementi kakovosti v upravni enoti	52
4.1.6 Certifikat imamo – kako naprej?	53
4.2 LETNI POSLOVNI NAČRT V UPRAVNI ENOTI NOVO MESTO	54
4.3 PRESKUŠANJE ZADOVOLJSTVA STRANK ZA UGOTAVLJANJE KAKOVOSTI	
STORITEV V UPRAVNI ENOTI JESENICE	55
4.3.1 Zadovoljstvo strank	55
4.3.2 Metoda SERVQUAL	57
4.3.3 Merjenje zadovoljstva strank po metodi SERVQUAL	59
4.3.4 Anketiranje v Upravni enoti Jesenice	60
4.4 POLOŽAJ STRANK IN ZAPOSLENIH V UPRAVNI ENOTI ŠENTJUR PRI CELJU	
.....	61
5 KAKOVOST V UPRAVNI ENOTI METLIKA.....	63
5.1 ELEMENTI KAKOVOSTI PO NAČELIH TQM V UPRAVNI ENOTI.....	64
5.2 RAZLOGI ZA OCENJEVANJE KAKOVOSTI NA PODLAGI EVROPSKEGA	
MODELA KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI METLIKA	66
5.3 OCENJEVANJE KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI NA PODLAGI MODELA CAF	
.....	67
5.3.1 Priprave za samoocenjevanje.....	69
5.3.2 Potek samoocenjevanja	70
5.3.3 Aktivnosti po zaključku ocenjevanja.....	73
5.3.4 Alternativne možnosti ocenjevanja.....	74
5 SKLEP	76
LITERATURA.....	78
VIRI.....	80
PRILOGE	81

KAZALO SLIK

stran

Slika 1: Doseganje ciljev celovitega obvladovanja kakovosti je odvisno od ravnateljstva	8
Slika 2: Družina mednarodnih standardov serije ISO 9000	16
Slika 3: Model poslovne odličnosti Evropske nagrade za kakovost	19
Slika 4: Novi javni management	26
Slika 5: Organizacija državne uprave Republike Slovenije glede na določila Zakona o Vladi Republike Slovenije in določila Zakona o upravi	33
Slika 6: Zunanji vplivi na poslovni sistem upravne enote.....	36
Slika 7: Procesi v poslovnem sistemu upravne enote.....	36
Slika 8: Faze postopka pridobitve certifikata kakovosti.....	44
Slika 9: Hierarhija kakovosti/potreb odjemalcev	45
Slika 10: Model kakovosti storitev.....	58

KAZALO TABEL

stran

Tabela 1: Značilnosti klasičnega modela državne uprave in novega javnega managementa...	28
Tabela 2: Dejavnosti za pridobitev certifikata.....	50
Tabela 3: Povprečne ocene pričakanj in dejanskega stanja.....	61

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

quality improvement programs (QIP)	- programi za izboljšanje kakovosti
manager	- direktor, ravnatelj
American Society for Quality Control (ASQC)	- Ameriško združenje za nadzor kakovosti
Balanced Scorecard – BSC	- uravnoteženi izkaz kazalnikov
Common Assessment Framework (CAF)	- javni ocenjevalni okvir
European Organization for Quality Control (EOQC)	- Evropska organizacija za nadzor nad kakovostjo
International Organization for Standardization (ISO)	- Mednarodna organizacija za standardizacijo
Menedžment (management)	- ravnanje podjetja
New Public Management	- ravnateljstvo javnih združb
Profit Impact of Marketing Strategies (PIMS)	- vpliv trženjskih strategij na dobiček
The European Foundation for Quality Management (EFQM)	- Evropski sklad za upravljanje kakovosti
Total Quality Management (TQM)	- celovito obvladovanje kakovosti

1 UVOD

Podjetja in druge združbe živijo danes v okolju, v katerem se soočajo z velikimi spremembami. Spremembe se nanašajo na globalizacijo delovanja, preseganje ponudbe nad povpraševanjem ter razvoj na vseh področjih. Zaradi naštetih in drugih sprememb se morajo združbe prilagoditi zahtevnim razmeram poslovanja. Prednost imajo tisti, ki so se sposobni nenehno prilagajati ob hkratnem **zagotavljanju visoke kakovosti** izdelkov in storitev. Potrebe po izboljševanju kakovosti niso nastale zaradi kakovosti same, ampak zaradi zahtev trga, močne konkurence in hitrega razvoja. Kakovost proizvodov in storitev je poleg cene in inovativnosti eden **ključnih dejavnikov** pridobivanja **konkurenčnih prednosti** podjetja. Skrb za kakovost v podjetju ali drugi združbi pa sodi med najpomembnejše strateške naloge. Zato je zagotavljanje kakovosti izredno pomembno. Zanj pa je odgovorno predvsem ravnateljstvo podjetja ali druge združbe. Lahko rečemo, da danes preživi samo tisti proizvajalec, ki uspe zadovoljiti **zahteve kupcev**. Uspešno vpeljeni in vključeni standardi kakovosti v podjetje omogočajo enoten jezik med kupci in proizvajalci, saj gre za dokumentirane sporazume, ki vsebujejo tehnične specifikacije in druge natančne kriterije, kot so pravila, napotki ali definicije in lastnosti. Namen standardov je **zagotovitev** skladnosti materialov, izdelkov, procesov ali storitev z njihovimi zahtevami in jih pri tem dosledno upoštevati. Ena izmed možnih poti je tudi uvedba sistema kakovosti po ISO standardih serije 9000.

V pogojih velike konkurenčnosti na vseh področjih je kakovostno delo edino in najboljše zagotovilo za obstoj in razvoj vsake dejavnosti. To zagotovo velja tudi za **državno upravo**, katere del je tudi upravna enota, pa čeprav gre za izrazito **monopolno dejavnost**. V zadnjih desetletjih sta se vloga in pomen kakovosti v podjetjih zelo spreminjala, predvsem na osnovi močne konkurence med podjetji. Konkurenca v javni upravi sploh ni obstajala. Od tod izvira tudi prepričanje, da je državna uprava **preobsežna, neučinkovita, toga, strokovno nesposobna in negospodarna**. Zahteve državljanov in njihova pričakovanja se iz dneva v dan vedno bolj višajo. Družbena odgovornost, zavedanje in zahteve državljanov pa vsekakor vodijo k **spremembam** načina **delovanja** organizacij državne uprave. Tako zadnjih nekaj let zasledimo vse bolj prisotno zavedanje ravnateljstva v organizacijah državne uprave, da je tudi v delovanje teh enot treba uvesti mehanizme zagotavljanja **učinkovitosti** in nenehnega **izboljševanja**. Enote državne uprave pa na takšna in podobna pričakovanja ter zahteve na določen način odgovarjajo. S celovito zasnovanimi rešitvami omogočajo obvladovanje vseh segmentov delovanja, kar se odraža v stiku s strankami, trajanju reševanja upravnih zadev, številu pritožb in podobnem.

V Sloveniji je sistem državne uprave postavljen pred zahtevo, da se mora **reformirati**. Bistvena predpostavka za reformo je uspešno izvedena **prenova** državne uprave. Prenova je sklop metodologije in orodij, s katerimi opisujemo in gradimo realne sisteme. V nekaterih

državah so se prenovе organov državne uprave lotili preko naslednjih sklopov, kar se je izkazalo za zelo dobro, in sicer:

- izboljševanja kakovosti, hitrosti in natančnosti delovnih postopkov;
- ravnanja kakovosti in izgradnje sistemov kakovosti ter
- vzpostavitev informacijskega sistema za zagotavljanje hitrega dostopa do podatkov, njihove natančnosti in ažurnosti.

Cilja specialističnega dela sta zlasti naslednja:

- Ugotoviti prednosti in slabosti uvajanja kakovosti v enotah javne uprave ter na osnovi dobrih praks predlagati, zakaj in kako vpeljati ustrezen sistem kakovosti v manjšo upravno enoto.
- Analiza težav z uvajanjem sistemov kakovosti v podjetjih in drugih organizacijah. Na osnovi medsebojne primerjave zasebnega in javnega sektorja bom poskusila opredeliti dejavnike, ki vplivajo na kakovost in način nudenja storitev. Med drugim tudi najti odgovor na vprašanje, kaj je s standardi kakovosti v državni upravi.

Med cilje upravnih enot vsekakor spada **dvig kakovosti storitev**. Ta cilj si prizadeva doseči tudi ravnateljstvo Upravne enote Metlika, kjer sem zaposlena. Pri opravljanju upravnih storitev se zaposleni srečujemo z nekaterimi elementi kakovosti in jih upoštevamo, vendar še nimamo vpeljanega sistema kakovosti. Zato sem se odločila, da v specialističnem delu prikažem, kako to realizirati kljub omejenim proračunskim sredstvom. Do kakovostnejših storitev v upravni enoti pa lahko pridemo na različne načine.

Specialistično delo se bo po eni strani opiralo na teoretična spoznanja o kakovosti, ki jih zasledimo tako pri domačih kot tujih avtorjih in večinoma obravnavajo kakovost v podjetjih. Po drugi strani pa bom skušala preveriti ta teoretična spoznanja na ravni državne uprave oziroma v upravnih enotah. Podatki bodo izvirali iz upravnih enot, ki imajo pridobljen standard ISO 9000, ter tudi tistih, ki o standardu še razmišljajo, oziroma so v postopku pridobivanja certifikata kakovosti. Glede notranje organizacije in delovanja upravnih enot bom uporabila veljavno zakonodajo. V določeni meri se bom opirala tudi na nekatera ciljna področja preobrazbe slovenske uprave, in sicer na:

- kakovostnejše izvajanje nalog in učinkovitejši nadzor ter boljše uveljavljanje odgovornosti;
- razvoj javne službe, ki bo usmerjena k uporabniku;
- izboljšanje položaja javnih uslužbencev ter
- koriščenje zmogljivosti moderne informacijske tehnologije.

Specialistično delo je sestavljeno iz štirih poglavij. Poglavje o kakovosti vsebuje opredelitev kakovosti, namen sistema kakovosti, potek uvajanja sistema kakovosti in standarde kakovosti. V drugem poglavju opisujem reformo javne uprave in uvajanje sistemov kakovosti v upravne enote.

Tretje poglavje prikazuje postopke, načine dela, potrebno dokumentacijo ter ugotovitve in mnenja načelnikov upravnih enot s pridobljenim certifikatom kakovosti ISO 9000 v zvezi z uvajanjem kakovosti v posamezno upravno enoto.

V zadnjem poglavju prikazujem, katere elemente kakovosti lahko zasledimo v Upravni enoti Metlika, oziroma kateri elementi kakovosti so prisotni v delovnih procesih. V tem poglavju tudi opisujem, zakaj se je Upravna enota Metlika odločila za zagotavljanje kakovosti na podlagi evropskega modela kakovosti – CAF (Common Assessment Framework).

Uvodoma naj opozorim na uporabo pojma **management**, na katerega naletimo tako v domači kot tuji strokovni literaturi. Včasih pa zasledimo napačno razlago tega pojma. Pojem management pomeni ravnanje poslovanja, ki obsega sodelovanje v ravnanju celega podjetja oziroma organizacije, zavzema samostojno odločanje in usklajevanje procesov. Naj opozorim tudi na uporabo pojma ravnatelja v upravni enoti, ki se v skladu z zakonodajo imenuje načelnik upravne enote.

Specialistično delo z naslovom Uvajanje kakovosti v upravno enoto končujem s sklepom.

2 RAVNANJE KAKOVOSTI

2.1 OPREDELITEV KAKOVOSTI

Po Kotlerju so kakovost izdelka ali storitve, zadovoljstvo kupcev in dobiček podjetja med seboj **tesno povezani**. Višja stopnja kakovosti se odraža v večjemu zadovoljstvu kupcev in obenem podpira višje cene in pogosto nižje stroške. Zato programi za izboljšanje kakovosti (QIP – quality improvement programs) običajno prinesejo višje dobičke. Študije PIMS (Profit Impact of Marketing Strategies – vpliv trženjskih strategij na dobiček) kažejo na veliko stopnjo povezanosti med relativno kakovostjo izdelka in dobičkom podjetja (Kotler, 1996, str. 56).

Druga opredelitev kakovosti je prilagojenost **zahtevam uporabnika**, mera za kakovost pa je skladnost z njegovimi zahtevami (Besterfield, 1985, str.1). Ameriški ekonomist opredeljuje kakovost kot **skladnost z zahtevami**, pri čemer nasprotuje uporabi nadomestnih izrazov, kot je npr. blišč (Crosby, 1991, str. 182). Ocena kakovosti je pravilna le, ko jo izrazi uporabnik, nepomembna je ocena proizvajalca o kakovosti lastnih izdelkov. Kakovost izdelka ali storitve opredelimo kot zbir značilnosti trženja, razvijanja, proizvodnje in vzdrževanja, skozi katere bo izdelek ali storitev v uporabi uresničil pričakovanja kupca oziroma uporabnika (Feigenbaum, 1991, str. 7). Proizvod ali storitev je visoko kakovostna, kadar zadošča različnim potrebam različnih uporabnikov.

Juran je opredelil kakovost kot **primernost za namen** (Davidson in Bailey, 1995. str. 231). Po Juranovem mnenju uporabnik proizvoda ali storitve "primernost za namen" zlahka ugotovi sam. Ta definicija postavlja v ospredje interes končnega uporabnika ali storitve, po Juranovem mnenju pa naj bi bila uporabna za proizvodnjo in storitve v dobičkonosnih in nedobičkonosnih organizacijah.

Podobno kot Juranova je tudi Demingova definicija kakovosti obrnjena k stranki kot uporabniku proizvodov in storitev. Deming je definiral kakovost kot **zadovoljevanje stranke** ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč **s preseganjem** le-teh (Davidson in Bailey, 1995. str. 232). Lahko rečemo, da Deming v svoji definiciji poudarja nujnost ne le izpolnjevanja strankinih zahtev, temveč njihovega predvidevanja in preseganja.

Oprelitev kakovosti, ki sta jo oblikovala Coote in Jones, se predvsem nanaša na kakovost storitev. Coote in Jones sta naslednjega mnenja: "Kakovostna storitev je storitev, ki daje take rezultate, da bi jih uporabniki naših storitev kupili zase, če bi imeli naša sredstva" (Davidson in Bailey, 1995. str. 231). Ta definicija se specifično nanaša na kakovost storitev. Bistvo takšnega razumevanja kakovosti je v predpostavki, da mora biti zaradi različnih hotenj in pričakovanj posameznikov kakovost fleksibilna.

Clark v svoji definiciji kakovosti pravi: "Kakovost pove, kako dosledno dobavljeni izdelek ali storitev izpolnjuje ali presega strankina pričakovanja in potrebe" (Davidson in Bailey, 1995. str. 233). Njegovo razmišljanje o kakovosti se predvsem ukvarja z relevantnostjo kakovosti za javni sektor. Pri tem daje poseben poudarek izvajalcem storitev in njihovi odgovornosti do uporabnikov storitev.

Smith razume kakovost kot: "Kakovost pove, da je nekaj **dobro** ali **celo odlično**. Ugotavljamo jo v skladu z veljavnimi standardi za ovrednotenje teh stvari in v skladu z interesi – potrebami uporabnikov in drugih udeleženih" (Davidson in Bailey, 1995. str. 234). S takim razumevanjem Smith veže značilnosti kakovosti na določen predmet. Pri tem kakovost obstaja le kot odnos in ne sama po sebi, oziroma je abstraktna in ne fizična značilnost, kar pomeni, da se kakovosti ne da neposredno izmeriti, temveč jo je treba meriti prek njenih izbranih lastnosti.

Definicija kakovosti, ki jo predlaga Ameriško združenje za nadzor kakovosti (American Society for Quality Control – ASQC) je naslednja: "Kakovost je skupek lastnosti in značilnosti izdelka oziroma storitve, ki vplivajo na njegovo sposobnost, da zadovolji izražene ali naznačene potrebe" (Kotler, 1996, str. 56). Enako kakovost opredeljuje tudi Brooks (Davidson in Bailey, 1995. str. 234), navedeno definicijo kakovosti pa uporablja tudi Evropska organizacija za nadzor nad kakovostjo (European Organization for Quality Control – EOQC).

Pojem kakovosti je v standardih ISO 9004-2, ki veljajo za storitvene dejavnosti, opredeljen kot: "Kakovost je **skupek vseh lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve**, s katerim lahko zadovoljimo izrečene ali domnevne potrebe" (Bahčič, 1999, str. 30).

Ob branju navedenih različnih opredelitev kakovosti ugotovimo, da je pojem kakovosti opredeljen deloma različno, zato ne moremo govoriti o povsem enotni definiciji za kakovost. Gre za **dinamično kategorijo**, ki jo je treba nenehno spremljati in preverjati, pa tudi razumevanje besede kakovost se je skozi zgodovino spreminjalo. Lahko tudi rečemo, da mora kakovost storitve ali izdelka mora pri dogovorjeni ceni ustrezati dokumentiranim zahtevam s strani dobavitelja ugotovljenim pričakovanjem naročnika. Za dokazovanje svoje sposobnosti morajo dobavitelji **uvesti sistem kakovosti**, ki ga dokažejo s **certifikatom kakovosti**. Definicije kakovosti so osredotočene predvsem na kupca. Kupci imajo vrsto potreb, zahtev in pričakovanj. Podjetje, ki mu v večini primerov uspe zadovoljiti večino potreb svojih kupcev je kakovostno podjetje (Kotler, 1996, str. 56).

Izraza kakovost torej ni mogoče opisati jasno in objektivno. Vzrok pa je v tem, da je potrebno pri presojanju kakovosti upoštevati številne dejavnike (Bahčič, 1999, str. 31):

- Enako kakovosten izdelek ali storitev v isti državi ali kulturi lahko ljudje z različnimi izkušnjami, izobrazbo in starostjo presodijo drugače.
- Enako kakovosten izdelek ali storitev lahko ista oseba v različnih časih zazna drugače, odvisno od situacije, razpoloženja in potreb.
- Isti izdelek ali storitev lahko zadovolji zelo različne potrebe. Ljudje presojajo kakovost izdelka ali storitve glede na svoje potrebe, ki jih imajo v določeni situaciji.
- Različni ljudje imajo različne standarde kakovosti.
- Kakovost, ki jo ljudje pričakujejo od drugih ljudi, je odvisna od tega, kdo so drugi ljudje.
- Raven kakovosti, ki ga ljudje pričakujejo od drugih ljudi, se ne sklada vedno z nivojem kakovosti, ki ga ljudje pričakujejo od sebe.

Zagotavljanje kakovosti je v podjetju ali organizaciji **stalen proces**, ki zahteva nenehno izboljševanje lastnosti izdelkov ali storitev z najvišjo kakovostjo, kar izboljšuje nivo kakovosti življenja, ki postaja vse pomembnejši. Bližnjice do kakovosti ne obstajajo. Edina pot je naporen, strukturiran proces, v katerem se korak za korakom spreminjajo način dela in način mišljenja, organizacijska struktura in delovna kultura (Barić Bizjak, 1999, str. 50). Zagotavljanje kakovosti v organizaciji **obsega** vse planirane in sistematične dejavnosti, potrebne za pridobitev primernega zaupanja, da bo proizvod oziroma storitev izpolnjeval predpisane zahteve. Pri tem je pomembno, da funkcije zagotavljanja kakovosti zajamejo vse dejavnosti v organizaciji. Samo zagotavljanje kakovosti ni samo tehnična dejavnost, temveč je to **sistem**, ki presega okvir proizvodnih procesov in prodira v vse funkcije organizacije. Gre za pojmovanje kakovosti, ki temelji na spoznanju, da za doseganje zahtevanega nivoja kakovosti ni dovolj samo zagotavljanje kakovosti v proizvodnem procesu, temveč v vseh **fazah poslovnega procesa**. V organizaciji to pomeni od samega začetka tržnih raziskav do servisiranja proizvodov v uporabi. Na uspeh in ugled podjetja ali organizacije ne vpliva samo

to, ali le-to proizvaja kakovostne ali nekakovostne izdelke, pač pa je to odvisno še od drugih dejavnikov, ki jih v grobem lahko razvrstimo v dve skupini: na **človeške** in **tehnološke** dejavnike (Marolt, 1994, str. 10). Največkrat pa se oba tesno prepletata in tudi izdelki ali storitve so rezultat medsebojne povezave omenjenih dejavnikov.

Človeške dejavnike razdelimo na dve podskupini (Marolt, 1994, str. 10-11):

- **direktni dejavniki**, kamor uvrščamo odnos zaposlenih do svojega dela, ki se razlikuje od posameznika do posameznika, saj se nanaša na lastnosti posameznika, kot so prizadevnost, izobrazba, spol, izkušnje, sposobnost, ter
- **indirektni dejavniki**, ki jih najdemo v industrijskem načinu proizvodnje izdelkov ali storitev in odražajo sposobnost ravnateljstva podjetja glede vzdrževanja in doseganja primerne nivoja kakovosti, kamor uvrščamo sistem zagotavljanja kakovosti v podjetju, motiviranje ljudi za kakovostno delo, načrtno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, urejenost reševanja problemov kakovosti.

Tehnološki dejavniki se nanašajo na izbiro primerne tehnologije in strojev, tudi te dejavnike razdelimo v dve skupini (Marolt, 1994, str. 11):

- **notranji dejavniki**, kamor uvrščamo razvitost delovnih sredstev, opremo za merjenje in preizkušanje, ustrezne surovine in materiale, orodja, ki vplivajo na kakovost, in
- **zunanji dejavniki**, s čimer razumemo skladnost našega dela s standardi, upoštevanje finančnih in uvoznih omejitev.

2.2 RAVNANJE KAKOVOSTI

Pojmovanje kakovosti se je v zgodovini spreminjalo. V začetku stoletja je evropska industrija prvotno uporabljala izraz kakovost kot oznako, da je izdelek prestal inšpekcijski nadzor, ki je zagotovil kakovost izdelka ali storitve. Potem je inšpekcijo nadomestil **nadzor kakovosti**, ki je namesto kakovosti izdelka nadziral kakovost procesa. V petdesetih letih so uvedli pojem **zagotavljanja kakovosti**, ki se je osredotočal na kakovost podjetja. Težnja po zagotavljanju kakovosti je vplivala na to, da se je v šestdesetih letih pojem kakovosti začel širiti iz proizvodnje v druge poslovne funkcije podjetja. Kakovost izdelka ali storitve ne sme biti prepuščena naključju, temveč mora biti rezultat prizadevanj vseh, ki so neposredno ali posredno vključeni v poslovanje organizacije (Šostar, 2000, str. 5). Zato je zagotavljanje kakovosti namreč mogoče zagotoviti zgolj z ustreznim sodelovanjem vseh zaposlenih v podjetju. Z vključevanjem vseh zaposlenih oziroma vseh poslovnih funkcij v zagotavljanje kakovosti lahko govorimo o tako imenovanem **celovitem obvladovanju kakovosti** (Total Quality Management). Poudarek prehaja na reševanje problema usklajevanja posameznih delov podjetja pri zagotavljanju kakovosti (Rusjan, 1999, str. 270). Kakovost je s tem postala sestavni del **celovite strategije ravnanja podjetja**, v okviru katere ravnatelji in zaposleni neprestano izboljšujejo izdelke in storitve, to pa je dobro za potrošnike, za podjetje in vso družbo.

Z uvajanjem koncepta celovitega obvladovanja kakovosti v organizacijo zagotavljanje kakovosti ni več samo del izvajalnega sistema, temveč **celotne organizacije** oziroma **združbe**. V organizaciji morajo vsi oddelki poznati svojo **vlogo** pri zagotavljanju kakovosti, sprejeti ustrezne cilje za zagotavljanje kakovosti ter zagotavljati njihovo izvedbo. To razberemo tudi iz opredelitve pojmovanja organizacije, za katero velja, da je **sestav razmerij** med ljudmi, ki zagotavlja obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi **usklajenih ciljev** delovanja združbe (Rozman in Rusjan, 1996, str. 5). Lahko rečemo, da v vsaki družbi prihaja do razmerij med ljudmi. Osnovni namen vzpostavljanja in vzdrževanja razmerij je v zagotavljanju obstoja družbe. Tako nastala razmerja pa omogočajo in zagotavljajo uresničevanje ciljev ljudi ob čim ustrežnejšem doseganju cilja združbe.

Celovito obvladovanje kakovosti v organizaciji zahteva **stalno medsebojno sodelovanje** med izvajalnim sistemom, kupci in drugimi poslovnimi funkcijami. Uveljavljanje načel celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) **ni enkratno dejanje**, ampak **proces**. Za vsak delovni proces in njegov rezultat velja, da si ga vnaprej zamislimo. Zamisli sledi izvedba, tej pa ugotavljanje, ali je bilo zamišljeno izvedeno, in ukrepi, v kolikor je prišlo do odstopanj. V tako zavestnem usmerjenem delovnem procesu nastopajo **planiranje, izvedba, in kontrola** (Rozman, 2000, str. 12).

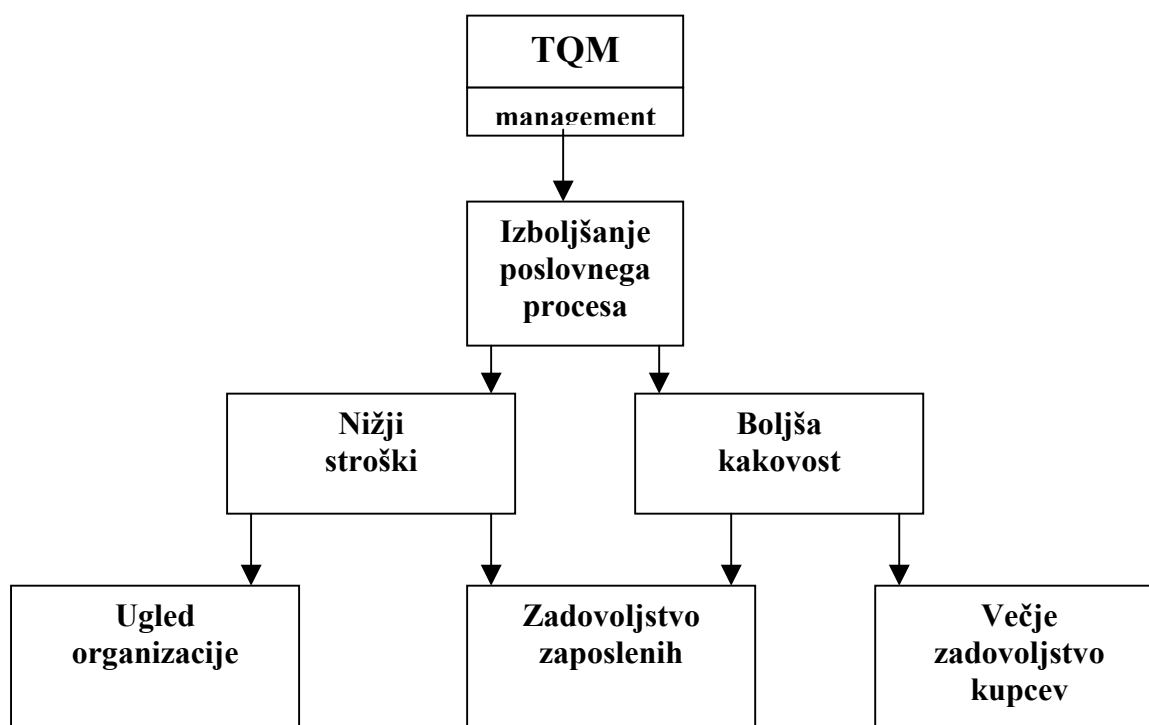
Zagotavljanje kakovosti je lahko za podjetje oziroma organizacijo tako **cilj** kot **strategija**. Cilje opredelimo kot zaželeno prihodnje rezultate ali izide (Rozman, 2000, str. 54.). Strategija pa je vsaka možna usmeritev, ki obeta, če bo uresničena, da bomo razrešili strateško vprašanje, oziroma dosegli strateški cilj (Pučko, 1999, str. 363). Strategija opredeli pot za doseganje cilja, taktika pa določa učinkovitost na tej poti. Strategija posamezne organizacije obsega dejavnosti za doseganje ciljev, urejenost za doseganje ciljev ter sredstva za doseganje ciljev organizacije (Trunk Širca, Tavčar, 1998, str. 25). Lahko tudi navedemo, da strategija opredeli, katere stvari so prave, **taktika** pa pove, kako delati te stvari prav. Vodstvo podjetja mora nedvoumno definirati in dokumentirati politiko, cilje in predanost za doseganje kakovosti. Politiko opredelimo kot usmerjanje človekove dejavnosti v določeni smeri zaradi doseganja določenega cilja. **Politika kakovosti** se nanaša na proizvode oziroma storitve, na organizacijsko strukturo podjetja in kadre. S tem, da morajo biti cilji ambiciozno postavljeni, vendar tudi uresničljivi (Trebar, Brun, Teran, 1991, str. 27). Cilj lahko opredelimo kot bodoče stanje, za katerega odločevalec po svojih merilih presodi, da bi ga bilo vredno doseči. Dobri smotri in cilji organizacije naj bodo (Trunk Širca, Tavčar, 1998, str. 25):

- **merljivi in omejeni v času**: nemerljivi cilji so neuporabni, še več, ponavadi so tudi škodljivi, saj poslovodstvo ne more nadzorovati doseganja;
- **dosegljivi in realni**: nedosegljivi cilji sodelavcev organizacije ne spodbujajo k doseganju, povzročajo malodušje in nezaupanje v poslovodstvo;
- **spodbudni in izzivni**: sodelavci in skupine sodelavcev naj v skupnih smotrih in ciljih organizacije vidijo tudi del svojih posebnih smotrov in ciljev.

Po Vujoševiću je cilj celovitega ravnanja kakovosti (slika 1) **dolgoročno ugoden poslovni uspeh** organizacije, kot rezultat (Vujošević, 2000, str. 9):

- stalnega izboljševanja poslovnih procesov in preprečevanja napak (vse do "0 napak");
- zmanjševanja stroškov (z zgodnjim spoznavanjem neskladnosti in njihovih vzrokov);
- izboljševanja delovne klime;
- uporabe modernih metod in tehnik upravljanja kakovosti;
- partnerskega odnosa z dobavitelji in s poddobavitelji;
- povečevanja ugleda organizacije, naraščanja tržnega deleža.

Slika 1: Doseganje ciljev celovitega obvladovanja kakovosti je odvisno od ravnateljstva



Vir: Šostar, 2000, str. 17.

Pri tem je treba poudariti, da so to različne ravni obvladovanja kakovosti, in sicer od najnižje do najvišje. Tako se posamezni pristopi dopolnjujejo in na tretji, bolj ali manj najkompleksnejši ravni, kjer si prizadevamo za uravnoteženo uspešnost in odličnost, se združujejo in dosegajo svoj sinergijski učinek.

Cilji, povezani s kakovostjo, naj bodo **jasni** in podrobno **razloženi**, tako da dajejo odgovor na vprašanja (Rusjan, 1999, str. 291), kot so:

1. Ali bomo uvajali standard ISO in kateri?
2. Na katerih elementih sistema zagotavljanja kakovosti bo poudarek?

3. Katere bodo bistvene spremembe v zagotavljanju kakovosti v primerjavi s sedanjim stanjem?
4. Katere projekte povezane s kakovostjo bomo izpeljali v prihodnosti?
5. Kdo naj sodeluje pri projektih, kdo je zanje odgovoren in kakšni so roki za izvajanje projektov?

Ravnateljstvo podjetja se odloči, da bo podjetje poslovalo na podlagi sistema kakovosti. S tem postavi **strateški cilj**. Saj **uvajanje** sistema kakovosti v podjetje ni izvedljivo na kratek rok, temveč ga lahko opredelimo kot **dolgotrajen proces**, ki je sestavljen iz več faz. Kot posledico opredeljenega dolgoročnega cilja podjetje oblikuje **politiko kakovosti**. Tako poleg ciljev na ravni podjetja sprejme podjetje tudi politike glede zagotavljanja kakovosti, ki dodatno usmerjajo postavljanje operativnih ciljev, glede zagotavljanja kakovosti in sprejemanja ustreznih odločitev (Rusjan, 1999, str. 292). S politiko kakovosti so določene **smeri in akcije** za doseg opredeljenega cilja. V izjavi, ki predstavlja politiko kakovosti podjetja, morajo biti poudarjeni elementi, ki opredeljujejo celovito obvladovanje kakovosti (Trebar, Brun, Teran, 1991, str. 27):

- usmeritev v medsebojne odnose dobavitelj - kupec med subjekti znotraj podjetja,
- vključevanje vsega osebja v podjetju v aktivnosti obvladovanja kakovosti,
- vključevanje dobaviteljev v aktivnosti zagotavljanja kakovosti,
- obvladovanje vseh proizvodnih in neproizvodnih procesov,
- sistematično izobraževanje za kakovost,
- periodično preverjanje s strani vodstva, ...

Proces strateškega managementa v nepridobitni organizaciji razumemo kot proces **strateškega planiranja** in proces **uresničevanja strategije**. Bistvena naloga strateškega ravnanja je usklajevati organizacijo (njene značilnosti) s **potrebami** v njenem okolju. Strateško planiranje oblikuje temeljne odločitve in izoblikuje akcije, ki bodo dale smer in značilnosti celotni organizaciji. Te odločitve se tipično nanašajo na pooblastila, ki jih dobiva organizacija, njeno poslanstvo, spekter in raven storitev, ki jih bo organizacija opravljala, stroške, finance ter poslovodne in sploh organizacijske rešitve (Pučko, 1999, str. 353).

V procesu ravnanja kakovosti se uporabljajo tudi **statistične metode**. Uporaba statističnih metod predstavlja osnovo **zagotavljanja** in **kontrole kakovosti**. Poznamo dve vrsti metod za kontrolo kakovosti, to sta **vzorčno preverjanje** in **statistična kontrola procesa**. Vzorcno preverjanje nam pomaga pri sprejemanju odločitve o tem, ali sprejeti ali zavrniti določeno serijo materialov (Rusjan, 1999, str. 276). Pri vzorčenju na osnovi vzorca, to je dela enot ali dela celote, vzete iz procesa ali serije, sklepamo o celotnem procesu ali seriji, ki jo proučujemo. Vzorcenje je primernejše zaradi nižjih stroškov, možnosti hitrejše odločitve in podrobnejšega pregleda. Slabost vzorčenja se odraža v tem, da z vzorčenjem dobimo le oceno dejanskega stanja (Marolt, 1987, str. 96). Statistična kontrola procesa pa nam pomaga pri sprejemanju odločitve, ali nadaljevati z izvajanjem določenega procesa ali njegovo izvajanje zaustaviti in določiti razloge za slabo kakovost (Rusjan, 1999, str. 276). Lahko rečemo, da pri

zagotavljanju kvalitete izdelka ali storitve uporabljamo tako imenovano induktivno statistiko ali statistiko sklepanja. Sklepanje pomeni proces, s katerim odkrijemo razlago za splošnost na osnovi opazovanj posameznih delov celote. Z uporabo statistike sklepanja za zagotavljanje kvalitete zbiramo podatke o karakteristikah kvalitete in jih predstavimo v primerni obliki, da jih lahko analiziramo in interpretiramo ter na njihovi osnovi odločamo (Marolt, 1987, str. 95).

S statističnimi metodami **zbiramo in analiziramo podatke** o variabilnosti dejavnikov, ki vplivajo na kakovost izdelka ali storitve. Pri tem gre za **notranji vidik kakovosti**, to je slabost proizvoda ali storitve s specifikacijami. Tako z vidika podjetja variabilnosti ni, kar pomeni, da morajo biti lastnosti kakovosti in standardi sprejemljivosti točno določeni. Saj kakovost v smislu skladnosti s specifikacijami ponazarja, v kolikšni meri so dejanske lastnosti proizvodov ali storitev v skladu s specifikacijami. Kakovost v smislu skladnosti s specifikacijami pa je funkcija variabilnosti v lastnostih proizvoda. Če primerjamo dva proizvoda, lahko hitro ugotovimo, da si nista popolnoma enaka, prevelika variabilnost pa ima za posledico neustrezne proizvode in storitve (Rusjan, 1999, str. 277).

2.3 STROŠKI KAKOVOSTI

Pri sistemih in modelih kakovosti je potrebno upoštevati predvsem, da gre za potrebo po povečanju **dodane vrednosti** na zaposlenega. Zaposleni naj delajo le tisto, kar povečuje vrednost in zmanjšuje porabo virov. Pomanjkanje navodil, usposobljenosti zaposlenih, slabo vzdrževana oprema in slabo ravnanje izjemno vplivajo na stroške. Zaposleni se morajo zavedati, da so **stroški in odhodki napak** tem večji, čim kasneje nastopijo in čim kasneje se odkrijejo nepravilnosti. Kot primer v upravni enoti navajam popravljanje odločbe v gradbeni zadevi takoj po ugotovitvi, da smo spregledali solastnika zemljišča. Če referent storjeno napako ugotovi pred vročitvijo stranki, to stane upravno enoto nekaj deset tolarjev. Če pa je taka pomanjkljiva odločba odposlana, vročena in postane pravnomočna, lahko obnova postopka stane upravno enoto nekaj deset tisoč tolarjev. Torej lahko rečemo, da uvajanje kakovosti ne povzroča stroškov, **stroške prej povzroča slaba kakovost**.

Stroške lahko opredelimo kot cenovno izražene potroške prvin poslovnega procesa, ki nastopajo pri doseganju poslovnih učinkov, to je ustvarjanju proizvodov in opravljanju storitev. Izračunajo se kot zmnožek potroškov delovnih sredstev, predmetov dela, storitev in delovne sile z njihovimi cenami oziroma obračunskimi postavkami (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 1997, str. 74).

Za kakovost lahko rečemo, da ima svojo **vrednost, ceno in stroške**, ki jih je treba čim bolj spoznati in zagotoviti, da bodo čim nižji ob doseženem namenu njihovega nastanka. Zato se danes v podjetjih na veliko izvaja obsežno **evidentiranje in presojanje stroškov kakovosti**, kar omogoča hitro **zmanjševanje poslovnih stroškov**, še zlasti pa stroškov napak. Ukvarjanje s stroški je zelo pomembno predvsem zato, ker zmanjševanje stroškov kakovosti pomeni

povečevanje dobička brez povečanja obsega prodaje, brez nakupa nove opreme ali brez zaposlovanja novih delavcev. Pri vse tem igrajo pomembno vlogo informacije, ki morajo biti prave in na razpolago ob pravem času. Saj tako le tisti, ki se v podjetju ali organizaciji ukvarjajo s kakovostjo, vodstvu dokažejo, da je zmanjšanje stroškov kakovosti v bistvu priložnost za doseganje večjega dobička (Crosby, 1990, str. 108).

Za stroške kakovosti pa lahko rečemo, da nastajajo zaradi **zahtev kakovosti**, to so torej stroški, ki jih povzročajo vsi ukrepi za preprečevanje napak in izvajanje pregledov kakovosti ter napake med proizvodnim procesom in uporabo izdelka oziroma storitve (Vujošević, 1992, str. 193). Stroški kakovosti obsegajo:

- stroške preprečevanja napak;
- stroške pregledov in preskusov ter
- stroške napak.

Stroške kakovosti Rebernik deli na stroške konformnosti (prilagojenosti) in nekonformnosti (neprilagojenosti), in sicer (Rebernik, 1997, str. 203-204):

- Stroški **konformnosti** - ti stroški zajemajo stroške, ki jih imamo, da naredimo stvari že prvič pravilno, kot na primer stroški kontrole, preventive, verifikacije postopkov, nadzora, izobraževanja za kakovost, inšpekcije, testiranja itd.
- Stroški **nekonformnosti** - ti stroški pa zajemajo stroške, ki nastajajo, ker delamo stvari narobe in jih je treba v celoti ali delno ponoviti kot na primer stroški izmeta, zakasnitev, zapadle terjatve, čas za pojasnjevanje, popravljanje, ponovne kontrole itd.

Za zbiranje stroškov kakovosti, analizo stroškov, poročanje na pristojna mesta ter uvajanje popravilnih ukrepov mora biti **sistemska urejenost**. Zato je potrebno vzpostaviti sistem za ravnanje stroškov kakovosti, ki mora urejati (Vujošević, 1992, str. 198-199):

- področja v podjetju, za katera velja sistem;
- obseg elementov stroškov kakovosti, ki se bodo zbirali po posameznih področjih podjetja, klasifikacijo stroškov;
- zgradbo dokumentov za zbiranje in vodenje stroškov kakovosti;
- pristojnosti in odgovornosti za zbiranje stroškov kakovosti;
- pristojnosti in odgovornosti za analizo stroškov kakovosti;
- pristojnosti in odgovornosti za izdajanje poročil na pristojna mesta in vodstvo podjetja;
- pristojnosti in odgovornosti za predlaganje in uvajanje ukrepov za odstranitev kritičnih mest ter preverjanje učinkovitosti uvedenih ukrepov;
- način in čas vzdrževanja vseh periodično zbranih podatkov o stroških kakovosti in
- postopek za spremembo sistema.

Ravno tako je potrebno določiti **obseg in način zbiranja** stroškov kakovosti glede na:

- vrste stroškov;
- mesta, kjer so stroški nastali in
- nosilce stroškov (stroškovna mesta).

Zaradi večje preglednosti in možnosti zajemanja stroškov v praksi naletimo na naslednjo delitev stroškov:

- a) stroški **za doseganje kakovosti**, ki se delijo na:
 - stroške preventive in
 - stroške ocenjevanja ter preverjanja kakovosti.
- b) stroški **zaradi slabe kakovosti** pa se delijo na:
 - stroške notranjih izgub in
 - stroške zunanjih izgub.

2.4 SISTEM KAKOVOSTI IN NJEGOVO UVAJANJE V PODJETJE

Bistvo sistema kakovosti je predvsem v tem, da **vse dejavnosti**, ki vplivajo na kakovosti proizvoda ali storitve, **planiramo, izvajamo, nadzorujemo** in dokumentiramo sistemsko. Sistem pa bo učinkovit le tedaj, ko bodo vsi udeleženci v procesu dosledno sprejeli postavljene cilje in zahteve ter bo vsak vedel, kje je njegovo mesto. V sistemu je treba določiti predvsem (Vujošević, 2000, str. 18):

- naloge in odgovornosti vsake organizacijske enote;
- jasna določila glede načina vodenja;
- odgovornosti in pooblastila odgovornih oseb;
- postopke in navodila za izvajanje posameznih dejavnosti;
- način pristopa k prepoznavanju problemov;
- način pristopa k reševanju problemov;
- način sodelovanja med posameznimi organizacijskimi enotami in skupinami;
- komunikacijske povezave za vodenje in izvajanje posameznih dejavnosti.

Za sistem kakovosti je znano, da je to **sistem odgovornosti**. Vodilni delavci se morajo v veliki meri zavedati, da je odgovornost za slabo kakovost njihova. Kako pa bodo delavci prevzeli novi način razmišljanja o kakovosti, kako bodo dojeli filozofijo zagotavljanja kakovosti, je spet odvisno od vodilnih delavcev, kajti že od samega začetka mora biti jasno, da ljudje ravnajo po zgledu svojih vodij.

Uvajanje sistema kakovosti poteka običajno po naslednjem zaporedju (Vujošević, 2000, str. 19-22):

- **Izobraževanje ravnateljev** - ravnatelji osvajajo znanja o filozofiji zagotavljanja, modelih sistemov kakovosti ter novih metodah ravnanja kakovosti.
- **Določitev obveznosti ravnateljstva** - v tem delu se postavijo jasni cilji zagotavljanja kakovosti, izbira ustreznega modela kakovosti, določitev rokov za uvedbo sistema ter zagotovitev izobraževanja vseh sodelujočih pri projektu uvajanja sistema kakovosti.

- **Postavitev organizacije projekta kakovosti** - obsega določitev projektne skupine, imenovanje vodje projektne skupine ter imenovanje odbora za nadzor nad stroški in postavljenimi termini.
- **Planiranje projekta kakovosti** - zajema opredelitev vseh zahtev za vse elemente sistema, presojo obstoječega stanja v organizaciji, določitev pravil za izdelavo posameznih vrst sistema (poslovnika postopkov in navodil) ter izdelavo operativnega plana izdaje dokumentov in uvajanja sistema kakovosti.
- **Priprava in pregled dokumentacije sistema kakovosti** - obsega nadzor nad delom skupin ter svetovanje in pomoč pri njihovem delu, pregled zaključenih postopkov in navodil ter končni pregled dokumentacije sistema kakovosti.
- **Uvedba sistema kakovosti** - pa najprej zahteva usposabljanje zaposlenih za razumevanje dokumentacije sistema kakovosti in njeno pravilno uporabo. Nato sledi usposabljanje notranjih presojevalcev, odobritev poslovnika kakovosti s strani vodstva organizacije, izvedba interne presoje celotnega sistema, prijava za pridobitev certifikata kakovosti pri pooblašeni potrjevalni ustanovi ter določitev datuma začetka veljavnosti sistema kakovosti. Vzdrževanje sistema kakovosti se potem vsako leto obnavlja in vzdržuje z rednimi izvajanjem notranjih presoj.

2.5 STANDARDI KAKOVOSTI

2.5.1 Pojmovanje ravnanja kakovosti

Enoten jezik med kupci in proizvajalci omogočajo **standardi** kakovosti. Gre za dokumentirane sporazume, ki vsebujejo **tehnične specifikacije** in druge natančne **kriterije**, kot so pravila, napotki ali definicije ter lastnosti kakovosti. Namen standardov je, da se zagotovi skladnost materialov, izdelkov, procesov ali storitev z njihovimi zahtevami in jih je potrebno dosledno upoštevati. Podjetja in druge organizacije s pridobljenim certifikatom kakovosti imajo določeno **prednost** na tujem in domačem trgu. Mednarodna organizacija za standardizacijo, znana pod imenom ISO (International Organization for Standardization), je bila ustanovljena na osnovi izvozno usmerjene industrije, ki potrebuje dogovore v obliki mednarodnih standardov, ki bi pripomogli k odpravi tehničnih ovir in s tem povečali racionalizacijo procesa mednarodne trgovine. Mednarodna organizacija za standardizacijo ISO je za sistem zagotavljanja kakovosti in managementa kakovosti leta 1987 izdala šest standardov, ki obsegajo pet standardov serije ISO 9000 in terminološki slovar ISO 8402, ki jim služi v podporo (priloga 1).

Uporaba standardov postane **obvezna**, ko jih določen trg ali kupec predpiše kot **pogoj** za poslovno sodelovanje. Podjetje ali organizacija mora zgradbo standarda prilagoditi svojim potrebam, saj bo le na takšen način lahko učinkovito izpolnjevalo zahteve, ki jih predpisuje standard.

V številni literaturi naletimo na pojma management (ravnanje ali zagotavljanje) kakovosti in management (ravnanje ali zagotavljanje) celovite kakovosti (TQM). Zaradi skoraj enakega izrazoslovja med metodo standardov (ISO 9000–9004) za zagotavljanje kakovosti in managementom celovite kakovosti (TQM) v nadaljevanju oba pojma bolj natančno opredeljujem.

Ideja za razvoj sistema za zagotavljanje kakovosti s certifikati je nastala s sprejemom usmeritev Evropske unije na področju varstva proizvodov. Zakonodaja obvezuje družbe, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, ki so v njihovi moči, in zagotovijo dotok na trg le tistim proizvodom, ki dosegajo dovolj visoko stopnjo varnosti. Zato morajo biti izdelki in storitve v tehničnem pogledu na sodobni ravni, za kar mora proizvajalec zagotoviti v mejah ekonomičnosti vse potrebne pogoje in ukrepe. Družbe morajo ohranjati sodobno raven tehnološkega znanja in so dolžne zadostiti vsem predpisanim zahtevam s pomočjo ustreznih naprav in procesov.

Naštete zahteve so vodile v večje zanimanje gospodarskih družb za **certificiranje** sistemov kakovosti (ISO). Standardi ISO predpostavljajo, da se kakovost doseže, če počnemo stvari pravilno, pa se koncept celovitega obvladovanja kakovosti osredotoči na vprašanje, ali počnemo prave stvari. Pri celovitem obvladovanju kakovosti je usmeritev na uporabnika najpomembnejša.

Glavne značilnosti TQM so:

- Kakovost se ne nanaša le na izdelke in storitve, temveč tudi na **procese, delovne razmere in okolje**.
- Kakovost ni le čista tehnična funkcija ali oddelek, ampak **sistematični proces**, ki zadeva celotno organizacijo.
- Celovito obvladovanje kakovosti narekuje organizacijsko strukturo, usmerjeno na kakovost, ne le na ravni posameznega delovnega mesta, ampak tudi z glede na **sodelovanje med oddelki** in čez meje družbe.
- Ideje o stalnih izboljšavah kakovosti ne smejo biti omejene na proizvodnjo, temveč morajo zadevati **vsa področja organizacije**.
- **Potrebe uporabnikov** morajo biti edino vodilo in glavno merilo kakovosti.
- Izboljšave kakovosti na vseh področjih lahko dosežemo, le če pri tem **sodelujejo vsi** – in ne le nekaj strokovnjakov.

Pečar navaja, da mora vsaka organizacija, ki vpeljuje sistem kakovosti, imeti (Pečar, 2001, str. 178):

- Primerno in učinkovito **organizacijsko** strukturo.
- **Sistematično zasnovane** delovne procese, ki se medsebojno dopolnjujejo (organiziranost procesov).
- **Dokumentacijo** o ciljih, željeni (načrtovani) kakovosti in dosežkih.
- Primerno **vodenje** (regulacijo) procesov in **pravila** o ravnanju.

- **Nadzor**, če se dnevno izvajajo vsa navodila.
- **Testiranje** bistvenih postopkov in izidov na podlagi dolgoročnih izkušenj (o uporabni vrednosti izdelka ali storitve).

K navedenim sestavinam sistema kakovosti bi še dodala **planiranje** projekta kakovosti. Planiranje ponavadi obsega opredelitev zahtev za vse elemente sistema, presojo obstoječega stanja v organizaciji, določitev pravil za izdelavo posameznih vrst dokumentov sistema, izdelavo operativnega plana izdaje dokumentov in uvajanja sistema. Zato menim, da ima planiranje pomembno vlogo pri vpeljevanju kakovosti v organizacijo oziroma združbo.

2.5.2 ISO standard

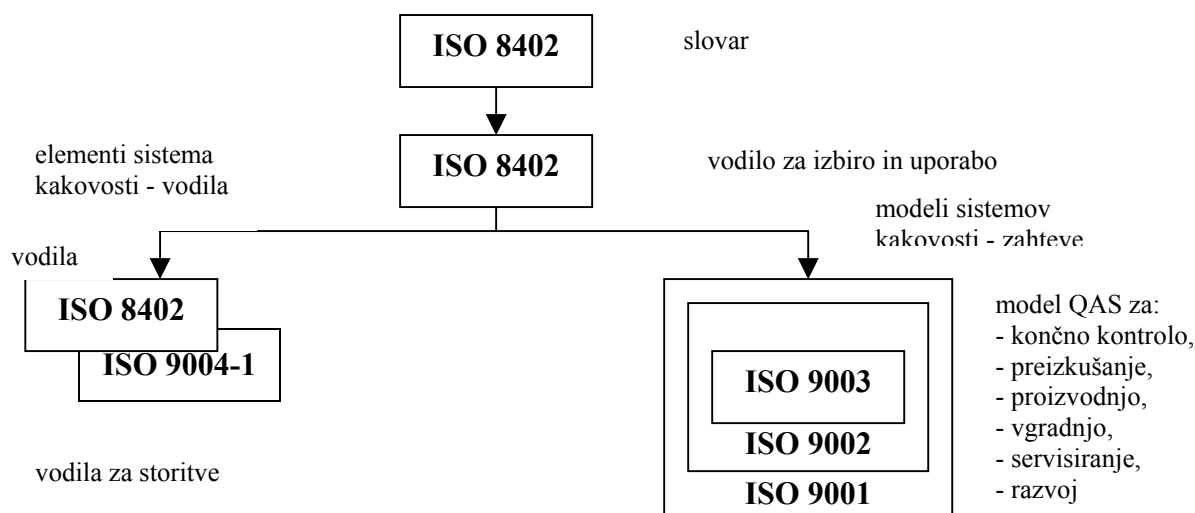
Za standard ISO lahko ugotovimo, da ga sprejema in priznava strokovna praksa po vsem svetu. Standard določa temeljne zahteve za sistem vodenja in zagotavljanja kakovosti. Pravilno razumljeni in uvedeni so učinkovit pripomoček managementu na vseh ravneh. Za ravnanje ali ravnateljstvo (management) je značilno, da dobiva svojo oblast od upravljanja. Njegovo bistvo je v **usklajevanju** tehnično razdeljenega dela. Delo opravlja s **planiranjem**, **uveljavljanjem** in **kontrolno**. Za ravnanje pa je značilno, da izvaja delovne naloge podjetja z dodeljevanjem dela drugim. Gre za neprestano odločanje (Rozman, 2000, str. 6). To velja za gospodarstvo kot negospodarstvo ter mala in srednje velika podjetja. Z vidika učinkovitosti pa imajo učinkovito uveden sistem ravnanja kakovosti po ISO 9000 le tista podjetja in organizacije, ki poleg dokazovanja o skladnosti (letne presoje in podaljševanje certifikata) dokazujejo tudi izboljševanje svoje **konkurenčnosti** (Pivka, Uršič, 2001, str. 33-34).

Standardi serije ISO 9000 se uporabljajo za ureditev poslovanja. Načeloma so prostovoljni, vendar jih je Evropska unija za nekatera področja uvrstila v povezavi s svojimi smernicami med tiste, ki poleg kakovosti proizvoda (certificiran proizvod) zahtevajo za zagotavljanje te kakovosti tudi certificiran sistem vodenja kakovosti (modulni pristop). To velja na primer za zdravstvo, promet, gradbeništvo, prehrano. Vsebina standarda je pisana nevtrarno. To pomeni, da ni namenjen za točno določeno dejavnost, panogo, organiziranost, lastništvo itd. Uporaben je splošno tudi za neproizvodne, storitvene in upravne dejavnosti. Iz neproizvodnih dejavnosti so največ sistemov uvedle in certificirale banke, zavarovalnice, bolnišnice, šole, prevozna in špediterska podjetja, turistične organizacije in pri nas tudi nekatere upravne enote ter občine.

Standardi serije ISO 9000 imajo dve vrsti **neposrednih uporabnikov**: **kupce** in **dobavitelje**, sporočilo pa je za obe strani različno, kljub temu, da je vsebina standardov enaka za vse. Kupci standarde uporabljajo zaradi želje po zaupanju v dobaviteljev sistem kakovosti. Na drugi strani pa dobavitelji želijo doseči takšno raven notranje poslovne kulture in urejenosti, da bi bilo znotraj podjetja mogoče prepoznavati, oziroma odkrivati in odstranjevati vzroke neustreznih situacij, navzven pa tako doseči zadovoljstvo kupca. Strukturiranost standardov kakovosti je prikazana v drevesu družine standardov ISO 9000 (slika 2). V standardu serije ISO 9000 so

opredeljeni glavni pojmi povezani s kakovostjo. Podroben opis standarda ISO 9001 do 9004 je v prilogi 3, v prilogi 4 pa je shematsko prikazan (Mernik, 2001, str. 33).

Slika 2: Družina mednarodnih standardov serije ISO 9000



Vir: Šostar: 2000, str. 226.

Serijski standardi ISO 9000 sestojijo iz 5 individualnih standardov, v podporo pa jim služi terminološki slovar ISO 8402, kateri je bil izdelan leta 1986. V sliki 2 je prikazana približna povezanost standardov.

Lahko rečemo, da je postavitve sistema kakovosti po standardih ISO serije 9000 za vsako organizacijo **zahteven projekt**. Projekt pomeni načrt ali osnutek. Poleg spoznanja, da je za izvedbo projekta potreben določen čas, je težava predvsem v tem, kako načelno opredeljene zahteve v standardih razlagati in jih pravilno vgraditi v organizacijo poslovanja. Za standarde ISO serije 9000, ki veljajo za vse organizacije ne glede na njihovo velikost in dejavnost, je značilno, da podajajo namreč le **splošne zahteve**. Kaj naj vsebuje sistem kakovosti, oziroma katere mehanizme moramo vgraditi v organizacijo poslovanja, kako to izvesti, pa je prepuščeno vodstvu organizacije, kajti sistem kakovosti se mora prilagoditi ciljem, dejavnostim in posebnostim organizacije (Vujošević, 2000, str. 7).

Po natančnem pregledu standardov ISO 9000 ugotovimo, da ni nikjer zapisano, kako naj bo sistem kakovosti v podjetju formalno definiran. Standardi serije ISO 9000 podajajo le splošne zahteve, kaj naj sistem vsebuje, oziroma katere mehanizme moramo vgraditi v organizacijo poslovanja, kako to izvesti, pa je prepuščeno ravnateljstvu organizacije, kajti sistem kakovosti se mora prilagoditi **ciljem, dejavnostim in posebnostim** organizacije. V Sloveniji so razen nekaterih redkih izjem na področju izdelave in vzdrževanja programske opreme vsi sistemi kakovosti v malih in srednje velikih podjetjih določeni s **poslovniki kakovosti**. Le-ti so

zgrajeni tako, da opisujejo, kako so opredeljene zahteve za kakovost. Strukturirani so na poglavja od Odgovornosti vodstva, do Izobraževanja in Statističnih kontrol. Taka strukturiranost je za velika podjetja smiselna zaradi njihove zapletene sestave. Za mala in srednje velika podjetja pa lahko rečemo, da preslikava tega vzorca sistema kakovosti skriva mnoge težave in pasti. Velikost podjetja poleg števila zaposlenih določajo **prodajna vrednost** proizvodov ali storitev, **dodana vrednost** proizvodom ali storitvam in **premoženje ali sredstva** podjetja. Na teh osnovah podjetja delimo na majhna, srednja in velika podjetja. Velikost podjetja je relativen pojem, zato je pri opredeljevanju velikosti podjetja potrebno upoštevati, v kateri dejavnosti deluje podjetje (Rozman, 2000, str. 46). Pojavne oblike problemov pa so naslednje (Pivka, Uršič, 2001, str. 34-35):

1. **Splošna dokumentacija za sistem kakovosti ISO** je zgrajena na tradicionalnem modelu za velike organizacije. Uvajanje sistema kakovosti v malih in srednje velikih podjetjih s takšno programsko opremo skoraj zagotovo povzroči več težav in stroškov, kakor pa jih reši.
2. **Preslikava sistema kakovosti** (kupca, dobavitelja, konkurenta) je brez temeljite analize in prilagoditve lahko le formalna, dejanska učinkovitost pa ostaja vprašljiva.
3. **Pretirana dokumentiranost** zaradi neznanja v malih in srednje velikih podjetjih, slabih svetovalcev ali zahtev certifikacijskih organov.
4. **Pomoč svetovalcev**, ki imajo **znanja** predvsem o **standardih ISO 9000**. Rezultat pomoči takih svetovalcev je praviloma neučinkovit sistem kakovosti, saj le-ti praviloma iščejo neskladnosti, namesto da bi najprej ugotavljali učinkovitost in šele nato neskladnost!
5. **Pomoč svetovalcev**, ki **ne poznajo posebnosti v malih in srednje velikih podjetjih**. Mnoge procese v malih in srednje velikih podjetjih izvaja en sam človek.
6. Velik problem predstavlja **pomanjkljivost meril** za spremljanje vpliva uvedenega sistema kakovosti na učinkovitost in uspešnost poslovanja.

Na podlagi navedenega po Pivki in Uršiču vidimo, da morajo mala in srednje velika podjetja razvijati in uvajati **specifične sisteme kakovosti** (Pivka, Uršič, 2001, str. 35-36):

- z vidika prilagojenosti temeljnemu procesu v malih in srednje velikih podjetjih (proizvodni ali storitveni);
- z vidika prilagojenosti obstoječi organizacijski kulturi in vrednotam, če te omogočajo izvajanje managementa kakovosti;
- z vidika zgradbe poslovnika kakovosti, planiranja, kontrolnih mehanizmov in drugih zahtev standarda ISO 9000;
- z vidika dokumentiranosti sistema kakovosti in
- z vidika razvojne stopnje obvladljivosti poslovanja.

2.5.3 Pomen in vrednost certifikata ISO 9000

Preden začnemo z izvajanjem vpeljevanja sistema kakovosti v organizacijo, se moramo najprej vprašati, ali je pridobitev certifikata po standardih ISO 9000 res **mejniki** pri poslovanju organizacije in kolikšna je njegova **vrednost**. Za certifikat po standardih ISO serije 9000 lahko

rečemo, da je dokument, ki **daje kupcu** zaupanje do organizacije. V mednarodnem poslovanju se omenjeni certifikat priznava kot "kakovost organizacije", tako z vidika ugleda in položaja na trgu. Čeprav postavljajo standardi ISO minimalne zahteve glede poslovanja, ki bi morale biti v vsaki organizaciji že od nekdaj izpeljane, večina organizacij šele **pod pritiskom** certificiranja uredi poteke in dejavnosti. Priprava certifikata omogoča celotnemu osebju in vodstvu organizacije celovit **kritičen pregled stanja** v organiziranosti poslovanja. Načelo lastne odgovornosti, ki se uvaja z zagotavljanjem kakovosti, spodbuja vse zaposlene, tako delavce v različnih službah kakor tudi vodilne v organizaciji, k dobremu delu. Novi pristopi seveda zahtevajo tudi drugačno mišljenje in organizacijsko kulturo. Standard ISO 9000 prinese v organizacijo sistemsko **mišljenje** in ne nazadnje tudi **spoznanje**, da je vse, kar naredimo, **pomembno** za kakovost. Vsaki organizaciji daje potrebno svobodo, ki ustreza stopnji njenega razvoja. Vendar, ker je ta svoboda prekoračena s preveliko birokracijo, to ni posledica standarda, temveč njegove napačne razlage. Seveda se morajo vsi v organizaciji zavedati, da je pridobitev certifikata le začetek, in ne konec dejavnosti na področju kakovosti (Vujošević, 2000, str. 7-8).

Vrednost certifikata se odraža v tem, koliko truda in znanja je vanj vloženega, kajti poleg "**zunanjih**" zahtev standarda mora organizacija v sistem kakovosti vključiti tudi "**notranje**" zahteve, saj standard ne vključuje ekonomskih kriterijev uspešnosti. Na podlagi ugotovitev različnih avtorjev je razvidno, da sam certifikat še ne zagotavlja kakovosti proizvodov ali storitev. Za organizacijo je pridobljen certifikat o kakovosti poslovanja v večini primerov začetek poti do boljše kakovosti. Za uresničitev pravega izboljševanja pa je potreben **določen čas**, kajti to zahteva spremembo miselnosti in kulture, vsekakor pa mora postati del načina življenja (Vujošević, 2000, str. 12).

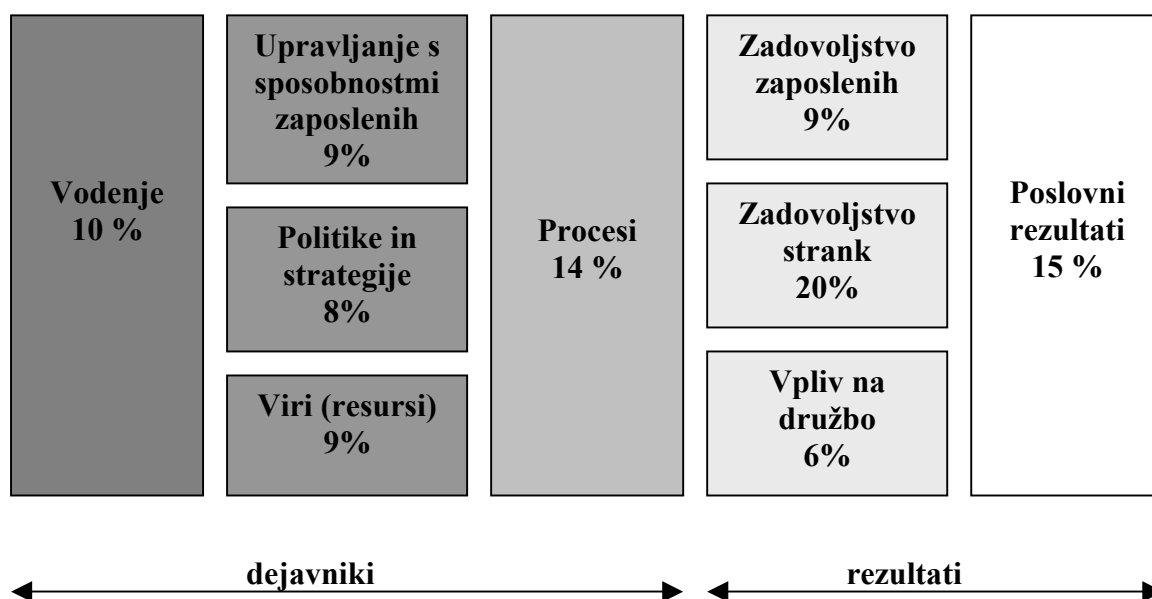
2.6 MODEL POSLOVNE ODLIČNOSTI

Uvedba sistema kakovosti na podlagi standarda pomeni, da organizacija **izpolnjuje zahteve** tega standarda in **posluje** v skladu z njegovimi elementi. Ali povedano drugače, sistem kakovosti pomeni, da so vse storitve istovetne in da je izmet zmanjšan na minimum. Sistem kakovosti v državni upravi je orodje za spoštovanje in dosledno izvajanje veljavne zakonodaje, za profesionalno in korektno delo do strank. Pri tem naj opozorim, da standardi kakovosti niso nadomestilo za zakonske in tehnološke standarde ter za njihov razvoj. Poleg standardov kakovosti naletimo tudi na **modele kakovosti**. Model kakovosti nam v bistvu pove, da se zadovoljstvo kupcev, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo doseže z izvajanjem strategije in načrtovanjem, ravnanjem z zmožnostmi zaposlenih in ravnanjem s sredstvi, sistemi kakovosti in procesi, kar privede do odličnosti v poslovnih rezultatih. Ravnanje kakovosti zagotavlja, oziroma omogoča uspešno poslovanje organizacije. Vendar lahko rečem, da kakovost ne pripelje organizacije vedno do uspeha. V ta namen so bili zgrajeni modeli poslovne odličnosti, ki **vključujejo** tudi uspešnost organizacije. V nadaljevanju prikazujem model poslovne odličnosti, ki se zadnje čase čedalje bolj uvaja tudi v javni upravi.

Po vzoru Japonske Demingove nagrade (Deming Price) in Ameriškega državnega priznanja za kakovost (Malcolm Baldrige National Quality Award) je bila tudi v Evropi proti koncu osemdesetih ustanovljena Ustanova za management kakovosti – EFQM (European Foundation for Quality Management), da bi ravnatelje evropskih družb obveščala o idejah o vseh področjih celovite kakovosti. Pri zasnovi evropskega modela celovite kakovosti (EFQM) je sodelovalo več kot 250 strokovnjakov, da bi bil model dovolj prožen za uporabo v vseh dejavnostih ne glede na velikost družb in različnih kulturnih okolij v Evropi.

Do nedavnega je bilo veliko govora o delovanju v skladu s pričakovanji in/ali specifikacijami, v ospredju pa je bila predvsem zadovoljna stranka. Sedaj pa se pozornost ne posveča samo **zadovoljni stranki**, ampak tudi **zadovoljstvu zaposlenih** ter na tej osnovi doseženim **poslovnim rezultatom**. Navedena razmerja pa bolj natančno opisuje Model poslovne odličnosti (slika 3). Model velja tako za organizacije v zasebnem kot za organizacije v javnem sektorju. V Sloveniji ga je v sodelovanju z EFQM (Evropskim skladom za kakovost) prevzel Urad za standardizacijo in meroslovje in ga vključil v priznanje RS za poslovno odličnost. Organizacija se na podlagi tega modela **samoocenjuje**, da ugotovi svoj relativni položaj glede na mednarodno priznana merila odličnosti in druge organizacije. Na podlagi dosežkov se obravnavajo **prednosti** in **slabosti** v organizaciji ter izdelajo **programi izboljšav**, da bi se dosegla odličnost poslovanja. Model sestavljata dve skupini meril: **dejavniki** (500 točk) in **rezultati** (500 točk), skupno torej 1000 točk. Najboljše organizacije pri nas dosežejo približno 500 točk (<http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm#tnemec>). Razlike pri uporabi modela v različnih panogah so v vrednostih posameznega dejavnika modela; vsak od devetih elementov je lahko kriterij ocenjevanja napredovanja posamezne organizacije k doseganju poslovne odličnosti (Žurga, 2001, str. 33-34).

Slika 3: Model poslovne odličnosti Evropske nagrade za kakovost



Vir: Mlakar, 1999, str. 22.

Bistvo evropskega modela poslovne odličnosti je izraženo z mislijo (Žurga, 2001, str. 34):

"Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosegamo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanje ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov."

Glede na ameriški in evropski model poslovne odličnosti so za kakovost najpomembnejši ti dejavniki: vodenje, informacije in analize, strateško planiranje, razvoj in uveljavljanje zmožnosti zaposlenih, ravnanje procesov, poslovni dosežki, usmeritev na uporabnike in njihovo zadovoljstvo. Za vse organizacije pa je v današnjem času zelo pomembno naslednje (Mlakar, 1999, str.22):

- obvladovanje kakovosti celotnega delovanja;
- doseganje koristnih sprememb;
- preurejanje delovanja in vloge človeka;
- kakovost postavljanja in kakovost doseganja ciljev;
- vključevanje zaposlenih v proces izboljševanja kakovosti delovanja;
- izgraditev lastnega pristopa k izboljševanju kakovosti delovanja in
- poglobljeno usposabljanje vodij (in drugih strokovnjakov) na vseh ravneh.

Pri ocenjevanju kakovosti gre vedno za **celovitost povezav** najpomembnejših dejavnikov, ki se lahko od splošnega modela za ocenjevanje in podeljevanje Baldrigejeve nagrade kakovosti ustrezno razlikujejo. Vsekakor pa morajo vsi udeleženci (izvajalci, uporabniki, zakonodajalci, interesno vključeni) in vsi tisti, ki občutijo posledice različne (izjemne, ustrezne ali nesprejemljive) kakovosti določenih storitev, potrditi merila tega modela.

Povezanost evropskega koncepta poslovne odličnosti v upravi in koncepta ravnateljstva v javni upravi je močna. Usmerjenost k **ljude**m in usmerjenost k **rezultatom** sta namreč med osrednjimi elementi **novega javnega managementa**. S pojmom usmerjenost k ljudem mislimo tako usmerjenost k **strankam** kot tudi usmerjenost k **zaposlenim**. Ob prizadevanjih za večanje zadovoljstva strank uprave z njenimi storitvami je prav tako pomembno tudi višanje zadovoljstva zaposlenih, saj le zadovoljni delavci dosegajo dobre in odlične rezultate. V praksi se stalno potrjuje, da delavec dosega slabe in povprečne rezultate takrat, kadar to mora, ter dosega dobre in odlične rezultate takrat, kadar to hoče.

Prepričanje, da se na področju doseganja poslovnih rezultatov v upravi ni potrebno angažirati, češ, saj se dejavnost financira iz proračuna, državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni smoter našega delovanja in podobno, je zmotno. Ravno doseganju poslovnih rezultatov v upravi je potrebno posvetiti bistveno večjo pozornost, kot smo jo do sedaj. Državna uprava, tako v svetu kot pri nas, je vedno bolj na očeh javnosti. Zadnje čase se uveljavlja prepričanje, da je javni management javno dobro, davkoplačevalci zahtevajo več in bolje za manj, večjo transparentnost in čiste račune. Če so organizacije državne uprave **nepridobitne organizacije**, to ne pomeni, da se ni potrebno angažirati na finančnem vidiku njihovega delovanja. Nasprotno - za določen obseg (proračunskega) denarja lahko realiziramo različen obseg postavljenih

ciljev organizacije, različno število razvojnih projektov, realiziramo več ali manj usposabljanja za zaposlene – smo lahko torej bolj ali manj uspešni in učinkoviti pri svojem delovanju, in končno, bolj ali manj zadovoljni z rezultati delovanja – tako zaposleni v upravi kot širša javnost (<http://www.sigov.si/ksv/mar2001.htm#gzurga>).

Model poslovne odličnosti se v organizacijah javnega sektorja in državne uprave vse bolj uveljavlja. Posledično lahko le-te pridobijo z določitvijo svojih prednosti in področij za izboljšanje, ki jih nato vključujejo v svoje načrte za zagotavljanje stalnega napredka. Stalno izboljševanje pa je bistvena značilnost modernih organizacij, tudi na področju državne uprave. V slovenski javni upravi bi bilo smiselno model uvajati predvsem zaradi njegove razširjenosti, izkušenj domačih strokovnjakov, že usposobljenih ocenjevalcev, majhnih stroškov, predvsem pa možnega primerjanja odličnosti uprave z drugimi sodelujočimi v tekmovanju za PRSPO - Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (gospodarstvom).

3 REFORMA JAVNE UPRAVE IN UVAJANJE SISTEMOV KAKOVOSTI

3.1 OPREDELITEV IN ZNAČILNOSTI JAVNE UPRAVE

Državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvaja upravne naloge. Uprava opravlja svoje delo v okviru in na podlagi **ustave, zakonov in drugih predpisov**. Pri poslovanju s strankami mora uprava zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi. Uprava skrbi za obveščenost javnosti o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank. Uprava je dolžna **omogočiti** strankam **posredovanje pripomb in kritik** glede svojega dela ter te pripombe in kritike **obravnavati** in nanje **odgovarjati** v razumnem roku. Način poslovanja uprave s strankami, način zagotavljanja obveščanja javnosti, način zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, njihovega obravnavanja in odgovarjanje nanje, poslovanje z dokumentarnim gradivom, poslovni čas, uradne ure v upravi ter druga vprašanja načina delovanja uprave ureja Vlada Republike Slovenije.

Naj pojasnim razliko med pojmom **javna uprava** in **državna uprava**. Gre za dva različna pojma, ki ju ne smemo zamenjevati. Pojem javna uprava se je pričel uporabljati kot posledica različnih novih nalog, ki jih je pričela opravljati država, pa tudi zaradi zmanjševanja oblastvene prisile pri opravljanju njenih funkcij. Pojem javna uprava je širši od pojma državna uprava in obsega poleg državne uprave tudi tiste dejavnosti, ki jih opravljajo javne službe, podjetja in zavodi. Značilnosti državne uprave v konkretni državi in vsebina njenih nalog so predvsem odvisne od vloge države v družbi in od narave državnega ustroja. Pri tem je pomembno poudariti, da je vsaka konkretna država kot najbolj splošna družbena organizacija odgovorna, da se uresničujejo vse tiste naloge, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe in posameznikov.

Ločimo **javni** in **zasebni** sektor. Javni sektor sestavljajo **neposredni** in **posredni** uporabniki proračuna. Navedena opredelitev na neposredne in posredne uporabnike proračuna se nanaša na način financiranja iz proračuna. Neposredni uporabniki proračuna se financirajo neposredno iz proračuna.

Cilj nepridobitne organizacije ni dobiček, ampak izpolnjevanje vnaprej postavljenih nalog, kar ne izključuje težnje k čim boljšemu finančnemu rezultatu. Nepridobitna organizacija potrebuje dobiček za svoj razvoj in opravljanje dejavnosti, nima pa obveznosti delitve dobička lastnikom. Nepridobitne organizacije delujejo v **javnem interesu** in je njihov namen trajno zagotavljati storitve in dobrine, ki so pogoj za uspešno delovanje družbe kot celote, njenih podsistemov in posameznega človeka (Trunk Širca, Tavčar, 1998, str. 3). Nepridobitni sektor lahko še naprej razdelimo na državni in zasebni.

Weisbrod razlikuje nepridobitne organizacije od pridobitnih predvsem po treh lastnostih:

1. **Nihče nima pravice deliti dobička ali presežka**, ki ga organizacije ustvarijo, kar povečuje njihovo učinkovitost.
2. Take organizacije **ne plačujejo davka na dobiček**.
3. **Imajo** pa tudi **druge davčne olajšave**, s čimer so v ugodnejšem izhodiščnem položaju kot pridobitne organizacije (Kamnar, 1999, str. 26-30).

Glede ustanovitve nepridobitne organizacije lahko rečemo, da nepridobitno organizacijo ustanovijo lastniki oziroma ustanovitelji zato, da bi jim dajala zelene koristi. Na podlagi teh koristi se določijo smotri (temeljni cilji) in njim podrejeni cilji ter merila in standardi za doseganje teh smotrov in ciljev s strategijami. Strategije obsegajo dejavnosti, urejenost in sredstva za doseganje ciljev (Trunk Širca, Tavčar, 1998, str. 2).

3.2 POTREBA PO REFORMI V JAVNI UPRAVI

Reforma javne uprave je proces, ki poteka tako v državah razvitega sveta, kakor tudi v državah v tranziciji. Ta proces je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in funkcije. Stara poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema.

Aktualno približevanje Slovenije k Evropski uniji in temu podrejen proces reforme javne uprave zahtevata, da se bo miselnost v državni upravi in vrednostni sistem zaposlenih prilagodil zahtevam sodobne države na začetku tretjega tisočletja. Do začetka reforme državne uprave najbrž niti ne bi prišlo, če ne bi s strani Evropske unije začela prihajati **opozorila o neučinkovitosti** le-te in o nujnosti številnih sprememb. **Temeljni cilj preobrazbe** javne

uprave, ki poteka tako funkcionalno kot strukturalno, je **usmeritev** javnih služb **k uporabniku** oziroma njegovim potrebam in pričakovanjem (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>).

Reforma slovenske državne uprave je nujna zaradi tega, ker njena neučinkovitost predstavlja eno izmed največjih ovir za doseganje večje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva in s tem gospodarske rasti. Vzporedno pa mora potekati tudi reforma ostalih delov javnega sektorja, saj si javni sektor prisvaja že okoli 45 % slovenskega bruto domačega proizvoda. Zahteva po reformi državne uprave temelji predvsem na globalnih družbenih spremembah, nastanku mednacionalnih, integracijskih gibanj in organizacij ter globalizaciji sveta. Na drugi strani si, tako zakonodajna kot izvršilna veja oblasti, prizadevata skržiti stroške delovanja izvršilne veje oblasti ter tako **zmanjšati proračunski primanjkljaj**. Državna uprava je največje podjetje v državi, ki ima zakonsko zagotovljen monopolni položaj. Organizacije državne uprave torej delujejo brez konkurence. Stranke državne uprave navadno nimajo možnosti izbire, kje bodo posamezne storitve opravile. Zato se kritike na račun državne uprave v veliki meri nanašajo na neracionalno porabo proračunskega denarja oziroma velike stroške. Nezadovoljstvo strank in drugih uporabnikov storitev državne uprave pa se nanaša predvsem na predolgo trajanje reševanja upravnih zadev, številu pritožb, previsoke upravne takse in tako dalje).

Temelj za reformo je uspešno izvedena **prenova** državne uprave. Prenova je sklop metodologije in orodij, s katerimi opisujemo in gradimo sisteme. Sistemi pa so zgrajeni iz podsistemov, ki so med seboj povezani. Usklajenost delovanja podsistemov in njihov enakomerni razvoj zagotavljata razvoj in prosperiteto sistema kot celote. Barić Bizjakova poudarja, da bi prenova morala potekati preko naslednjih treh sklopov (Barić Bizjak, 1998, str. 49-50):

- **Izboljševanja kakovosti**, hitrosti in natančnosti delovnih postopkov, izgradnje racionalnejših in fleksibilnejših organizacijskih struktur ter redefiniranja upravnih in vodstvenih funkcij, kar vse lahko dosežemo z uporabo metodologij in orodij operativnega managementa.
- **Ravnanja kakovosti** in izgradnje sistemov kakovosti z namenom, da se vloga strank, njihove želje in pričakovanja razumevajo kot pglavitno vodilo pri delu državnih uslužbencev in kot osrednja naravnanost državne uprave kot celote.
- **Zgraditve informacijskega sistema** v državni upravi, ki mora zagotavljati hiter dostop do podatkov, njihovo natančnost in ažurnost. Omogočati mora izvajanje analiz in pregledov, s katerimi vodstvo pravočasno zazna spremembe na obravnavanem področju. Sistem mora biti naravnan k povečanju storilnosti ter mora biti zaposlenim v pomoč.

Stanonik meni, da je reforma javne uprave **kompleksna naloga** in jo je potrebno obravnavati z različnih vidikov. Omeniti velja vsaj tri najpomembnejše vidike (Stanonik, 1999, str. 36):

- **organizacijski vidik**, ki predvideva določene organizacijske spremembe;
- **funkcionalni vidik**, ki se ukvarja z načinom delovanja oziroma zagotavljanja storitev, ter

- **kadrovski vidik**, ki pripisuje človeku najpomembnejšo vlogo pri uresničevanju reform.

Na osnovi navedenih vidikov prenove državne uprave lahko na hitro sklepamo, da je v prvi vrsti potrebno spremeniti organizacijsko strukturo državne uprave, ki je zelo toga. Med drugim pa tudi prisluhniti potrebam in željam državljanov in ne nazadnje zaposlenim v organizacijah državne uprave.

Reformo javne uprave lahko razumemo predvsem kot **kontinuiran proces** izboljševanja poslovanja državne uprave in ne kot enkratno nalogo. Danes so v javni upravi prizadevanja za kakovost postala javno izražena vrednota in eden izmed stebrov reformnih prizadevanj. Pri tem pa zaposleni, predvsem pa javni management, večkrat ne vedo, kako in na "katerem koncu" se lotiti uvajanja kakovosti, oziroma katere tehnike in metode zagotavljanja kakovosti so primerne za uporabo v upravi (<http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm#tnemec>). Tako predstavlja odločitev za uvajanje sistemov kakovosti v državno upravo **priložnost**, da se postopoma z **majhnimi stroški** in **relativno hitro** prične uprava reformirati, in sicer v svojem bistvu, to je pri posameznem javnem uslužbencu, saj ne moremo mimo dejstva, da sistem kakovosti ne deluje in ni certificiran, če se ne "dotakne" in spremeni miselnosti vsakega zaposlenega v podjetju ali organizaciji (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>).

Samo uvajanje sistemov kakovosti v upravno enoto lahko postane eden izmed podprojektov reforme javne uprave, seveda če bo podprt s strani najvišjega vodstva državne uprave, to je vlade. Vlada Republike Slovenije je to storila v letu 1996, ko je sprejela dokument Politika kakovosti državne uprave (priloga 5) in Zakon o državni upravi (Uradni list RS, 2002). Vendar odločitev o uvajanju sistemov kakovosti v upravi ni dnevno politična odločitev. Njena izvedba presega časovni okvir ene vlade in je globalna, strateška odločitev o tem, kakšno državno upravo bomo imeli.

Pri proučevanju procesa uvajanja projektov kakovosti v javnem sektorju naletimo na nekoordinirane poizkuse posameznikov, ki se ukvarjajo ali poizkušajo uvesti projekt obvladovanja kakovosti v svojem okolju (Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za obrambo, Center vlade za informatiko in še kje). Pomemben mejnik v vseh prizadevanjih za uvajanje sistemov kakovosti v državne organe predstavlja imenovanje in delovanje Odbora za kakovost pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave v okviru Ministrstva za notranje zadeve. V odboru sodelujejo predstavniki šestih upravnih enot, ki so si med prvimi zadale **cilj, dvigniti kakovost svojega dela** na podlagi mednarodnih standardov, svoje izkušnje pa prenesti tudi v druga okolja državne uprave. Namen odbora je tudi, da zazna posamezne elemente obvladovanja kakovosti, ki so sicer parcialno že prisotni v upravnih organih in jih dopolni ter med seboj poveže v sistem kakovosti po mednarodnih standardih serije ISO 9000.

Skrb za dvig kakovosti storitev v državni upravi mora tako slej ko prej zadevati vse uslužbence brez izjeme, postati mora gibanje za kakovost ter mora postati vrednota. Uvedba sistemov kakovosti bo tako pomenila, da bo tudi državna uprava dobila orodje za spoštovanje in

dosledno izvajanje veljavne zakonodaje, orodje za profesionalno in korektno delo. Tako se bo zmanjšal razkorak med predpisanim, pričakovanim in dejanskim stanjem izvajanja upravnih storitev (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>). Brez optimizacije delovnih procesov, zmanjševanja stroškov, šolanja in usposabljanja zaposlenih ter **postavitve jasnih, nedvoumnih ciljev** organizacij državne uprave in ciljev kakovosti za končno storitev je vsaka reforma jalovo dejanje. Zato lahko rečem, da če se cilji, želje in potrebe strank danes ne postavijo na prvo mesto, potem organizacija, ne glede na dejavnost, ki jo opravlja, trpi za marketinško kratkovidnostjo. To pa pomeni, da organizacija ni razumela biti svojega delovanja in poslanstva. Tako R. M. Barić Bizjak v svojem članku parafrazira Levittov primer kratkovidnosti iz njegovega dela z naslovom Marketing Myopia, da smisel državne uprave ni "državoupravljanje", temveč izvajanje storitev za državljane, v njihovo korist. To je bil tudi osnovni namen ustanavljanja organizacij državne uprave (Barić Bizjak, 1998 str. 50).

3.3 RAVNATELJEVANJE V JAVNI UPRAVI

3.3.1 Značilnosti ravnateljevanja v javni upravi

Če primerjamo reformne procese državne uprave v različnih državah, ugotovimo, da le-ti v veliki meri slonijo na **selektivnem uvajanju načel in pozitivnih izkušenj** managementa, značilnega za organizacije v gospodarskem sektorju. Na izraz management bolj pogosto naletimo v gospodarskih kot negospodarskih organizacijah, v slednjih pa se ta izraz čedalje bolj uporablja. Razlike v delovanju gospodarskih in negospodarskih organizacij so čedalje manjše. Stanonik meni, da lahko razvojne trende managementa v javni upravi oziroma v nepridobitnih organizacijah označimo kot (Stanonik, 1999, str. 37-38):

- prehajanje iz birokratskega administriranja v **poslovno vodenje**;
- prehajanje iz javnega v privatno oziroma iz državnega v **nedržavno reguliranje**;
- prehajanje iz neliberalnega planskega v **liberalno tržno reguliranje**.

Značilnosti birokratskega sistema, ki je deloval dolgo časa, ne zaradi svoje učinkovitosti, pač pa zato, ker je reševal osnovne težave, ki so jih ljudje želeli rešiti, se kažejo predvsem v tem (Žurga, 2001 str. 25):

- Zagotavljal je **varnost** (pred nezaposlenostjo v poznih letih).
- Zagotavljal je **stabilnost** (kar je bilo še posebej pomembno med gospodarskimi krizami).
- Zagotavljal je **osnovno pravičnost in enakost** (obravnavanje vseh ljudi enako).
- Zagotavljal je **delovna mesta**.
- Zagotavljal je **dobrine**, ki so jih ljudje industrijske dobe potrebovali in pričakovali (ceste, šole, idr.).

Z uvajanjem razvojnih trendov managementa oziroma z modernizacijo državne uprave poskuša vlada doseči bolj **odprt in decentraliziran** managerski model, ki naj bi nadomestil **klasično** in praviloma **togo hierarhijo**. To naj bi dosegli z uveljavljanjem ideje, ki jo različni avtorji

opredeljujejo kot **novi javni management** (angl. New Public Management) (slika 4). Pojem ravnateljstva v javni upravi označuje koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja (Žurga, 2001, str. 49). Omenjene prvine se nanašajo predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem (tako k uporabnikom kot zaposlenim), poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, določitev odgovornosti za rezultate ter povečanje avtonomije organizacije in posameznika. Vse naštetu pa je v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni.

Slika 4: Novi javni management



Vir: Kovač, 2000, str. 183.

Primer novega javnega ravnanja vsebuje tri glavne smeri, in sicer: (1) vpeljevanje racionalnih metod dela v državno upravo, (2) uvedbo poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi ter (3) javni management kot sredstvo za pretvorbo birokratske državne uprave v učinkovito, odzivno in k uporabniku usmerjeno oblast.

Uvajanje načel managementa v javni upravi pomeni **premik v miselnosti** od "varnosti delovanja v zaledju zakonitosti" v uspešno in učinkovito delovanje, za doseganje postavljenih ciljev organizacij javne uprave (Žurga, 2001, str. 49). Javna uprava naj bi s tem dosegala naslednje cilje (Barić Bizjak, 1999, str. 49):

- **povečanje kakovosti** osebja in izboljševanje njegovega dela;
- **vzpostavitev določene odgovornosti** zaradi preprečevanja zlorabe javne oblasti in slabega upravljanja z javnimi sredstvi;

- **vzpostavitev določene samostojnosti** za javne uslužbence zaradi preprečevanja političnih posegov ali nepotizma in zaradi zagotavljanja strokovne kontinuitete ter pospeševanja določenega načina ravnanja v vseh delih administracije;
- da bi postala **služba v javni upravi privlačna** in da bi obdržali dobre uslužbence;
- da bi omogočili vladi, da bi **prilagodila upravo spremenjenim potrebam**, to je, da bi jo reorganizirala, oziroma da bi zmanjšala stroške.

3.3.2 Spreminjanje vloge javne uprave in spreminjanje ravnateljevanja

Reformno uvajanje managerskih načel delovanja zasebnega sektorja v državno upravo samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za njeno pozitivno, predvsem pa trajno spremembo, saj mora to postati **način delovanja in mišljenja** državnih uslužbencev ter hkrati **del stalnega procesa** vseobsegajočega izboljšanja državne uprave. Skratka to mora biti odkrivanje novega poslanstva in funkcije državne uprave (Stanonik, 2000, str. 295).

Značilnosti glavnih elementov univerzalnega modela novega javnega managementa, ki se nanašajo na celotni javni sektor, so (Falconer, 1997, str. 69-70):

1. Profesionalni management.

Ljudje, ki so na vodilnih položajih v državni upravi oziroma javnem sektorju, so "aktivni" ravnatelji in ne "reakcionarni" birokrati. Sodoben javni oziroma upravni ravnatelj ima pravico do odločanja po svoji presoji na področju, za katerega je zadolžen. Za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki in izvršuje javne politike po ukazih brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate, je javni ravnatelj veliko bolj dejaven, samostojno sprejema odločitve, izvršuje politike in je zato tudi odgovoren. V okviru novega javnega managementa je ravnateljski proces jedro javnih aktivnosti in ključ za izboljšanje uspešnosti javnega sektorja.

2. Jasni standardi in merjenje uspešnosti.

Novi javni management teži k temu, da bi tudi v javnem sektorju spremljali uspešnost, kar pomeni, da bi organizacije zasledovale svoje cilje in spremljale, kako in s kakšnimi stroški jih dosegajo. Spremljanje uspešnosti poslovanja mora biti nadgrajeno tudi z odgovornostjo za dosežene rezultate, kar naj bi vodilo k neprestanemu izboljševanju učinkovitosti in uspešnosti.

3. Poudarek na kontroli produkta.

Uspešnost organizacije je povezana z usmeritvijo k rezultatom in ne k procesom. Za javni sektor je bilo značilno, da je bil poudarek na vložkih, to je pridobljenih sredstvih, in ne na produktu, to je kakovosti storitve, nova paradigma pa zahteva usmeritev k rezultatom.

4. Decentralizacija v javnem sektorju.

Bistveni element paradigme novega javnega managementa je decentralizacija javnega sektorja s ciljem doseči večjo učinkovitost in uspešnost manjših enot. Manjše enote so učinkovitejše, ker lažje določijo svoje cilje ter jih praviloma hitreje in lažje dosežejo. Te

enote so tudi bolj odgovorne, ker za posamezno enoto oziroma organizacijo stoji javnosti odgovoren ravnatelj in ne "brezobličen birokrat".

5. Spodbujanje konkurence.

Težnja k spodbujanju konkurence sloni na dveh argumentih, in sicer: (1) trg omogoča najboljšo alokacijo virov in (2) posamezniki najboljše skrbijo za svoje bogastvo. Trg in konkurenca torej spodbujata učinkovitost in povečujeta potrošnikovo izbiro. To ima pomembne posledice za javni sektor, saj naj bi konkurenca javne organizacije spodbujala k doseganju višje kakovosti storitev, uporabnik storitev pa je potrošnik na novem trgu javnih storitev, ki se zaveda svojih pravic.

6. Zasebnosektorske lastnosti ravnateljskega procesa.

V javnem sektorju je potrebno vzpostaviti poslovno-podjetniški način obnašanja, še posebej v pridobitnih dejavnostih. Ravnateljstvo mora vzpostaviti bolj prilagodljiv sistem zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti.

7. Ekonomična raba virov.

Pomembna določljivka uspešnosti v javnem sektorju je ekonomična raba razpoložljivih finančnih virov in ljudi. Novi javni management zahteva zniževanje stroškov opravljanja oziroma zagotavljanja storitev ob hkratnem izboljševanju kakovosti teh storitev.

Tabela 1: Značilnosti klasičnega modela državne uprave in novega javnega managementa

KLASIČNA DRŽAVNA UPRAVA	NOVI JAVNI MANAGEMENT
usmerjenost k pravilom	usmerjenost k ciljem
primeren proces	učinkovit proces
pričakovani postopek	prilagojen proces
odgovornost za dejanja	vodenje k rezultatom
formalizem	inovativnost
odprtost	diskretnost
pogajanja	ultimat
legalnost	uspešnost
profesionalnost in lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javno dobro	dobiček

Vir: Lane, 1995, str. 195.

Uvajanje prvin novega javnega managementa v delovanje posameznih organizacij državnih uprav bo odvisno od tega, v kolikšni meri so **načini izvajanja** delovnih oziroma **upravnih postopkov** v posamezni državni upravi v tem trenutku **optimirani**, **racionalno organizirani** in vodeni, ter v kolikšni meri so naravnani k potrebam strank in prijazni do uslužbencev. Ravnanje kakovosti je temelj vsake prenove, tudi prenove državne uprave. Že na samem

začetku kakršnih koli reformnih prizadevanj oziroma pri načrtovanju zelenih sprememb bi bilo potrebno natančno določiti, kateri sistem kakovosti bi bil za državno upravo primeren, katere cilje bi moral zasledovati ter kakšen **način usposabljanja in motiviranja zaposlenih** bi moral uporabljati, da bi sistem kakovosti v praksi tudi zaživel. Prenova državne uprave ni enkratna naloga, temveč kontinuiran proces in filozofija vodstva. Kontinuiteto izboljševanja ne zagotavlja projekt prenove, pač pa uveden sistem kakovosti (Barić Bizjak, 1999, str.49).

Na podlagi proučevanja aktualnih reformnih procesov in različnih pristopov k uveljavljanju načel so avtorji Ferlie, Ashburner, Fitzgerald in Pettigrev izdelali štiri modele novega javnega managementa (Žurga, 2001, str. 53-57):

1. Model učinkovitosti

Ta model se je uveljavil kot prva pojavna različica novega javnega managementa v začetku in sredini 80-ih let kot odgovor na kritike javnega sektorja v smislu njegove prenapihnenosti, potratnosti, prevelike birokracije in slabega dela. Njegov namen je bil, da postane javni sektor bolj poslovno usmerjen, predvsem pa učinkovitejši. Glavne značilnosti tega modela so:

- povečan finančni nadzor;
- jasno določanje ciljev in centralen nadzor nad njihovim izvajanjem;
- merjenje učinkovitosti in določanje standardov;
- poudarek na odzivnosti na zahteve uporabnikov;
- deregulacija trga delovne sile;
- prenos moči s stroke na management;
- vključevanje izvoljenih predstavnikov in sindikalistov v proces odločanja.

2. Model decentralizacije

Model izhaja iz opažanja, da je od sredine sedemdesetih let naprej v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, decentralizacije odločanja, povečanega sklepanja pogodb izven organizacije in številnih ločevanj majhnega strateškega jedra in večje izvajalske periferije, vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti. Glavne značilnosti tega modela so:

- razvoj trgov;
- prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru;
- ločevanje strateške in operativne funkcije;
- ploščenje organizacijske strukture;
- motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne več z ukazi;
- večja prilagodljivost namesto standardiziranja.

3. Model iskanja odličnosti

Ta model predvsem poudarja vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture ter zanika strogo racionalen pristop prvega modela. Odličnost v javnem sektorju pomeni težnjo

po odpravi birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračuna brez slabšanja kakovosti storitev in inovativnost. V okviru tega modela sta se izoblikovala dva pristopa:

- **Od spodaj navzgor:** ta pristop je bolj utemeljen, predvsem z idejo učeče se in inovativne organizacije. Pomembni niso samo rezultati, ampak tudi proces dela. Značilni ukrepi tega pristopa so poudarek na učenju, razvoj organizacijske kulture in močna decentralizacija z nadzorom preko merjenja rezultatov. Glavne značilnosti so:
 - poudarek na organizacijskem razvoju in učenju;
 - prepoznavanje organizacijske kulture kot oblike povezovanja;
 - podpora vodstva z zgledom "iz baze";
 - korenita decentralizacija z vrednotenjem delovnih rezultatov.
- **Od zgoraj navzdol:** ta pristop pa poudarja menedžment sprememb, ki ga vodi karizmatična osebnost na podlagi močne organizacijske kulture z oblikovanjem vizije organizacije. Glavne značilnosti so:
 - velika prizadevanja za spreminjanje kulture s skrbno pripravljenimi programi sprememb kulture;
 - projekcija vizije od zgoraj navzdol;
 - poudarek na karizmatičnih oblikah vodenja od zgoraj navzdol;
 - identifikacija karizmatičnih zgledov iz zasebnega sektorja za "novi" javni sektor;
 - intenzivnejši organizacijski programi usposabljanja;
 - oblikovanje izjav o poslanstvu in razvoj organizacijskih znakov, označb ipd;
 - eksplicitna strategija komuniciranja;
 - poudarjeno je strateško upravljanje človeških virov.

4. Model usmerjenosti k javnim storitvam

Ta model je najmlajši in najmanj razvit. Predstavlja predvsem združenje ideje javnega in zasebnega sektorja, poudarjajoč kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega zasebnega managementa ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Značilni elementi tega modela so:

- kakovost storitev;
- upoštevanje zahtev uporabnikov;
- dajanje prednosti izvoljenim in ne neposredno imenovanim predstavnikom;
- nasprotovanje uvedbi tržnih mehanizmov v javni sektor;
- poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom;
- odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v managerskem procesu.

3.4 ODGOVORNOST VLADE ZA UVEDBO SISTEMA KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI

Ob proučevanju sistemov državnih uprav ugotovimo, da se le-ti vse bolj spreminjajo. Eden izmed glavnih vzrokov je vsekakor **odziv na demokratično izražene interese ljudi**. Zaradi

monopolnih značilnosti je javna upravna nagnjena k **neučinkovitosti**. Za odpravo neučinkovitosti je potrebno v sistem javne uprave **uvesti sistem kakovosti storitev**. Uvajanje sistema kakovosti je **temelj** vsake **prenove**, tudi preнове državne uprave. Že na samem začetku prizadevanj za reformo javne uprave oziroma pri načrtovanju zelenih sprememb bi bilo potrebno natančno določiti **primeren sistem kakovosti** za državno upravo, **skupne cilje**, **način usposabljanja** in **motiviranja zaposlenih**, da bi sistem kakovosti v praksi povsem zaživel. Saj prenova javne uprave ni enkratna naloga, gre za **neprekinjen proces**. Neprekinjenost izboljševanja ne zagotavlja projekt preнове, pač pa uveden sistem kakovosti. Torej se večina problemov ter napak državne uprave lahko razreši z vpeljavo elementov kakovosti na vsa področja javne uprave. Uvedba sistemov kakovosti v državno upravo je predvsem stvar odločitve vlade, ki je kolektivni organ vodstva celotnega sistema. Odločitev o uvedbi sistemov kakovosti v državno upravo pa ni tako enostavna.

Vlada bi zato morala dati **večji poudarek vrednotam**, kot so prizadevanje za uresničitev **željam državljanov**, **hiter odziv**, **ravnanje z merljivimi cilji** in **dolgoročna vizija bodočnosti**, **usmerjenost v procese dela** ter **ciljna usmerjenost v rezultate**. Prizadevanje za kakovost, ki jo določajo državljani, je vsekakor najpomembnejša vrednota. Državljeni so končni sodniki in presojevalci tega prizadevanja za kakovost. Saj kot kupci državne uprave ne morejo poiskati boljšega dobavitelja. S hitrim odzivom so mišljeni kratki časi izvajanja procesov in odprava vseh aktivnosti brez dodane vrednosti. Posredno je ta vrednota povezana s kratkimi časi izvajanja in časovno točnostjo storitev, ki jih potrebujejo državljani, ter z učinkovitostjo delovanja in zniževanjem stroškov. Vodenje z merljivimi cilji in dolgoročna vizija bodočnosti morata biti vključena med temeljne vrednote državne uprave. Kajti merljivi cilji so namenjeni usklajevanju dela vseh zaposlenih in nadzoru odstopanja od začrtane poti. Problem državne uprave ni v neizdelanosti strategij, ampak v njihovi usklajenosti že v fazi sprejemanja in uresničevanja na podlagi merljivih ciljev. Vlada bi morala biti pozorna tudi na usmerjenost v procese dela s poudarkom na njihovi enostavnosti, preglednosti, razvoju in izboljševanju. Kajti vzroki za boljše ali slabše rezultate so vgrajeni v procese. Ciljna usmerjenosti v rezultate pa spodbuja spremljanje rezultatov dela, se prilagaja prioritetam in vodi k pravilnemu razporejanju virov (proračun). Če ni osredotočenosti na rezultate, se lahko zgodi, da organizacije pretiravajo s poudarkom na procesih in postopkih ter pozabljajo na pomembne dejavnike uspešnosti.

Ob primerjavi obsega zahtev modelov posameznih sistemov kakovosti, ki so zgrajeni na podlagi standardov ISO 9000, ugotovimo, da so za ministrstva primerni sistemi kakovosti, zgrajeni na podlagi standarda kakovosti ISO 9001. Za organe v sestavi med katere sodijo upravne enote, pa so večinoma ustrežnejši sistemi kakovosti, ki temeljijo na standardu ISO 9002. Do razlike prihaja zaradi različnih vlog obeh tipov organizacij (Barič Bizjak, 1999, str. 51).

Strateški načrt za vpeljavo programa slovenske javne uprave kot **ključnega cilja** področja reforme javne uprave vključuje nekaj elementov, ki bi jih lahko šteli za elemente sistema

kakovosti, vendar ne vključuje celostne zasnove sistema kakovosti za državno upravo. R. M. Barić Bizjak pa poudarja, da v kolikor bi reforma državne uprave vključevala zahteve po kakovosti storitev, bi bila vlada dolžna **določiti** in **dokumentirati** svojo **politiko kakovosti**. Napisana mora biti kratko, jasno in nedvoumno ter poudarjati bistvene elemente za upravljanje in vodenje kakovosti, na primer (Barić Bizjak, 1999, str. 52):

- **dolgoročni cilj** državne uprave na področju kakovosti;
- **pomembnost ključnih elementov kakovosti**, recimo ažurnost in pravna utemeljenost izvajanih storitev;
- **obveznost vlade** za kakovost;
- **odnose s strankami**, s strokovno in z laično javnostjo, drugimi vejami oblasti ipd.;
- **izpolnitev potreb in pričakovanj** strank;
- **medsebojne odnose** znotraj državne uprave kot celotnega sistema;
- **programe za izboljšanje kakovosti**;
- **povečanje ekonomičnosti poslovanja**;
- **zmanjšanje stroškov kakovosti**;
- **izobraževanje za kakovost**;
- **motivacijo za kakovost**.

Primerjava delovanja državne uprave za nekaj let nazaj in danes, se odraža v tem, da je javna uprava še do nedavnega delovala izolirano od okolja in v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili. Zaradi vse večjih vplivov globalizacije in ostre konkurence v vseh sektorjih se je državna uprava prisiljena primerjati z zasebnim sektorjem. Od tod izvira težnja, da se tudi v državni upravi zaposleni vse bolj zavzemajo k dvigovanju kakovosti storitev, pri čemer je najpomembnejša usmeritev k uporabniku. Samo dvigovanje kakovosti pa naj temelji predvsem na načelih celovitega obvladovanja kakovosti.

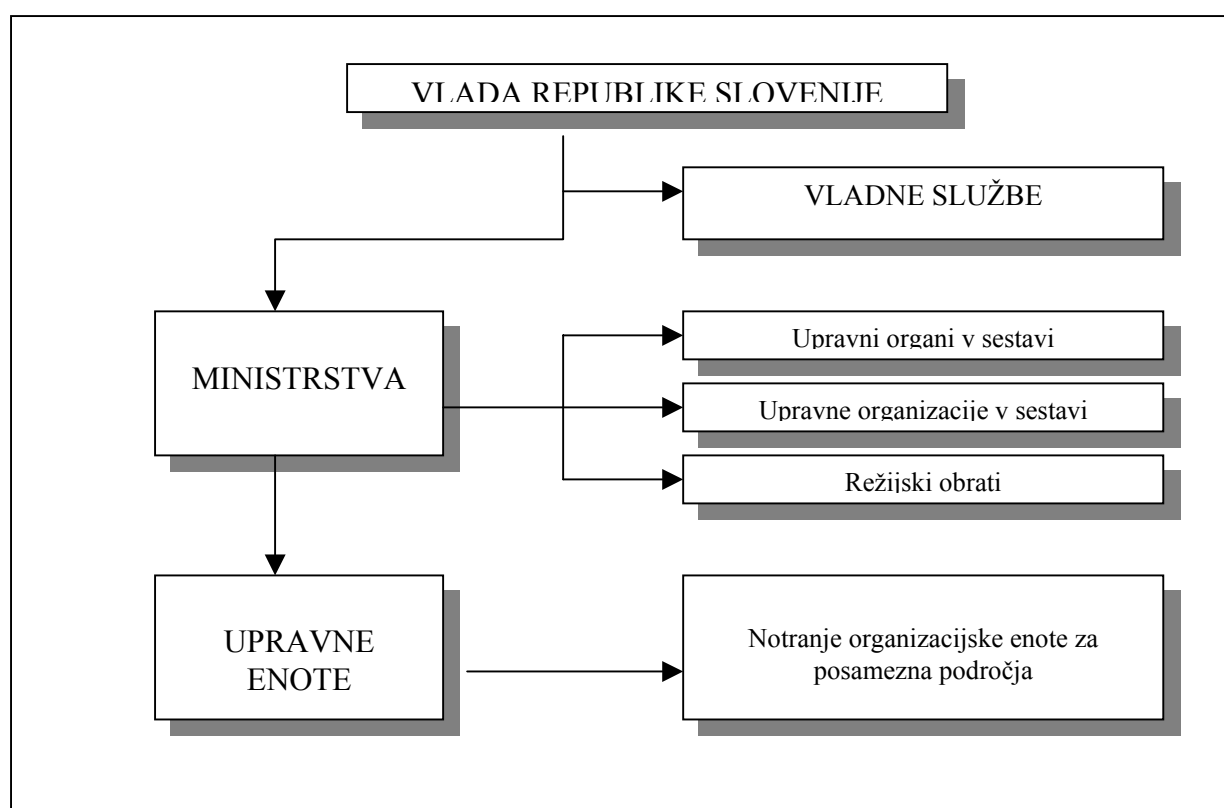
3.5 UPRAVNA ENOTA

3.5.1 Mesto upravne enote v javni upravi

Upravne enote so bile ustanovljene z Zakonom o upravi in so pričele delovati s 1. 1. 1995 z razdružitvijo od nekdanjih občin. Upravna enota opravlja naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva. Je samostojna organizacijska enota in **opravlja upravne naloge in pristojnosti z delovnih področij 10 ministrstev**. Opravlja tudi vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti bivših občin. Zakon o državni upravi določa, da se upravna enota ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (Zakon o državni upravi, 2002).

Upravne enote sestavljajo mrežo, ki pokriva celotni teritorij, preko katere uprava neposredno izvaja svoje naloge na lokalni ravni. Do konec leta 1994 so te naloge opravljale nekdanje občine, ki so bile v tej svoji funkciji sestavni del državne uprave. Upravna enota ima lastne organe in lastno vodstvo, vendar je pri izvajanju svojih nalog povsem odvisna od centralne uprave (slika 5). Delovno področje upravne enote je enako delovnemu področju ministrstev, katerih naloge se teritorialno izvajajo prek upravnih enot, s tem da prihaja med njimi do delitve funkcij in pristojnosti. Temeljna pristojnost upravne enote je odločanje v upravnih postopkih na prvi stopnji (Zakon o upravi, 1994).

Slika 5: Organizacija državne uprave Republike Slovenije glede na določila Zakona o Vladi Republike Slovenije in določila Zakona o upravi



Vir: Bahčič, 1999, str. 33.

Sistem državne uprave je del izvršilne veje oblasti. Sestavljen je iz vlade in njenih služb. Vlada je sestavljena iz ministrov, ki so zadolženi za vodenje in upravljanje posameznih resorjev. Vodenje posameznega resorja se izvaja preko ministrstev. Upravne enote so organizacije, preko katerih izvršilna oblast izvaja upravne naloge in pomenijo teritorialno distribucijo izvršilne oblasti.

Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Na podlagi te določitve ministrstva, vsako na svojem področju:

- Dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti.
- Dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij.
- Spremljajo organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari, nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti.
- Lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča.

Upravno enoto vodi načelnik. Načelnik predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote. Za svoje delo je odgovoren Vladi Republike Slovenije, ministru, pristojnemu za upravo in ministrom pristojnim za posamezna delovna področja v upravni enoti.

Vodja organizacijske enote je višji upravni delavec, ki ga imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog načelnika upravne enote. Vodi organizacijsko enoto, opravlja najzahtevnejše naloge iz delovnega področja notranje organizacijske enote ter vodi najzahtevnejše upravne postopke. Za svoje delo je odgovoren načelniku upravne enote.

Drugi delavci upravne enote opravljajo naloge, določene z zakoni in drugimi predpisi ter s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Metlika, v skladu s pristojnostmi in pooblastili, ki jih za opravljanje posameznih delovnih nalog določajo zakoni in drugi predpisi ter po navodilih vodje notranje organizacijske enote. Za strokovno delo na svojem delovnem področju so odgovorni načelniku in vodji notranje organizacijske enote (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Metlika, 1998, str. 6-7).

Načelnik upravne enote mora na podlagi zakona o državni upravi redno poročati ministrstvu, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote. Poročanje ministrstvu, pristojnemu za upravo, zajema celotno delovanje upravne enote, poročanje resornim ministrstvom pa zajema izvrševanje nalog na njihovih delovnih področjih.

Ministrstvo, pristojno za upravo:

- Nadzoruje organizacijo dela in učinkovitosti upravne enote v celoti.
- Spremlja usposobljenost delavcev na delovnih mestih, na katerih se ne opravljajo upravne naloge iz delovnih področij drugih ministrstev.

- Daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela.
- Predlaga vladi izdajo soglasja k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v upravni enoti.
- Usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot.

Upravna enota je državna ustanova. Od podjetja se razlikuje po tem, da njen ekonomski cilj ni ustvarjanje dobička, pač pa nuditi kvalitetne storitve, kakovostno vodenje upravnih postopkov in zagotavljanje prioritete interesov strank. Cilji upravne enote so večja kvaliteta storitev, obvladovanje stroškov, zvišanje ravni storilnosti, izboljšanje notranjih komunikacijskih funkcij med oddelki in poenostavitev postopkov za stranke, doseganje visoke stopnje zaupanja strank, organiziranje dela na strankam prijazen način, pospeševanje komunikacij s strankami, napredovanje zaposlenih, razvijanje organizacijske kulture in vrednot.

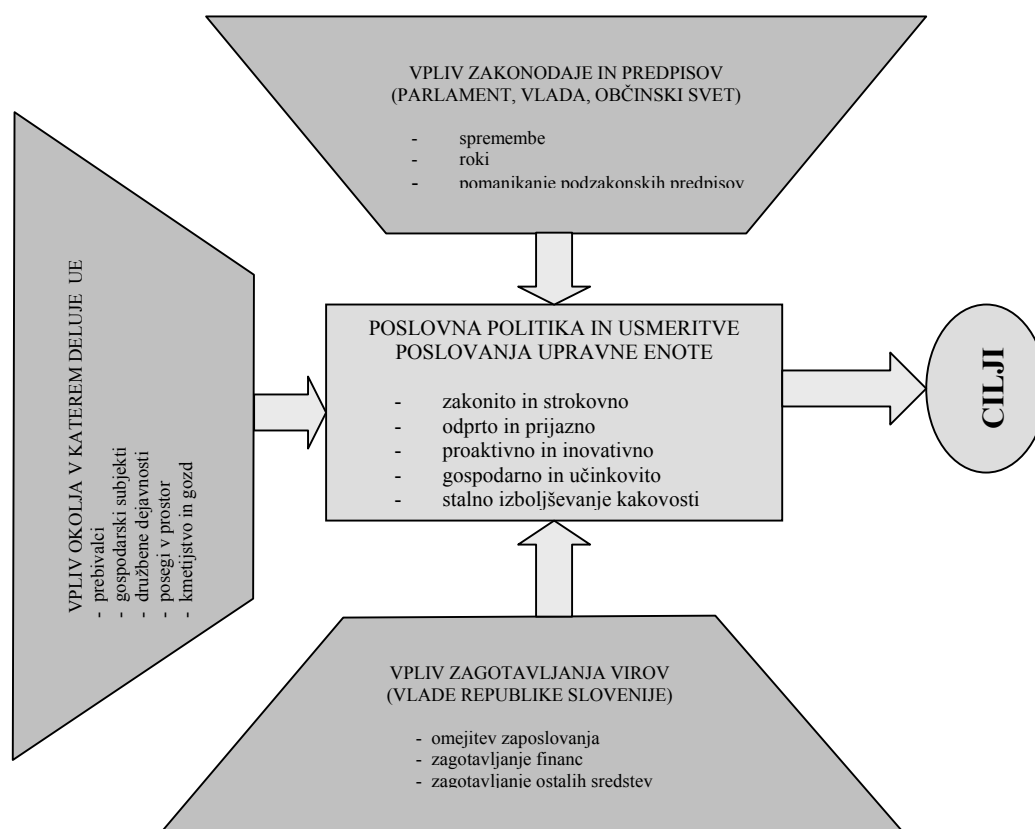
3.5.2 Upravna enota kot poslovni sistem

Na osnovi definicije Zakona o upravi je upravna enota teritorialna, organizacijska enota državne uprave, ki se organizira za območje ene ali več lokalnih skupnosti, tako da se zagotovi racionalno in učinkovito opravljanje z zakonom določenih nalog državne uprave. V sistemu izvršilnega dela državne oblasti so upravne enote v neposrednem stiku z državljanji, strankami, odjemalci storitev državne uprave, kjer se zaznava učinkovitost upravne enote in drugih državnih organov, ki sodelujejo v procesu odločanja na prvi stopnji.

Za upravno enoto lahko rečemo, da kot poslovni sistem vsebuje večino atributov poslovnih sistemov. Deluje kot odprt sistem, ima svoj "trg", to je teritorialno in širše območje, za katerega je pristojna, ima lastne vire in organizacijo, v kateri potekajo upravni procesi. Zaradi izrazito monopolne dejavnosti na trgu nima konkurence, vendar je pod neprestanim nadzorom javnosti.

Spada med nepridobitne dejavnosti, vendar ji Zakon o upravi nalaga, da mora poslovati učinkovito in racionalno. Navedena zakonska določba nas vodi k razmišljanju, kako obvladovati **zunanje** in **notranje vplive** (slika 6) na poslovni sistem upravne enote, kako zagotavljati racionalno poslovanje in zadovoljiti množici zahtev našega "trga", ob vsakoletnih omejitvah pri zagotavljanju virov. Zunanje vplive, kot so vpliv zakonodaje in predpisov, vpliv življenjskega utripa v okolju, v katerem deluje upravna enota, omejitve pri zagotavljanju virov, ki jih postavlja Vlada Republike Slovenije, lahko le ocenimo na podlagi napovedanih in objavljenih načrtov. Notranje vplive, kot so organizacija dela, izobraževanje in usposabljanje kadrov, spremljanje procesov in uvajanje izboljšav, sprejemanje preventivnih ukrepov, uvajanje projektnega vodenja, lahko uravnava ravnateljstvo upravne enote samo.

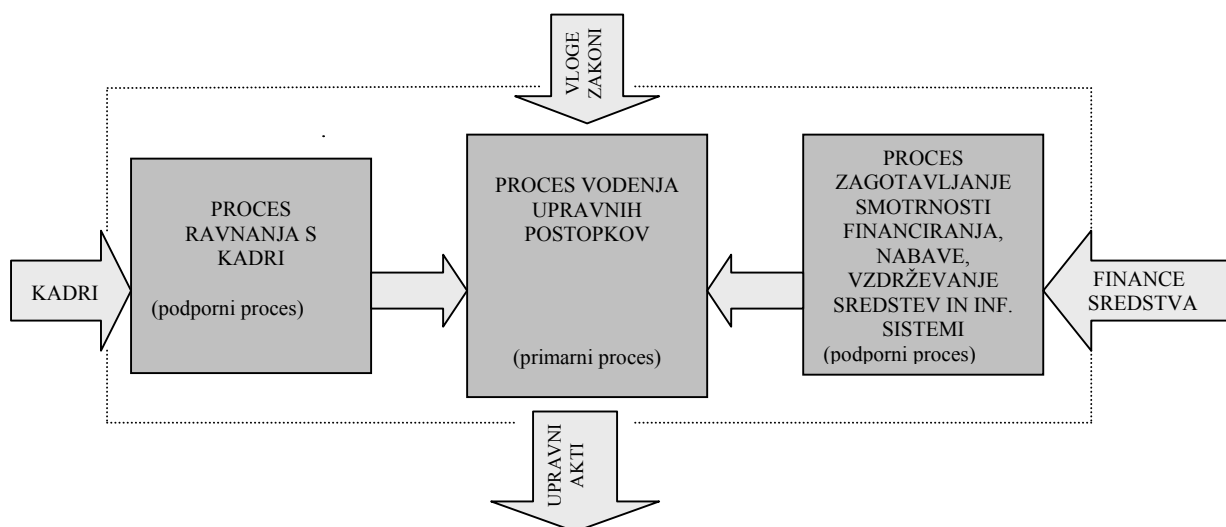
Slika 6: Zunanji vplivi na poslovni sistem upravne enote



Vir: Preskar, 2001, str. 99.

Notranje vplive lahko uravnava vodstvo upravne enote, medtem ko vplive zunanjega okolja lahko samo predvideva. Slednji imajo zelo velik pomen pri poslovanju upravne enote. V upravni enoti kot poslovnem sistemu se odvijajo procesi, kar je prikazano v sliki 7.

Slika 7: Procesi v poslovnem sistemu upravne enote



Vir: Preskar, 2001, str. 99.

Primarni proces je **vođenje upravnih postopkov**, ki se lahko učinkovito izvaja le ob močni podpori vsaj dveh podprocesov, in sicer: procesa ravnanja s kadri in procesa zagotavljanja finančnih sredstev, nabave, vzdrževanja sredstev ter informacijskega sistema.

3.5.3 Razlogi za uvajanje kakovosti v upravo enoto

Delovanje javne uprave je bilo še do nedavno avtonomno v skladu z njenimi tradicionalnimi pravili. Za organizacije javne uprave je nujno in neizbežno, da se ravnaajo vzporedno z pridobitnim sektorjem. Slednje povzročajo vplivi, ki jih imajo na državo globalizacija, odpiranje v Evropo in ostra konkurenca v vseh sektorjih, tako pridobitnih kot nepridobitnih. Organizacije, ki se soočajo s konkurenco in vsak dan bijejo boj za preživetje, so že davno spoznale nujnost uvajanja mednarodno priznanih in uveljavljenih standardov kakovosti v svoje delo. Vendar še zmeraj naletimo tudi na take, ki se borijo za preživetje in se zato nimajo časa ukvarjati s standardi kakovosti (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>).

Pred dvema letoma smo lahko za uvajanje kakovosti v upravni enoti ugotovili, da je ob vseh vzporednicah, ki bi jih lahko takrat potegnili na področju uvajanja kakovosti v storitvenih organizacijah ali drugih sorodnih področjih, značilno, da imajo zelo malo ali skoraj nobenih izkušenj na tem področju, ob vsem tem pa ni bilo niti pozitivnih primerov in zgledov, kako uvajati sistem v državno upravo.

Ob iskanju elementov kakovosti na posamezni upravni enoti ugotovimo, da je ta vrednota deloma že prisotna. Zato je lahko odločitev za začetek projekta utemeljena v naslednjem: **"Če smo ugotovili prisotnost elementov kakovosti pri svojem delu, potem je prisotna tudi kakovost kot vrednota"**. Odbor za kakovost, imenovan pri Ministrstvu za notranje zadeve, Uradu za organizacijo in razvoj uprave, si med ostalim prizadeva, da skupaj z dejavnostmi vodstva v upravnih enotah in ob sodelovanju vseh zaposlenih našteje elemente kakovosti poveže v sistem za doseg cilja, to pa je pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO serije 9000.

Za doseg tega cilja je potrebno (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>):

- Okrepiti infrastrukturo upravne enote, kamor spadajo definirane učinkovite komunikacijske poti, ki vodijo do vsakega zaposlenega.
- Oceniti razpoložljivost in pripravljenost vodstvenega kadra za delo na tem projektu;
- Opredeliti ključne dejavnosti za oblikovanje manjkajočih elementov sistema in preoblikovanje obstoječih.
- Oblikovati projektno skupino v upravni enoti in pridobiti zunanje sodelavce. To naj bi bili tudi prvi koraki pri projektu Uvajanje kakovosti v upravno enoto.

3.5.4 Obvladovanje procesov v upravni enoti

Z analiziranjem dejavnosti v upravni enoti pridemo do ugotovitve, da v upravni enoti poteka množica dejavnosti, ki so povezane v **procese**. O samem procesu govorimo takrat, kadar si dejavnosti sledijo v določenem zaporedju in so povezane v smiselno celoto. Rezultat tega procesa je izdelek, proizvod ali storitev z neko uporabno vrednostjo. Kot se dejavnosti povezujejo v procese preko vzorčno-posledičnih povezav, se tudi procesi povezujejo na tak način, da se izhod enega procesa preoblikuje v vhod drugega.

Osnovna naloga upravnih enot je izvajanje različnih procesov oziroma **vodenje upravnih postopkov**. Taki procesi so postopek pridobitve potnega lista, postopek pridobitve gradbenega dovoljenja in podobno. Izvajanje upravnih procesov temelji na sprejemu, obravnavi, izdelavi in shranjevanju različnih dokumentov. Poslovanje upravnih enot je torej izrazito procesno uravnano. Z dobrim vodenjem procesov v upravni enoti se stvari ne bodo "dogajale ali zgodile", ampak jih bodo zaposleni morali sami voditi (Nemec, 2002, str. 262). Strank ne zanima, zakaj njihove zadeve ni bilo mogoče urediti, zakaj zadeva stoji in podobno. Zanimajo jih le **rezultati**. Rezultate pa dajejo procesi. Vse, kar pripelje do končnega izdelka, je namreč proces. Proces lahko tudi obvladujemo, za to mora skrbeti skrbnik procesa, ki mora poznati vhode in izhode, imeti merila in metode za potek in nadzor procesa ter postopke zagotavljanja virov.

V ospredje poslovanja upravne enote čimbolj stopa problem prilagajanja spremembam, ki smo jim priča v zadnjem obdobju. V današnjih razmerah so spremembe procesov potrebne. Na podlagi definicije ključnih procesov v upravni enoti je priporočljivo najprej preurediti najpomembnejše temeljne procese, nato pa tudi podporne procese. Pri tem je potrebno porušiti medfunkcijske pregrade in škodljive običaje, optimirati odzivne čase in stroške ter odpraviti kritične točke. Z ravnanjem procesnih tokov pa doseči uskladitev ciljev vseh procesov v smeri končnega cilja organizacije. Pri uvajanju kakovosti v organizacijo je zato ves čas prisotna dilema: **ali analiziranje in poznavanje procesov ali tudi spreminjanje**.

Lahko rečemo, da samo poznavanje procesov oziroma njihova analiza in popis v skladu s standardi kakovosti še ne prineseta nove kakovosti. Ravnanje kakovosti vedno povzroči spreminjanje obstoječega stanja oziroma prehod iz stanja nižje kakovosti v stanje višje kakovosti. V tem primeru gre za spreminjanje obstoječega stanja, nastale spremembe pa se odražajo kot prenova procesov. Vodilo za prenovu in pogoje, da se vse skupaj lahko prične, pa prinese, oziroma povzroči uvedba sistema kakovosti v organizacijo.

Pri uvajanju kakovosti gre tako za **vgradnjo kakovosti** v obstoječe procese kot za **prenovo procesov**, ki so posledica **uvedenih standardov kakovosti** in **ravnanja** v skladu z njimi. Torej ne gre samo za projekt kakovosti, temveč tudi za proces njenega stalnega izboljševanja. Razvitje funkcij kakovosti je potrebno uporabiti v notranji verigi procesov, tako da pričakovanja strank postanejo cilji upravne enote.

Razčlenitev in kvalifikacija procesov ni tako enostavna. Številni teoretiki procesov pa so si enotni le v tem, da ima lahko vsaka organizacija več procesov, ki potekajo preko različnih funkcij. V literaturi se procesi pogosto delijo na **bistvene** in **podporne**. Osnovni procesi so jedro poslovanja in so življenjskega pomena za organizacijo. To so procesi, ki dodajajo vrednost za uporabnike in neposredno vplivajo na njihovo zadovoljstvo. Usmerjeni so na rezultate in ne na vodenje drugih procesov. Podporni procesi ne dodajajo vrednosti za stranko neposredno, pač pa so pomembni za delovanje celotne organizacije in omogočajo uspešno ter učinkovito izvajanje bistvenih procesov (Nemec, 2002, str. 263).

Kot temeljne procese (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>) v upravni enoti je odbor za kakovost, imenovan pri Ministrstvu za notranje zadeve, Uradu za organizacijo in razvoj uprave, opredelil naslednje procese:

- proces **vođenja upravnih postopkov**;
- proces **nabave pisarniškega in drugega potrošnega materiala**;
- proces **ravnanja z zaposlenimi** (kadrovanje, izobraževanje, nagrajevanje);
- proces **ravnanja z zbirkami dokumentarnega gradiva**;
- proces **pisarniškega poslovanja**;
- proces **informacijske podpore uporabnikom**;
- proces **zagotavljanja smotrnosti financiranja**.

Opredelitev procesov na osnovne in podporne nam je v pomoč pri opredelitvi procesov v upravni enoti. Odbor za kakovost je med temeljne procese uvrstil 7 procesov, nekateri izmed njih nikakor ne sodijo med osnovne. Med temeljne procese v upravni enoti bi lahko uvrstili vodenje upravnega postopka. Proces financiranja, informiranja, proces ravnanja z zaposlenimi, vzdrževanje opreme, nabava, komuniciranje in pisarniško poslovanje pa spadajo med podporne procese.

Procese lahko delimo na **organizacijske** in **poslovne**. Organizacijski procesi so vodenje upravnih postopkov, ravnanje z zaposlenimi, ravnanje z zbirkami dokumentarnega gradiva, pisarniško poslovanje in informacijska podpora uporabnikom. Med poslovne procese pa spadajo nabava pisarniškega in drugega potrošnega materiala in zagotavljanje financiranja.

Obvladovanje procesov ni enkraten projekt, saj se ti nenehno spreminjajo in jih je treba vedno znova določiti in raziskovati. Spremembe v izvajanju procesov v upravni enoti velikokrat povzroči sprememba zakonodaje. Vse skupaj pa je posledica vključevanja v Evropsko unijo, zato lahko v upravni enoti pričakujemo tendenco spreminjanja procesov.

3.5.5 Izbira modela za uvajanje sistema kakovosti ISO 9001

Upravne enote opravijo večino upravnih nalog države na prvi stopnji in tako na zaokroženem področju predstavljajo **vez** med **državljeni** in samo **državo**. Ena izmed značilnosti upravnega postopka je neposreden stik med stranko in izvajalcem storitve. Prav zaradi neposrednega stika

stranka zaznava kakovost storitve ne samo na podlagi končnega rezultata, ampak tudi na podlagi poteka same storitve. Ni vseeno, ali je zadeva končana v roku, ali je občan že predhodno obveščen, kaj vse mora prinesiti s sabo, ali je postopek voden prijazno in je stranka deležna ustreznih pravnih nasvetov ter nenazadnje, ali je odločitev, ki jo je sprejel državni organ, strokovno pravilna in ne povzroča stranki nobenih nepredvidenih in neželenih posledic (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>). Prav področje izvajanja upravnih storitev na prvi stopnji je izmed dejavnosti državne uprave nekako najbolj primerljivo z upravljanjem storitev v gospodarstvu. Zato je zamisel glede uvedbe sistema kakovosti na nivoju upravne enote realna. Upravna enota je namreč samostojen upravni organ, ki deluje na zaokroženem področju, je samostojen proračunski porabnik in pravna oseba ter ima svojo lastno organiziranost. Vse navedeno pa tudi odpira možnosti, da se lahko uspešno loti tudi uvedbe projekta obvladovanja kakovosti.

V kolikor uvedba sistema kakovosti temelji na standardih serije ISO 9000, bi bilo na ravni ministrstev primerno izbrati standard kakovosti ISO 9001, na ravni organov v sestavi ministrstev in upravnih enot pa standard ISO 9002. Ministrstvo je namreč nosilec razvojnih dejavnosti resorja vključno z razvojem delovnih postopkov, na nivoju upravnih enot pa teče izvedbena raven delovanja državne uprave, zato se za upravne enote kaže kot primeren standard kakovosti ISO 9002 (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>).

3.5.5 Obvladovanje sprememb kot pogoj za uspešen začetek

Zavedati se je potrebno, da je državna uprava po svoji naravi konzervativen sistem, katerega glavna naloga je ohranjanje temeljnih družbenih vrednot, izraženih preko veljavne zakonodaje in koncepta pravne države. Kot tak je sistem nenaklonjen spremembam, oziroma težko sprejme tudi tiste spremembe, ki nimajo neposredne povezave z izvajanjem njegovih temeljnih nalog in le-teh ne ogrožajo. Uvajanje sistemov kakovosti v državno upravo bo prav gotovo pomenilo velike spremembe, ki jim je potrebno posvetiti posebno pozornost in za katere bo potrebno motivirati predvsem ravnatelje državnih organov.

Uvajanje kakovosti v enoto državne uprave povzroči številne spremembe, zato je pomembno, da vsi zaposleni začetijo, da:

- v upravnem organu vlada vzdušje zaupanja in kolegialnosti;
- vodilni prevzemajo mentorsko vlogo, s tem vzpodbujajo sodelovanje in izražanje mnenj;
- jih uvedba sistema kakovosti ne ogroža in vedo, kaj jih čaka in kje je njihovo mesto;
- vedo, kaj bo jutri boljše, kaj bodo pridobili oni osebno;
- spremembe ne bodo doletele le njih, ampak se bo spremembam podrejalo tudi vodstvo;
- jim bo novi način dela v pomoč in ne v dodatno breme.

Med drugim pa mora vodstvo pred uvajanjem sprememb še posebej proučiti, kako je v upravnem organu urejeno naslednje: (1) deligiranje (prenos pooblastil) pristojnosti, (2) način komuniciranja in (3) možnost finančnega pokritja izvajanja projekta kakovosti.

Vsekakor je v upravnem organu smiselno doseči čim širši dolgoročni sporazum med zaposlenimi in ravnatelji o skupnih ciljih in strategiji glede uvajanja sprememb, še posebej v primeru uvajanja projektov kakovosti.

3.6 KAKO PRIDOBITI CERTIFIKAT KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI

Danes se tako v svetu kot pri nas srečujemo z veliko nasprotujočih si mnenj glede uvajanja standardov iz serije ISO 9000. Nekateri menijo, da gre le za modno muho. Celo med zaposlenimi v podjetjih s pridobljenim certifikatom ni tuje razmišljanje, da gre le za več dela za isto plačilo itd.

Takšni in drugačni pomisleki so toliko bolj prisotni tudi v dejavnostih, kot je javna uprava, ki je na svojem področju monopolist in ji ni treba tekmovati s konkurenco na tržišču. Vendar lahko rečemo, da takšni pomisleki in dileme, ki se pojavljajo ob uvajanju sistemov kakovosti, ne izhajajo iz realnih in argumentiranih temeljev. V teh primerih gre predvsem za odraz napačnih pristopov pri samem tolmačenju, še bolj pa napačnem uvajanju zahtev standarda v prakso. Pri vzpostavljanju sistemov kakovosti v javno upravo in konkretno v upravne enote vidimo, da to ni enosmerna cesta in proces brez konfliktov. V nadaljevanju bom opisala napotke, smernice in opozorila pri uvajanju sistemov kakovosti v upravno enoto.

3.6.1 Zakaj certifikat ISO 9000 v upravno enoto

Ravnatelj upravne enote oziroma načelnik se mora na podlagi lastne presoje odločiti za uvedbo sistema kakovosti na osnovi standarda ISO. Odločitev mora izhajati iz tega, da je to za upravno enoto potrebno in koristno, nikakor pa ne iz tega, ker to imajo že druge upravne enote. Pri tem velja poudariti, da je uvajanje in uveljavljanje sistema kakovosti trajni proces, pridobitev certifikata pa le uskladitev le-tega z zahtevami standarda. Sama pridobitev certifikata tako ne more in ne sme biti končni cilj, zato ga v upravnih enotah s pridobljenim certifikatom uporabljajo kot orodje za dolgoročni dvig kakovosti upravnih storitev.

Na podlagi različnih analiz delovanja upravnih enot pridemo do ugotovitve, da sleherna upravna enota pri svojem delu že uveljavlja mnoge elemente kakovosti. Sama pridobitev certifikata pomeni odpravo razkoraka med zahtevami standarda in prakso, ki pa je od ene do druge upravne enote različna.

Odbor za kakovost je ugotovil, da ne glede na razlike med posameznimi upravnimi enotami in s tem različnimi izhodiščnimi osnovami uvedba sistema kakovosti na podlagi standarda ISO 9002 v upravni enoti prispeva (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>):

- k večji **preglednosti** in **optimizaciji postopkov** in s tem k dvigu **učinkovitosti** upravnega dela;

- k **jasnejši opredelitvi pristojnosti in odgovornosti** vseh zaposlenih in s tem tudi krepitevi samoodgovornosti;
- k **vzpostavitvi sistema notranje kontrole**;
- k **racionalizaciji stroškov** poslovanja;
- k **sprotnemu odpravljanju napak**;
- k **prijaznejšemu odnosu** do strank;
- k **načrtnemu usposabljanju** zaposlenih delavcev;
- dolgoročno k **motivaciji delavcev** in dvigu zavesti o nujnosti nenehnega izboljševanja kakovosti.

3.6.2 Kako do certifikata ISO 9002

Na podlagi odločitve in dozorevanja prepričevanja o koristnosti uvedbe sistema kakovosti lahko začnemo iskati poti za njegovo vzpostavitev in kako zanj dobiti certifikat. V javni upravi je zaenkrat relativno malo praktičnih izkušenj, vendar se število le-teh iz leta v leto povečuje. Za preprečitev osnovnih napak v pripravah na pridobitev certifikata je pomembno predvsem dvojje (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>):

1. V smislu reka: **za dobro kakovost so potrebni vsi, za slabo je dovolj eden**, morajo v pripravah na uvedbo sistema kakovosti sodelovati vsi zaposleni in to ob tvornem vključevanju strank (ankete in druge oblike merjenja zadovoljstva strank). Načelnik in vodstvo morajo biti nosilci dejavnosti, vendar ne brez sodelovanja celotnega kolektiva. Napačen je tudi pristop, če je vodstvo le opazovalec in od zaposlenih pričakuje, da bodo vse opravili sami.
2. Razmere in prisotnost elementov kakovosti v posameznih upravnih enotah so različne, zato ni mogoče iskati skupnih rešitev. To pomeni, da ni mogoče definirati vzorčnega modela, ni možno enostavno prepisovati dokumentacije, ki jo zahtevajo standardi. Povsod mora biti izhodišče analiza stanja. Po možnosti je treba ohraniti vse, kar se je pokazalo kot dobro, in dodati le tisto, kar je potrebno.

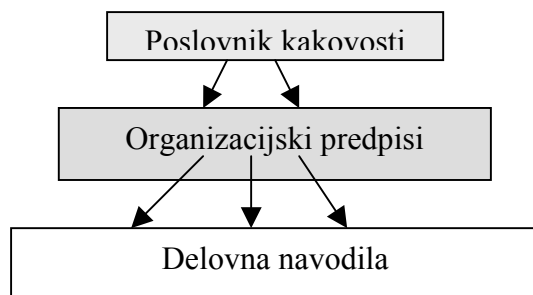
Vsa dokumentacija sistema kakovosti, vključno s poslovníkom kakovosti, mora biti napisani "na kožo" posamezne upravne enote, sicer je neuporaben kos papirja.

3.6.3 Izbira pristopa

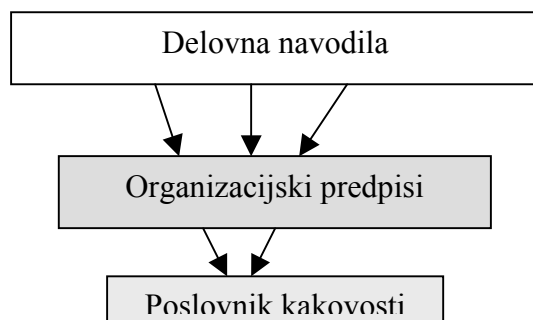
V praksi naletimo na dva različna pristopa uvajanja sistema kakovosti. Od specifičnosti v posamezni upravni enoti je odvisno, kako se bomo lotili izvedbe projekta. Pomembno je doseči cilj, ravnateljstvo posamezne upravne enote pa si izbere pot, za katero meni, da najbolj ustreza njegovim razmeram, razpoložljivim človeškim in materialnim virom.

Na podlagi nastajajoče prakse in izkušenj se kažeta dve možnosti glede izbire pristopa uvajanja sistema kakovosti (<http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>) v upravno enoto:

1. Prvi pristop bi lahko poimenovali kar pristop "**od zgoraj navzdol**" ali pristop po hierarhiji dokumentov sistema kakovosti. To pomeni, da so se po analizi stanja (procesa) in postavitvi ciljev upravne enote lotile priprave osnutka poslovnika kakovosti in nato drugih podrejenih dokumentov.



2. V praksi pa so se srečali tudi z obratnim pristopom. V upravni enoti so izkoristili dobro urejena in pripravljena delovna navodila in so celotni projekt začeli graditi na njih tako, da so poslovnik izdelali na koncu.

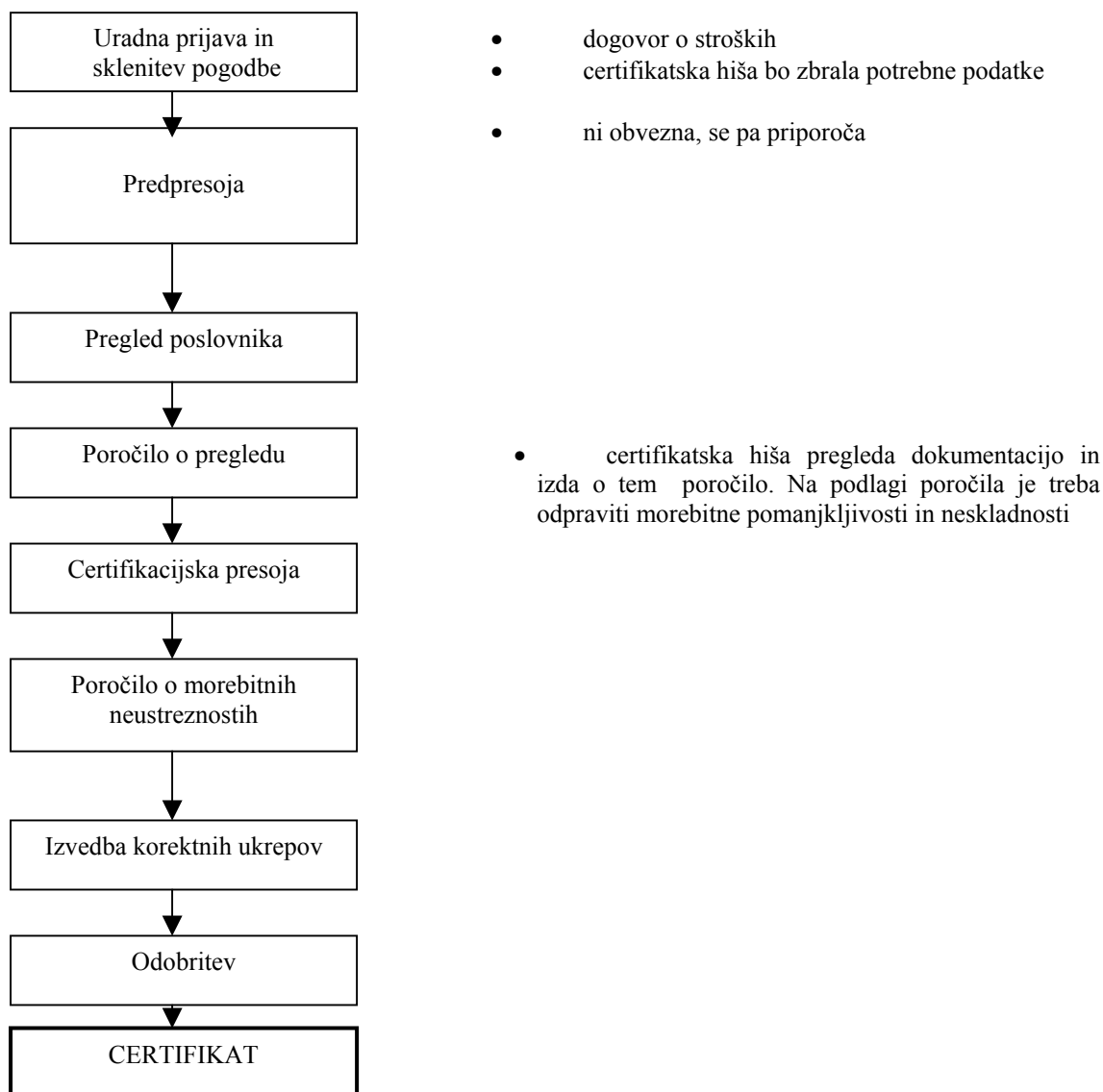


Vendar to zagotovo nista edina možna pristopa. Z analizo uvajanja kakovosti v druge upravne enote lahko naletimo tudi na kakšen drugačen pristop uvajanja kakovosti. Zagotovo lahko rečemo, da bo praksa pokazala še druge uspešne prijeme, zato zgoraj navedena primera služita predvsem kot pripomoček ali smernici v uvajanju kakovosti.

3.6.4 Postopek pridobitve certifikata

Postopek pridobitve certifikata se začne s samo **odločitvijo ravnateljstva** o vpeljavi sistema kakovosti v posamezno organizacijo. Ostale dejavnosti, ki spremljajo izvedbo tega projekta, sem že opredelila v prejšnjih točkah. V tej točki pa nameravam prikazati zadnjo fazo pridobitve certifikata kakovosti, to je navezavo stika z organizacijo, ki podeljuje omenjeni certifikat (priloge 6-10). S certifikatsko hišo se organizacija v pridobivanju certifikata dogovori predvsem o posameznih fazah postopka certifikacije, ki pa so prikazane v sliki 8.

Slika 8: Faze postopka pridobitve certifikata kakovosti



Vir: <http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>.

Začetek postopka pridobitve certifikata kakovosti se prične z uradno prijavo in sklenitvijo pogodbe med upravno enoto in certifikatsko hišo. V fazi pridobitve certifikata kakovosti so izpeljane še naslednje aktivnosti: predpresoja, pregled poslovnika, poročilo o pregledu, certifikacijska presoja, poročilo o morebitnih neustreznostih in izvedba korektivnih ukrepov. Nato sledi odobritev in podelitev certifikata.

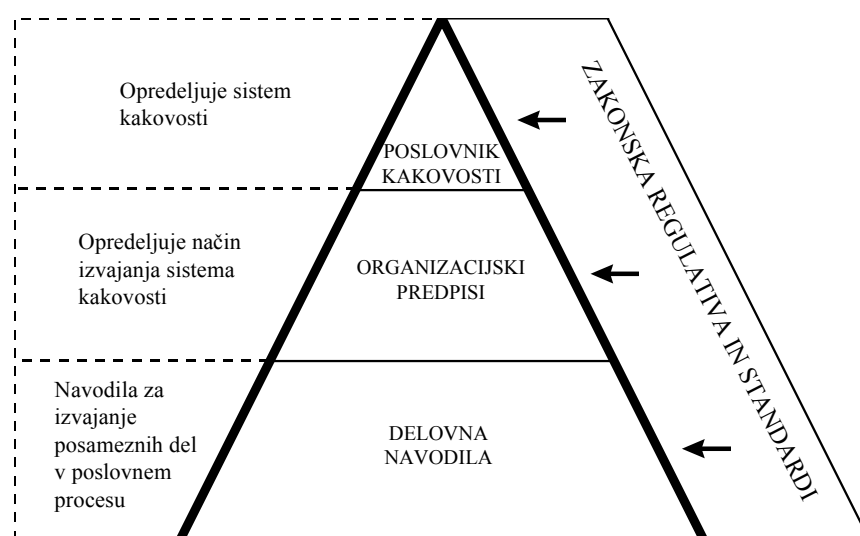
3.6.5 Prevedba standarda ISO 9002 v upravno področje

Pri uvajanju sistema kakovosti v upravno enoto predstavlja **prevajanje standarda** v "upravni jezik" **največji izziv**. Izkušnje uvajanja sistemov kakovosti v drugih storitvenih dejavnostih so lahko le delno uporabljene, saj je upravni postopek in sodelovanje strank v njem specifično

področje. Prav tako ni na razpolago veliko informacij iz tujine, kjer pa prav tako ne obstaja veliko primerov uvedbe sistema kakovosti v javno upravo po standardu serije ISO 9000.

Hierarhija dokumentacije sistema kakovosti (slika 9) zahteva specifičen pristop, saj zakonska regulativa (zakoni, uredbe, pravilniki...) vpliva in določa skoraj vsak postopek, ki se odvija v upravnem organu. Zakonska regulativa tako vpliva na vse nivoje dokumentacije sistema kakovosti.

Slika 9: Hierarhija kakovosti/potreb odjemalcev



Vir: <http://sigov2.sigov.si/ucljut/Organiziranost/org-index.htm>.

Posamezna poglavja poslovnika kakovosti v skladu s standardom ISO 9002 obravnavajo področja dela upravne enote, ki imajo vendarle določeno specifiko glede na naravo in vsebino dela, organiziranost in zakonsko regulativo, v okviru katere deluje upravna enota. Med referenčnimi dokumenti so zraven organizacijskih predpisov večkrat navedeni tudi zakoni, pravilniki in drugi predpisi.

3.7 POMEN STROŠKOV KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI

Z **zajemanjem in vrednotenjem stroškov kakovosti** je omogočena finančna vključitev le-teh v strukturo stroškov upravne enote. Z izračunom stroškov kakovosti dobi vodstvo upravne enote obračun gospodarnosti zagotavljanja kakovosti, kakor tudi oceno ekonomske upravičenosti načrtovanih vlaganj v okviru izboljševanja kakovosti (Šostar, 2000, str. 201).

Nekatere ekonomske kazalce, kot so rast prihodkov, donosnost kapitala, donosnost sredstev, čisti dobiček, vrednost delnic in dodana vrednost, ne moremo neposredno uporabiti, ko govorimo o ekonomskih kazalcih poslovanja upravnega organa. Na podlagi zahtev javnosti po učinkoviti in gospodarni upravi bo tudi javna uprava morala v svoje delo vnašati podjetniško

miselnost (Nemec, 2001, str. 68). Crosby pa meni, da je osnovni moto pri zbiranju in odkrivanju stroškov kakovosti ta, da vodstvu pojasnimo, da z odkritjem realnih stroškov kakovosti ter s težnjo po njihovem zmanjšanju zagotavljamo priložnost za povečanje dobička podjetja, ne da bi povečevali obseg prodaje, ne da bi kupili novo opremo ali zaposlili ljudi (Crosby, 1999, str. 108).

Prejšnji stavek lahko prevedemo v jezik javne uprave tako: namen odkrivanja realnih stroškov kakovosti s težnjo po njihovem zmanjševanju je zagotavljanje priložnosti, da se privarčujejo proračunska sredstva, ne da bi zmanjšali število zaposlenih in nivo storitev, ki jih nudi uprava, ne da bi morali investirati v nove tehnologije ali morali odpustiti določeno število zaposlenih (Nemec, 2001, str. 68). Z drugimi besedami lahko rečemo, da se s spremljanjem stroškov zagotavlja priložnost, da lahko uprava sprejme večje število upravnih nalog in zadolžitev in to z obstoječim številom ljudi ob nespremenjenih proračunskih odhodkih. Nekateri avtorji navajajo, da že sama odločitev za spremljanje in merjenje stroškov kakovosti v organizacijah, kjer se doslej niso posebej ukvarjali s stroški kakovosti, kot je na primer pretežni del javne uprave, vpliva na 5-10-odstotno zmanjšanje stroškov (Nemec, 2001, str. 69).

3.7.1 Vrste stroškov kakovosti v upravnih enotah

Vodstvo potrebuje informacije, s pomočjo katerih ugotavlja, da je zmanjšanje stroškov kakovosti v bistvu priložnost za privarčevanje proračunskih sredstev. Zato je v upravnih enotah prisotna težnja, da se prikažejo čim nižji stroški kakovosti. Namen merjenja stroškov kakovosti je, da jih uporabimo kot poslovodni pripomoček pri obvladovanju kakovosti. Ko pa so enkrat stroški kakovosti znani, je pomembno to, da si vodstvo postavi cilje za znižanje teh stroškov. Za začetek je dovolj na primer za 5 odstotkov.

Načelnik Upravne enote Ljutomer navaja naslednje stroške, ki so jih zaznali v povezavi s kakovostjo (Nemec, 2001, str. 69-70):

a) Stroški za doseganje kakovosti

- **stroški preventive:**
 - stroški usposabljanja in izobraževanja (notranji presojevalci, seminarji na temo kakovosti, motivacija za kakovost, usposabljanje zaposlenih za primerne potrebe po nadomeščanju sodelavcev);
 - stroški certifikacijske presoje in vzdrževanje certifikata (pristojbina, predpresoja, glavna presoja, redne letne presoje);
 - stroški vzpostavitve in vzdrževanja sistema kakovosti (stroški svetovanja, redno in nadurno delo zaposlenih, število in čas sestankov sveta za kakovost);
 - stroški analize podatkov (stroški merjenja zadovoljstva strank in zaposlenih);
 - stroški informiranja (izdaja zloženek, vodnika, izdelav internetnih strani, obveščanja občanov preko medijev) in
 - vodenje letnih pogovorov z zaposlenimi (strošek delovnega časa).

- **stroški ocenjevanja in preverjanja kakovosti:**

- stroški notranjih presoj (dodatno delo zaposlenih in materialni stroški);
- pregledovanje upravnih aktov s strani vodij in vodenje evidence napak (strošek delovnega časa);
- vodenje posebnega statističnega obrazca za spremljanje hitrosti reševanja zadev (strošek delovnega časa) in
- dnevno spremljanje nerešenih zadev, ki se rešujejo preko roka (strošek delovnega časa).

b) Stroški zaradi slabe kakovosti

- merjenje števila nerešenih zadev po lastni krivdi in odpravljanje vzrokov (strošek delovnega časa in materialni stroški);
- timsko izvajanje korektivnih ukrepov v primeru večjih motenj delovnega procesa (strošek delovnega časa in materialni stroški);
- spremljanje števila vrnjenih odločb v ponovno odločanje s strani ministrstev (strošek delovnega časa in materialni stroški);
- merjenje števila obnov postopkov (strošek delovnega časa);
- spremljanje števila vrnjenih odločb zaposlenim zaradi napak - popravljanje napak (strošek delovnega časa in materialni stroški);
- obveščanje strank v primeru, da zadeva ni rešena v roku (strošek delovnega časa);
- spremljanje števila uničenih tiskovin (strošek izmeta);
- merjenje števila pritožb strank zaradi nekorektnega odnosa in ukrepanje.

V Upravni enoti Ljutomer so zaenkrat izmerili le stroške doseganja kakovosti, in sicer stroške vzpostavitve in vzdrževanja sistema kakovosti, usposabljanja, analiz podatkov in notranjih presoj. Ti stroški so glede na celotne odhodke upravne enote v letu 1999 dosegli višino 2,77 %, v letu 2000 pa 1,36 %. Njihov cilj je postopno ovrednotenje celotnih stroškov zagotavljanja kakovosti in stroškov zaradi slabe kakovosti. Ocenjujejo, da so stroški zaradi slabe kakovosti predvsem stroški odpravljanja napak (ponovno delo) in stroški ponovljenih postopkov (obnov, razveljavljenih odločb) visoki in glede na oceno, da v povprečnem podjetju dosegajo skupni stroški kakovosti 10-15 %, le-ti pri njih dosegajo najmanj 10 % vseh odhodkov. Z merjenjem stroškov kakovosti so prišli do naslednje ugotovitve. Ker se stroški za zagotavljanje kakovosti in stroški zaradi slabe kakovosti gibljejo v nasprotni smeri, se v upravi še kako splača vlagati v kakovost, saj so ta vlaganja nekajkrat manjša od možnih prihrankov, ki pa jih je seveda potrebno ustrezno izmeriti. Optimalni stroški kakovosti se dosežejo takrat, ko so mejni stroški za zagotavljanje kakovosti enaki mejnim prihrankom pri stroških zaradi slabe kakovosti (Nemec, 2001, str. 69).

3.7.2 ISO standard in stroški kakovosti

Načelniki upravnih enot ugotavljajo, da uvedba sistema kakovosti ISO vnaša v upravni organ **večji red, preglednosti poslovanja, sistematičnost** pri zbiranju podatkov, uvaja **nove pristope** pri reševanju problemov, **ново notranjo kulturo**, vse to pa ustvarja pogoje za

možnost večjega obvladovanja stroškov. ISO 9000 (1994) ne zahteva spremljanja poslovnega izida kot na primer novi standard ISO 9000 (2000), ki daje večje poudarke merjenjem, analizam in izboljšavam, vnaša pa določene prvine, ki neposredno ali pa posredno vplivajo na zmanjševanje stroškov slabe kakovosti (Novak, 2001, str. 28).

Nemec našteva naslednje elemente kakovosti v upravni enoti (Nemec, 2001, str. 70-71):

- vzpostavitev sistema spremljanja, zaznavanja in merjenja neustreznosti in drugih motenj v procesu, kar pomeni osnovo za ugotavljanje stroškov slabe kakovosti;
- zahteve se reagiranje na vsako ugotovljeno neskladnost z izvajanjem korektivnih ukrepov in vzpostavitev preventivnega ukrepa, da se izognemo novim neskladnostim;
- iskanje vzrokov (in ne krivcev) za nastanek napak;
- vzpodbujanje inovativnosti zaposlenih;
- definiranje procesov (lastnik procesov, primarna in sekundarna odgovornost, lahko se spremljajo stroški posameznih dejanj procesa);
- vse dejavnosti v upravni enoti (na primer pregled vlog, nabava, presoja dobaviteljev, obvladovanje dokumentov, odprema in skladiščenje, izobraževanje, vodenje postopkov, ...) se uskladijo z zahtevami standarda, kar zmanjšuje verjetnost neskladnih proizvodov, opravljanje dela brez dodane nove vrednosti ter povečuje učinkovitost uporabe vseh virov.

Zgoraj naštetih elementov kakovosti in še veliko drugih elementov je možno vnesti v upravno enoto tudi brez uvedbe sistema kakovosti. Prednost standarda ISO je v tem, da organizaciji zagotavlja varnejšo pot do visoke kakovosti. Za sistem kakovosti je značilno, da predstavlja temeljno orodje, s katerim želimo ustvariti pogoje, da vsako upravno dejanje naredimo že prvič prav in se izognemo stroškom zaradi slabe kakovosti (Nemec, 2001, str. 71).

4 KAKOVOST V UPRAVNIH ENOTAH, KI IMAJO PRIDOBLJEN STANDARD ISO 9000

V Upravni enoti Metlika smo se odločili, da bomo pred samim začetkom uvajanja kakovosti v našo upravno enoto pregledali, kako so se tega projekta lotili v drugih upravnih enotah. To smo storili zato, da bi ugotovitve potem smiselno uporabili v lastnem projektu uvajanja kakovosti. V nadaljevanju prikazujem štiri primere dobrih praks.

4.1 UVAJANJE KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI LJUTOMER

4.1.1 Razlogi za uvedbo sistema kakovosti po standardu ISO

Zaposleni v Upravni enoti Ljutomer so oktobra 1998 sprejeli izziv ter se lotili uvedbe sistema kakovosti po standardu ISO 9002. V nadaljevanju povzemam pristop Upravne enote Ljutomer

pri uvajanju sistema kakovosti. Navajam, kakšne so prednosti in slabosti kakovosti v upravni enoti ter kaj lahko od takšnega sistema pričakujemo danes in v prihodnosti.

Osnovni cilj, ki so si ga zastavili, so **zadovoljne stranke**. Ta cilj je zahteval, da so v upravni enoti pričeli razmišljati o dejavnikih, ki kakorkoli vplivajo na kakovost opravljanja storitev. Spremenjen odnos do strank je bil le eden izmed elementov kakovosti, ki pa je zahteval tudi ustrezno podporo predvsem v kakovostno opravljene storitvi. Po udeležbi dveh vodilnih delavcev na 40-urnem seminarju Mala šola kakovosti so spoznali, da se jim standard ISO 9000 ponuja kot močno orodje za nadaljnji razvoj kakovosti v njihovi upravni enoti. V začetku so sicer menili, da bo dovolj, da svoje poslovanje prilagodijo le nekaterim zahtevam standarda, vendar so kmalu ugotovili, da le izpolnitev vseh 20-ih zahtev standarda tvori sistem kakovosti, ki bi jim lahko resnično koristil.

4.1.2 Obvladovanje sprememb kot pogoj za uspešen začetek

Uvajanje sprememb, ne glede na to, da so dobro pripravljene, z jasno opredeljenimi cilji, podprte z usposobljenimi strokovnjaki, lahko pri zaposlenih povzroči strah pred novimi nalogami. Spreminjanje pomeni oddaljevanje združbe in njene organizacije od obstoječega stanja k bolj zaželenemu prihodnjemu stanju, da bi povečali učinkovitost organizacije in uspešnost združbe (Rozman, 2000, str. 119). Samo spreminjanje je zahtevno, saj proti temu deluje vrsta dejavnikov. Organizacija se srečuje z odpori proti spremembam na ravni podjetja, skupin ali oddelkov in pri posameznikih (Rozman, 2000, str. 120):

Za uspešnost sprememb, še posebej za uvedbo sistemov kakovosti, je najbolj odgovorno ravnateljstvo upravne enote, ki mora sprejeti trdno odločitev oziroma "zaobljubo", da bo dosledno vztrajalo do končne uvedbe sistema. Načelnik mora zaposlene postopoma, "z mehko roko" pripraviti na uvedbo sistema kakovosti, imeti mora jasno vizijo, politiko in strategijo razvoja upravnega organa, o čemer morajo biti zaposleni seznanjeni dovolj zgodaj.

Doslej navedeno o uvajanju sprememb je seveda zeleno stanje, kateremu so se v UE Ljutomer poskušali čim bolj približati. Že od začetka delovanja upravne enote (1995) so se zavedali, da bodo morali slediti spremembam in zahtevam svojega okolja ter se nanje hitro odzivati, če bodo želeli **postati uspešna organizacija**, ki ji bodo **državljeni zaupali**. Želeli so predvsem razbiti stereotip o državni upravi kot birokratskem aparatu, ki deluje odtujeno od državljanov. Zavedali so se tudi, da so tako kot v vsaki dejavnosti stranke razlog in smisel obstoja upravne enote, zato so se želeli čim bolj približati strankam ter z njimi vzpostaviti partnerski odnos (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>).

V ta namen so se lotili spremembe organizacijske kulture in vrednot, kar so razumeli kot proces, ki bo prispeval k večjemu zadovoljstvu tako strank kot zaposlenih. Za vse zaposlene so organizirali izobraževanje s področja osebnostnega razvoja, ki je napovedovalo spremembe oziroma definiralo vrednote, katerim bo v prihodnje sledila upravna enota. Izdali so brošuro

Vodnik po upravni enoti, v kateri so poleg statističnih podatkov o upravni enoti podali odgovore na temeljna vprašanja, ki se pojavljajo ob reševanju zahtevkov, in sicer kdo, kje in na kakšen način lahko vloži vlogo. Izdali so tudi predstavitveno zloženko upravne enote, ki so jo dobila vsa gospodinjstva. Na ta način so poskušali vzpostaviti stik z občani, se nekako "odpreti" navzven ter temu podrediti svoje poslovanje.

4.1.3 Dejavnosti za pridobitev certifikata

Uvajanje sistema kakovosti po standardu ISO 9002 je trajalo približno eno leto, z aktivnostmi so v Upravni enoti Ljutomer pričeli v oktobru 1998. Tabela 2 prikazuje roke glavnih dejavnosti v projektu uvajanja kakovosti.

Tabela 2: Dejavnosti za pridobitev certifikata

DEJAVNOST	MESEC
Poslovnik kakovosti po poglavjih	X/98 – III/99
Referenčni dokumenti in delovna navodila	I/99 – IV/99
Seminar za notranje presojevalce	V/99
Predstavitev politike kakovosti in poslovnika zaposlenim	V/99
Uvajanje sistema kakovosti v prakso	V-VI/99
Izvajanje notranje presoje	VI/99
Predpresoja	VII/99
Certifikacijska presoja	XI/99
Pridobitev certifikata	XII/99

Vir: <http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>.

Pred pričetkom in med uvajanjem sistema so izpeljali naslednje dejavnosti:

- Imenovali so Svet za kakovost upravne enote, katerega sestavljajo vodje oddelkov, skrbnik sistema in načelnik upravne enote.
- Izvedli so motivacijska predavanja, na katerih so se vsi zaposleni seznanili s temeljnimi pojmi, povezanimi s TQM.
- Zaposlene so sprotno seznanjali s cilji uvedbe projekta ter s fazami, v katerih so se nahajali med uvajanjem sistema.

4.1.4 Učinki uvajanja sistema kakovosti v upravni enoti

Sistem kakovosti opredeljuje temeljne cilje upravne enote, ki jih želimo postopoma doseči. To so zadovoljne stranke, zadovoljni zaposleni in učinkovito delo. V luči navedenih treh temeljnih ciljev so izboljšali (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>):

- **preglednost poslovanja** (kdo in za kaj odgovarja, kdo je izvajalec, česa ni potrebno storiti, katero dokumentacijo imamo, katera je veljavna, ...);
- **red** (kje dobiti dokument, ni napačnih navodil, pri kom in kdaj kaj uredim, ...);
- **sistematičnost pri zbiranju podatkov** (ugotavljanje trendov; vemo, kaj smo naredili in kaj še moramo, ...);
- **obvladovanje procesov** (natančna navodila za delo, opredeljeni postopki, usposabljanje, ...);
- **strokovnost dela** (ustvarjanje razmer za dosledno upoštevanje predpisov, kontrola, korektivni ukrepi, dvig samozvesti in avtoritete zaposlenih, ...);
- **ugled in prepoznavnost** upravne enote (stranke dobijo občutek, da jim pomagamo, povečali smo informiranost strank, večje zaupanje strank zaradi certifikata ISO 9002, ...);
- **zadovoljstvo zaposlenih** (osebni razvoj, pripadnost kolektivu, spremljanje delovnega okolja, možnost dajanja koristnih predlogov, vzpostavljen je sistem pohval, ...);
- **obvladovanje stroškov** (povečuje se učinkovitost dela, kar vodi k manjši finančni porabi, ...).

Nadalje se uvedba sistema kakovosti v Upravni enoti Ljutomer kaže v izvajanju nekaterih dejavnosti, katerim doslej niso namenjali posebne pozornosti ali pa jih niso izvajali:

- Izdelali so natančen plan dela upravne enote za vse leto (posebej je opredeljeno finančno področje, plan izobraževanja, plan notranjih presoj, ...).
- Korigirali so način merjenja učinkovitosti reševanja zadev.
- Vzpostavili so sistema odgovornosti (primarna in sekundarna odgovornost) vseh zaposlenih.
- Vzpostavili so sistem merjenja zadovoljstva strank in zaposlenih.
- Vzpostavili so sistem merjenja napak pri delu zaposlenih.
- Uvedli so letne pogovore z zaposlenimi.
- Pričeli so z obvladovanjem procesov (planiranje, izvedba, kontrola).
- Povečali so komuniciranje med zaposlenimi.
- Uvedli so obveščanje strank, v kateri fazi reševanja se nahaja njihova zadeva.
- Uvedli so vročanje kopij vlog strankam ob nepopolni vlogi.
- Uvedli so letni pregled s strani vodstva.
- Uvedli so notranje in zunanje presoje sistema kakovosti.
- Pričeli so uvajati timske oblike dela (reševanje problemov).

Nekatere izmed zgoraj naštetih dejavnosti v Upravni enoti Metlika že izvajamo. Na osnovi primera dobre prakse v Upravni enoti Ljutomer pa smo ugotovili, da moramo izdelati natančni plan dela upravne enote, vzpostaviti sistem odgovornosti dela, pričeti z obvladovanjem procesov, povečati komuniciranje med zaposlenimi in uvajati timske oblike dela.

V upravni enoti Ljutomer so med drugim ugotovili, da se med zaposlenimi postopoma uveljavlja spoznanje, da je za uspeh potrebno narediti napake vidne, da jih lahko čimprej odpravimo. Poseben poudarek so dali odkrivanju napak, preden izdelek zapusti upravno enoto.

Neodkrite napake namreč stanejo več kot odkrite. Sicer pa jih vodi naslednje vodilo, da je treba vsako delo že prvič opraviti brezhibno (samokontrola). Tudi notranje odkrivanje in odpravljanje napak ima svojo ceno, ki je sicer nižja od zunanjega, pa vendar pomeni veliko izgubo časa in vpliva na zadovoljstvo zaposlenih.

Med stranske učinke, ki so jih opazili po uvedbi sistema kakovosti, vključujejo:

- Vzdrževanje sistema (notranje presoje, kontrolni in korektivni ukrepi, seje sveta za kakovost, ...) poleg tekočega dela dodatno obremenjuje zaposlene.
- Dosledno in pravilno izvajanje vseh procesov zahteva kratkoročno več časa in napora zaposlenih.
- Po začetnem ustvarjalnem zagonu in motivaciji zaposlenih za doseg cilja (certifikata) je viden padec motiviranosti pri nekaterih zaposlenih.
- Nekateri stranke imajo nerealna pričakovanja glede kakovosti storitev ali pa očitke na račun certifikata.

4.1.5 Elementi kakovosti v upravni enoti

Uvedba standarda ISO 9000 v Upravni enoti Ljutomer je zahtevala, da so na podlagi standarda ISO 9004-2 opredelili elemente mehke kakovosti. Omenjeni standard deli storitve v tri osnovne tipe, in sicer:

- storitve z **visoko** vsebnostjo proizvoda (npr. prodaja avtomobilov);
- storitve s **srednjo** vsebnostjo proizvoda (npr. gostinske storitve);
- storitve z **nizko** vsebnostjo proizvoda.

Upravne storitve prav gotovo spadajo v zadnji tip storitve, kar pomeni, da je proces izvedbe storitev **visoko oseben**. Zaradi tega se po uvedbi sistema kakovosti v upravno enoto še posebej pokaže delitev kakovosti na:

- a) trdo kakovost (tehnično kakovost);
- b) mehko kakovost (človeško kakovost).

Doseganje trde kakovosti je relativno enostavno, saj so postavljene eksaktne in merljive zahteve, ki jih je treba izpolnjevati (čas izvedbe upravne storitve, število rešenih zadev, število odpravljenih odločb, ...). Ta kakovost sama po sebi ni dovolj. Velikega pomena je človeška kakovost, izhajajoča iz osebne kakovosti posameznika. Mehka kakovost se težje meri, ker zajema zahteve na človeški in čustveni ravni, je pa seveda nemogoča brez trde kakovosti. Pomemben je torej posameznikov odnos do kakovosti, vrednot, upravne etike in tako dalje. Osebna kakovost sproži verižno reakcijo izboljšav kakovosti tudi v timih, oddelkih in seveda v celotni upravni enoti. Ni vseeno, kako je upravna storitev izvedena, ali je postopek voden prijazno in korektno. Tudi anketa, ki so jo izvedli med strankami, je pokazala, da je način izvedbe upravne storitve tisto, čemur stranke dajejo največji pomen. V upravni enoti po uvedbi sistema kakovosti posvečajo posebno pozornost elementom tako imenovane mehke kakovosti, kot so npr. (<http://sigov2.sigov.si/ucljut/Organiziranost/org-index.htm>):

- **ustrezen pristop do stranke** (vljuden, prijazen, spoštljiv, pazljivost do strankinih posebnosti);
- **urejenost na delovnem mestu** (ustrezen videz, osebna urejenost, urejena miza, ...);
- **zanesljivost** (držanje obljub, spoštovanje rokov, ure, stalna prisotnost, dvigovanje in prevez telefonskih klicev, zaupljivost, odgovoriti na dopis ali pritožbo vsake stranke);
- **empatija** (pozornost in razumevanje potreb stranke, dostopnost zaposlenih);
- **pomoč** (pomoč neuki stranki, dodatne informacije, napoved stranke pri drugem referentu,...);
- **urejenost prostorov** (čistoča, rože, možnost sedenja, košarica z bonboni, ...).

Za zagotavljanje elementov mehke kakovosti je odgovorno predvsem ravnateljstvo upravne enote (načelnik, vodje oddelkov in višji upravni delavci), in sicer z ustvarjanjem pozitivnega ozračja in s svojim osebnim zgledom. Lahko rečem, da v Upravni enoti Metlika našete elemente mehke kakovosti dosledno izvajamo, kar so pokazali rezultati izvedene ankete med strankami.

4.1.6 Certifikat imamo – kako naprej?

Načelnik upravne enote Ljutomer je še posebej opozoril na nevarnost, ki preti v obdobju po pridobitvi certifikata. Po njegovem mnenju je to zatišje, v katerem se lahko razširi mnenje, da smo že vse naredili in smo prispeli na cilj. Seveda pa standard ni končni cilj, je le osnova, ki zahteva nadgradnjo. Nadgradnja prav gotovo mora potekati v smeri celovitega obvladovanja kakovosti oziroma v težnji k doseganju poslovne odličnosti. Poti do poslovne odličnosti pa danes vodijo preko usmerjenosti k stranki in zaposlenim, sposobnosti biti korak naprej, timskega dela, procesne usmerjenosti, učeče se organizacije, ... Po pridobitvi certifikata so torej ponovno pred pomembno odločitvijo. Vendar pri tem vprašanje ni več KAM, ampak KAKO?

V Upravni enoti Ljutomer nameravajo s pomočjo notranjih in zunanjih presoj dolgoročno utrditi in ohraniti pridobljeni certifikat kakovosti. Zavedajo se, da obvladovanje kakovosti zahteva nenehne izboljšave oziroma prilagajanje zahtevam okolja. Med drugim želijo sistem ISO nadgraditi z vzpostavitvijo sistema "polne zaposlenosti", ki naj bi v praksi zagotovila, da bo vsak zaposleni usposobljen za delo na vsaj še enem delovnem mestu. S tem bodo lažje obvladovali delovne konice ter nadomeščali morebitne odsotne z dela. Seveda bo tudi ta projekt zahteval veliko fleksibilnost zaposlenih. Menijo, da bo prispeval k njihovi enakomerni obremenjenosti in večji skupni učinkovitosti (<http://sigov2.sigov.si/ueljut/Organiziranost/org-index.htm>).

Upravna enota Ljutomer je prva izmed 58 upravnih enot, ki je prejela certifikat kakovosti. Na pridobljen certifikat so zelo ponosni. Svoje pridobljeno znanje in pomoč nudijo tudi drugim upravnim enotam, ki se zatekajo k njim po različne nasvete glede uvajanja kakovosti.

4.2 LETNI POSLOVNI NAČRT V UPRAVNI ENOTI NOVO MESTO

Na Upravni enoti Novo mesto so se z uvedbo sistema kakovosti po standardu ISO 9001: 2000 odločili, da bodo na podlagi Poslovnika kakovosti vsako leto sprejeli in izvajali Poslovni načrt. Za letni poslovni načrt pravijo, da je nujen dokument za obvladovanje poslovnega sistema kakovosti upravne enote. Med drugim je odlično orodje, ki znotraj sistema kakovosti prispeva k stalnemu izboljševanju poslovanja upravne enote.

Z letnim predvidevanjem v organizaciji predvidevamo, da so proizvodne prvine, ki so dalj časa navzoče v poslovanju podjetja, dane. Letni plan tako vključuje odločitve, ki terjajo krajši čas za svojo izvedbo, saj spreminja le v krajšem času sprejemljive prvine.

Planski cilji kot želeni rezultati poslovanja, ki naj bi jih dosegli v planskem obdobju, usmerjajo celotno načrtovanje. Ciljev je običajno več in jih običajno ni mogoče v naprej evidentirati. Kot cilj si upravna enota postavi obseg zaposlenih, želeno raven rešenih zadev in tako naprej. Cilji naj bi zahtevali delovne in poslovne dosežke. Po možnosti naj bi bili merljivi, kajti drugače je nemogoče spremljati in ocenjevati dosežke niti vzpostavljati primerne ravni kontrole njihovega uresničevanja. Planski cilji morajo biti realni, hkrati pa tudi pomeniti izziv za zaposlene. S politiko pa organizacija okvirno določa, kako bo postavljene planske cilje dosegla. Cilji v letnem planu so postavljeni bolj podrobno, zato so v njem tudi številne planske tabele in kvantitativni pristopi.

Letne plane lahko povežemo tudi z raznimi programi ukrepov. Med te programe sodijo sanacijski, varčevalni, izvozni in tako naprej. Običajni so takrat, kadar organizacija usmerja izredne napore v izboljševanje svojega poslovanja v celoti ali vsaj na določenem področju. Letni plani običajno nastanejo kar na podlagi preteklega poslovanja. Plan organizacija naredi tako, da preprosto pripravi planske tabele, vanje vnese (ocenjene) podatke za preteklo leto in pusti (prazno) kolono za planske podatke. Podatki o preteklem letu so analiza poslovanja. Planski podatki so cilji, naslonjeni na preteklost in spremembe okolja. Razlike med stanjem in planom pa so pojasnjene z ukrepi.

Proces planiranja sestoji iz štirih faz:

- ocene poslovanja;
- predvidevanja okolja;
- določanja ciljev in
- določanja poti za doseganje ciljev.

Po standardu ISO 9001 : 2000 je treba določiti cilje in zagotoviti njihovo uresničevanje. Glede na okoliščine, ki vplivajo na poslovni sistem upravne enote, ciljev ni mogoče opredeliti in določiti v poslovniku, ampak jih ob temeljiti analizi "trga" in ob upoštevanju izkušenj iz preteklih let oceniti v vsakoletnem poslovnem načrtu upravne enote, ki je izvedbeni dokument poslovnika kakovosti (Preskar, 2001, str. 100).

Izjemna in stalna dinamika zunanjih vplivov na delovanje poslovnega sistema upravne enote in procesov znotraj nje na eni strani in velika pričakovanja strank na drugi narekujeta vodstvu, naj dobro analizira stanje na "trgu" (okolje, za katerega dela), preveri torej vse zunanje vplive, ugotovi lastne zmogljivosti sistema in se pravočasno loti programiranja oziroma načrtovanja procesov v poslovnem sistemu upravne enote.

V sistemu upravne enote prevladuje primarni proces oziroma glavni proces vodenja upravnih postopkov, vendar se ne sme zanemarjati vodenja podpornih procesov: procesa upravljanja s kadri in procesa zagotavljanja financ, nabave in vzdrževanja sredstev ter informacijskih sistemov, ki zagotavljata pogoje, da se glavni proces sploh dogaja, zato jih je potrebno načrtovano obvladovati in voditi skozi vse leto.

Osrednji del letnega poslovnega načrta so cilji, ki jih določi vodstvo na podlagi predhodnih analiz, izkušenj iz preteklih let in ocene zunanjih vplivov v prihodnjem letu.

Letni poslovni načrt pa mora obravnavati vse procese v celotnem sistemu upravne enote in v posameznih organizacijskih enotah, segati mora tudi do vsakega podprocesa oziroma do vsakega delovnega mesta. Sestavljen mora biti pregledno, razumljivo, s stvarno postavljenimi cilji, ki so uresničljivi (Preskar, 2001, str. 100).

Sestavine letnega poslovnega načrta Upravne enote Novo mesto so:

- osnovni podatki o upravni enoti;
- osnovni podatki območja, za katerega deluje;
- poslovna politika in usmeritve za konkretno leto;
- cilji za obravnavano leto;
- načrt ravnanja glavnega procesa;
- načrt ravnanja s kadri;
- načrt zagotavljanja financ, nabave in vzdrževanja sredstev ter informacijskih sistemov;
- terminski plan aktivnosti.

Predlagani poslovni načrt vsekakor ni primeren, saj vsebuje preveč sestavin. V letnem poslovnem načrtu upravne enote naj bodo obravnavani ocena poslovanja, predvidevanje okolja, določanje ciljev in določanje poti za doseganje ciljev.

4.3 PRESKUŠANJE ZADOVOLJSTVA STRANK ZA UGOTAVLJANJE KAKOVOSTI STORITEV V UPRAVNI ENOTI JESENICE

4.3.1 Zadovoljstvo strank

Stranke imajo danes na voljo veliko več možnosti uveljavljanja svojih pravic in želja. V ospredje se postavlja slogan "**zadovoljna stranka**". Kako so se lotili preskušanja zadovoljstva strank v Upravni enoti Jesenice, predstavljam v tem delu specialističnega dela.

Načelnik upravne enote Jesenice je zapisal, da je eden izmed elementov za doseganje kakovosti poslovanja storitvene organizacije tudi posvečanje velike pozornosti odnosu do strank ter načinom za doseganje oziroma zagotavljanje njihovega zadovoljstva. Ravnateljstvo upravne enote pa se mora pri tem spraševati: kakšna so pričakovanja strank, kako usposobiti zaposlene, kako jih nagraditi in motivirati, kakšne nadzorne in merilne sisteme uporabljati in kako obravnavati pritožbe strank. Zato se morajo upravne enote posvečati kakovosti svojih storitev predvsem z ukrepi, ki kakovost vzpostavljajo in jo stalno povečujejo (Pretnar, 2001, str. 107).

Lahko rečemo, da mora posamezna upravna enota svoje storitve prilagoditi oziroma uglasiti s pričakovanji strank. O tem, kakšna bo storitev, ima posamezna stranka že na začetku določeno predstavbo in določena pričakovanja (informacije, pripovedovanje, ...). Pri naslednjih stikih pa je pričakovanje odvisno od predhodnih izkušenj. Na primer stranka dobi zelo slab vtis, če v vložišču upravne enote naleti na prijaznega referenta, v pisarni pa na zelo odrezavo uslužbenko. Poleg tega pa se jo potem pošilja od vrat do vrat, kjer ji vsakič nekdo pove, da ni pristojen za reševanje njenega problema. Zato je nujno potrebno v upravnih enotah zagotoviti enake standarde za kakovost storitev tudi med vsemi zaposlenimi.

Na kakovost storitev vpliva tudi kultura upravne enote oziroma z drugimi besedami "značaj organizacije". Tako kot imamo ljudje različne osebnosti, jih imajo tudi organizacije. Organizacijska kultura pomeni celovit sistem norm, vrednot, predstav, prepričanj in simbolov, ki določa obnašanja in odzivanja na probleme vseh zaposlenih in s tem oblikuje pojavno obliko neke organizacije (Rozman, 2000, str. 132). Odnosi med zaposlenimi pa se odražajo tudi v odnosih do strank, zato so ustrezni medsebojni odnosi pogoj za dobre odnose do strank. Vendar tudi motiviranost, zaupanje in pristojnost zaposlenih še ne zadoščajo, če so sami sebi namen. Če je cilj upravne enote zadovoljna stranka, morajo zaposleni te sposobnosti tudi znati usmeriti k strankam.

Za lažjo usmeritev zaposlenih k strankam ter večje zadovoljstvo zaposlenih se zbirajo informacije o storitvah pri strankah. V upravnih enotah se informacije zbirajo z anketo o zadovoljstvu strank. Po opravljeni anketi pa je potrebno o rezultatih ankete obvestiti delavce in razporediti storitvene standarde. Potrebno je izbrati predvsem način sporočanja, ki je nevsiljiv in skladen z dosedanjimi načini in s kulturo organizacije. Prav tako je pri zaposlenih potrebno utrditi pojem "stranka". Nenazadnje so zaposleni v upravnih enotah med seboj drug do drugega stranke in člani storitvene verige (Pretnar, 2001, str. 107).

Za storitvene organizacije je značilno, da gradijo uspešnost poslovanja na konceptih kakovosti, ki se ne podrejajo samo kratkoročnim in v uspešnost usmerjenim ciljem, temveč temeljijo na dalj časa trajajočih odnosih z uporabniki. V profitnih organizacijah se vzpostavi s ciljnim skupinami partnerski odnos, ki krepi položaj podjetja na trgu, povečuje in izboljšuje njegovo konkurenčnost in dviguje nivo kvalitete storitev. V javni upravi takega motiva ne zasledimo. Motivi v upravi zaradi monopolnih storitev niso bili usmerjeni v borbo za uporabnike. Upravna

storitev je v pogledu storitve za uporabnika specifična. Njena vsebina pa je vezana na zakone in predpise. Ti pa so pogosto togi in neživljenjski ter za uporabnika v večini primerov neprijazni. Ravno zato so za kvaliteto storitev upravnih enot, ki se pri svojem delu neprestano srečujejo s strankami, zelo pomembne mehke sestavine storitev, ki nastajajo ob delovanju izvajalca storitve na uporabnika (Pretnar, 2001, str. 107-108).

Osnovna značilnost kakovosti v upravni enoti je ta, da vsebuje mehke sestavine storitve. Tak način obravnavanja kakovosti se je začel pojavljati v osemdesetih letih. Vendar lahko rečemo, da je mnogo enostavneje meriti kakovost po nekih objektivnih kriterijih in merljivih metodah, kot ugotavljati kakovost na osnovi prijaznosti, zadovoljstva, odličnosti in ostalih podobnih kriterijev. Pri tovrstnih meritvah velikokrat nastopi problem objektivno merljivih kazalcev, saj prijaznosti ne moremo enostavno izmeriti, lahko jo le opišemo. Lahko pa merimo čas odjemalčevega čakanja na storitev, vendar tudi to ni čisto objektiven kazalec, saj je odvisen od tipa storitve. Zato je zaradi pomanjkanja objektivnih meril merjenje zaznav uporabnikov za storitveno organizacijo še najprimernejši pristop (Pretnar, 2001, str. 108).

Zaznana kakovost v upravni enoti izhaja iz koncepta marketinškega obravnavanja storitev. Pri tem konceptu stranka oziroma odjemalec storitev ovrednoti neko storitev na osnovi primerjanja pričakovane ter dejansko zaznane storitve. Najprej se je uveljavil koncept zaznane storitve. Z leti, ko je teorija o kakovosti napredovala, je iz enotnega koncepta zaznane kakovosti storitve in zadovoljstva prišlo do koncepta primerjave med zaznano in želeno storitvijo. Zadovoljstvo uporabnika s storitvijo ni objektivna slika kakovosti storitve, temveč je rezultat njegovih predsodkov, pričakovanj in racionaliziranja odločitev. Poleg osebnih potreb in stališč vplivajo na odločitev o kakovosti storitve tudi nujnost položaja, v katerem uporabnik storitev potrebuje, in razni drugi dejavniki, ki jih ponudnik tudi ne more vedno nadzorovati. Nenazadnje je uporabnik storitev tudi pod vplivom informacij ustnega izročila ter informacij in vplivov medijev.

Kljub naštetim težavam in pomanjkljivostim pa ima merjenje kakovosti storitev v organizacijah pomembno vlogo, saj daje povratne informacije o značilnostih zaznavanja storitev s strani odjemalcev, to pa je osnova za usmerjanje procesov v okviru managementa kakovosti storitev (Pretnar, 2001, str. 108-109).

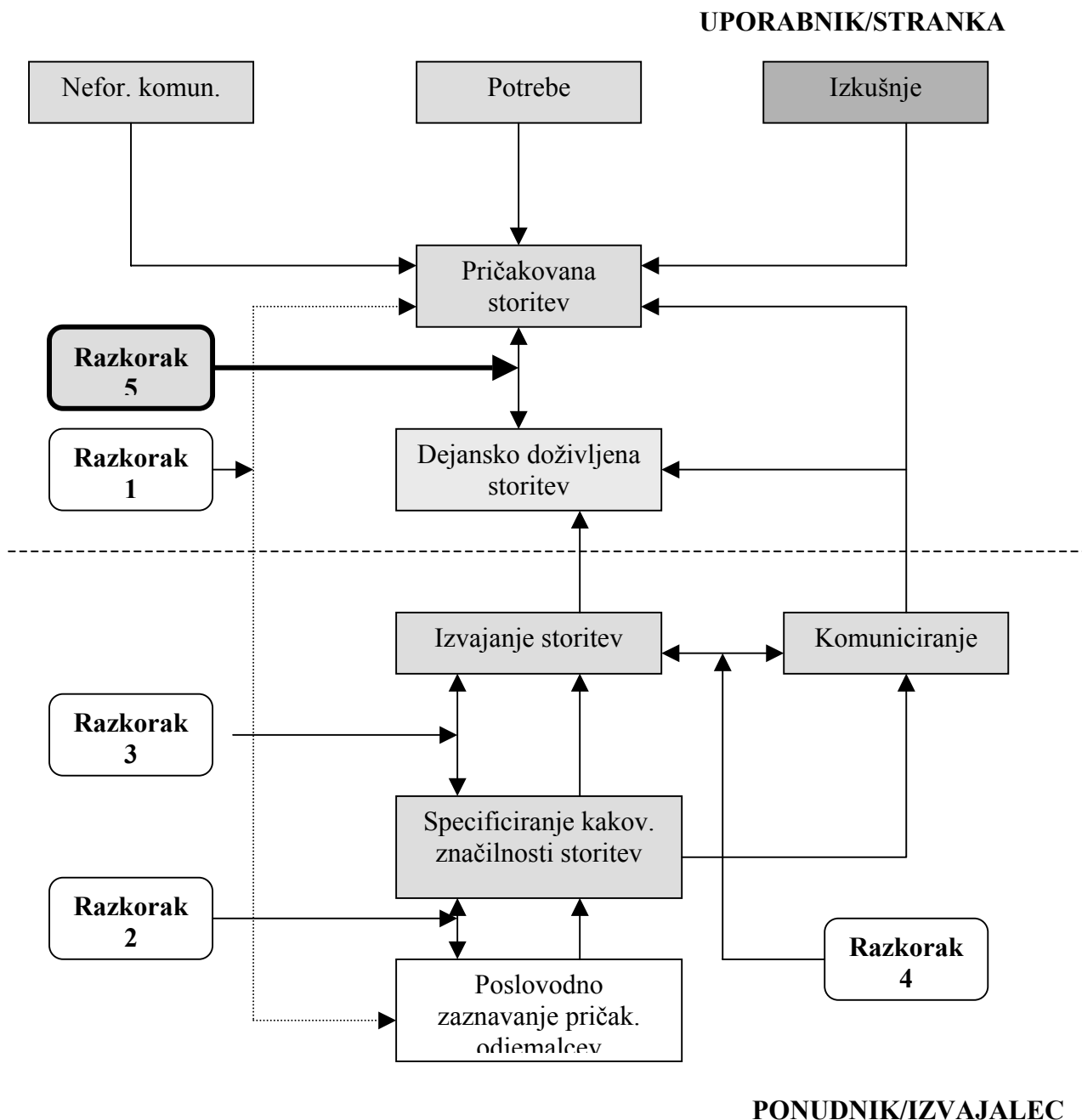
4.3.2 Metoda SERVQUAL

Metodo so razvili leta 1986, uvedli pa leta 1988 v Združenih državah Amerike. V storitvenih organizacijah upoštevajo navedene kriterije pri oblikovanju **modela SERVQUAL** (slika 10) za merjenje kakovosti storitve, ki je prilagojen njihovim potrebam. Predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve. Na sliki prikazani razkoraki so opredeljeni kot:

- **Razkorak 1:** Pričakovanja oziroma zahteve odjemalcev storitev niso poznane.
- **Razkorak 2:** Napačna interpretacija standardov kakovosti.

- **Razkorak 3:** Vrzeli v opravljenih storitvah.
- **Razkorak 4:** Obljube se ne ujemajo z dejanskim stanjem.
- **Razkorak 5:** Celoten razkorak med pričakovanimi in dejansko opravljenimi storitvami sestavljajo prej navedeni razkoraki.

Slika 10: Model kakovosti storitev



Vir: MNZ, 2000, str. 5.

Za potrebe te metode so razvili tudi lestvico za merjenje kakovosti storitev, kot jo zaznavajo uporabniki. Lestvica je sestavljena iz petih skupin dimenzij kakovosti, in sicer (Pretnar, 2001, str. 109):

- Fizični izgled, ki zajema stanje, videz, usklajenost in raznovrstnost prostorov, opreme, okolja, zaposlenih in promocijskega materiala.
- Zanesljivost v smislu sposobnosti, da obljubljeni storitev zanesljivo in natančno izvedemo.
- Odzivnost v smislu pripravljenosti pomagati pri reševanju neke naloge.
- Zaupanje in ustrežljivost zaposlenih, ki vlivajo zaupanje in samozavest pri strankah.
- Empatija kot sposobnost vživeti se v vlogo in problem uporabnika.

Anketirani porabniki storitve odgovarjajo na trditve, ki so razdeljene na dva dela (Pretnar, 2001, str. 109):

- V prvem delu mora anketiranec odgovoriti na vprašanja, kakšno storitev bi morala ponuditi storitvena organizacija.
- V drugem delu pa odgovarja na vprašanja, kakšno storitev je organizacija v resnici ponudila.

Za obe obliki trditev se uporablja Likertova merilna lestvica s sedmimi stopnjami, od "zelo se strinjam" na eni strani, do "sploh se ne strinjam" na drugi strani. Poenostavljeni model SERVQUAL ima le pet kriterijev, saj se posamezni kriteriji med seboj prekrivajo.

4.3.3 Merjenje zadovoljstva strank po metodi SERVQUAL

Merjenje zadovoljstva strank je tako kot v drugih dejavnostih tudi v upravi izrednega pomena, saj predstavlja vir dragocenih informacij za odpravljanje vzrokov napak. V javni upravi je bilo tako potrebno razmisliti o tem, kako k odločanju o ciljih organizacije pritegniti uporabnike.

V Odboru za kakovost, ki deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve, Urada za razvoj in organizacijo uprave, sta bila v sodelovanju s podjetjem Gallob, d. o. o. iz Maribora razvita vprašalnika za merjenje zadovoljstva strank in zaposlenih. V prejšnjih letih je sicer bilo že nekaj posameznih poskusov merjenja zadovoljstva strank (Upravne enote Celje, Jesenice, Ljutomer, Ljubljana, Šentjur, ...), vendar je z razvitjem enotne metodologije, ki se postopoma pričenja uporabljati v vseh upravnih enotah ter tudi drugih javnih službah, dana možnost primerjanja kakovosti izvajanja upravnih storitev med posameznimi službami ter na podlagi tega, v zadovoljstvo državljanov, sprejemanja ustreznih korektivnih ukrepov.

Pripravljeni vprašalniki (prilogi 11 in 12) so visoko strukturirani, prirejeni po SERVQUAL instrumentu, kjer gre za z raziskavami izbrano in preverjeno strukturo sestavin kakovosti storitev, ki jih lahko uporabljajo storitvene organizacije za merjenje pričakovanj in dejanskega zaznavanja ravni storitev s strani uporabnikov. Tako se med drugim izmeri tudi razlika med pričakovano in doživeto urejenostjo, korektnostjo, pozornostjo, strokovnostjo in prijaznostjo uradnika pri izvajanju konkretne upravne storitve.

4.3.4 Anketiranje v Upravni enoti Jesenice

Z anketiranjem strank v Upravni enoti Jesenice so želeli ugotoviti kakovost storitev, kot jo pričakujejo in zaznavajo uporabniki. Cilji anketiranja so bili naslednji (Pretnar, 2001, str. 111):

- Izmeriti raven pričakovanj uporabnikov storitev upravne enote Jesenice.
- Ugotoviti, katerim sestavinam kakovosti storitev uporabniki pripisujejo največji pomen, in tako dobiti osnovo za odločitve o aktivnostih za dvig kakovosti.
- Ugotoviti, kako odjemalci ocenjujejo kakovost storitev upravne enote po posameznih oddelkih, in poiskati možnosti za zmanjšanje razlike med želeno in zaznano kakovostjo.
- Predlagati usmeritve za nadaljnje delo na področju dviga kakovosti storitev.

Ciljne skupine anketirancev so bile stranke upravne enote Jesenice. Anketiranih je bilo 250 strank, anketiranje pa so po privzeti metodologiji opravljali v času uradnih ur. Anketa je bila anonimna, stranke so anketne liste oddale v označeno skrinjico. Velikost vzorca za upravno enoto Jesenice je bila določena na osnovi letnega števila obravnavanja upravnih zadev, števila zaposlenih, števila prebivalcev na področju upravne enote in ob upoštevanju še nekaterih drugih kazalcev. Za upravno enoto Jesenice je bila velikost vzorca od 241 do 270 vprašalnikov. Anketne liste so analizirali za celotno upravno enoto in za posamične oddelke (Pretnar, 2001, str. 111).

Pri oblikovanju vprašalnika so uporabili orodje SERVQUAL, ki je bilo prilagojeno za potrebe upravne enote. Anketiranci so na petstopenjski intervalni lestvici ocenjevali stopnjo strinjanja s posameznimi trditvami o 10 sestavinah kakovosti storitve. Pri tem je ocena 1 pomenila "ni pomembno" oziroma "mnogo slabše, kot sem pričakoval" in 5 "ključno" oziroma "mnogo bolje, kot sem pričakoval". Prvih 10 trditev v vprašalniku se je nanašalo na pričakovanja strank v zvezi s sestavinami storitev. Naslednjih 10 vprašanj je bilo enakih z razliko, da so se nanašala na njihovo zaznavanje sestavin kakovosti storitev. Ostala vprašanja so se nanašala na splošno oceno kakovosti, čas čakanja pred pisarno, vzroke za čakanje, način pridobivanja informacij, dejanski in pričakovani izgled uslužbenca (urejen, korekten, pozoren, strokoven, prijazen) in kakšen bi po njihovem mnenju uslužbenec moral biti. Zadnje vprašanje se je nanašalo na mnenja in predloge anketirancev.

Z analizo vprašalnikov (tabela 3) na Upravni enoti Jesenice so prišli do naslednje ugotovitve, da obstaja razlika med pričakovanji in dejanskim stanjem. Povprečne ocene za deset storitev so prikazane v stolpcu ocen pričakovane in stolpcu dejanske kvalitete storitev.

Tabela 3: Povprečne ocene pričakovanj in dejanskega stanja

Kazalci	Povprečje ocen	1	2	3	4	5
Urejenost prostorov, opreme in okolja						
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij						
Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)						
Reševanje zadeve na enem mestu						
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve						
Zaposleni vzbujajo pri strankah zaupanje						
Izvajanje storitev v skladu z obljubami						
Pravočasnost izvajanja storitev						
Zaposleni se individualno zavzemajo za stranke						
Pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)						

Pričakovanja _____
 Dejansko stanje _____

Vir: Pretnar, 2001, str. 112.

Iz tabele lahko razberemo, da je edino pri urejenosti prostorov in opreme dejansko stanje preseglo pričakovanja. Pri ostalih kazalcih je dejansko stanje pod pričakovanji in kaže na potrebo po sprejetju preventivnih in korektivnih ukrepov. Največji razkorak je pri "reševanju zadev na enem mestu" in "pravočasnost izvajanja storitev", sledijo pa "ustrezna hitrost reševanja postopkov", "pripravljenost pomagati uporabniku", "znanje zaposlenih" in tako naprej.

4.4 POLOŽAJ STRANK IN ZAPOSLENIH V UPRAVNI ENOTI ŠENTJUR PRI CELJU

Uvajanje kakovosti v upravno enoto ne pomeni samo to, da se v veliki meri posveča samo zadovoljstvu strank. Na drugi strani je potrebno prisluhniti tudi potrebam zaposlenih. V nadaljevanju prikazujem, kako so se projekta zadovoljstva strank in zaposlenih lotili v Upravni enoti Šentjur pri Celju.

Vse od leta 1995 si zaposleni v Upravni enoti Šentjur pri Celju prizadevajo z odpravljanjem pomanjkljivosti v organizaciji dela in pri izvajanju njihovih nalog odpraviti nevarnost, da bi bili zaviralni moment v razvoju družbe kot celote. S svojim prizadevanjem za boljšo kakovost opravljenih storitev dajejo prispevek v razvoju družbe v celoti. Z doslednim uresničevanjem cilja, doseči zadovoljstvo strank in zaposlenih, želijo doseči obvladovanje kakovosti kot stopnje pri opravljanju dejavnosti.

Za uvajanje kakovosti v Upravno enoto Šentjur pri Celju so se odločili, da bodo to storili s pomočjo standardov kakovosti ISO 9002. Na podlagi standarda imajo dolgoročno zastavljene cilje zapisane v poslovniku kakovosti, v katerem so predvideli, da so kratkoročno zastavljeni cilji zbrani v letnem poslovnem načrtu, ki temelji na analizi poslovnih dogodkov preteklega leta. V tej analizi so enakovredno obravnavani: zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in učinkovito opravljene storitve. Zadovoljstvo strank in zaposlenih se odraža v učinkovitosti opravljene storitve. To pomeni, da je učinkovito opravljena predvsem tista storitev, za katero je zaposleni potreboval najmanj vloženega truda in časa, stranka pa je s to uslugo zadovoljna tudi v primeru, ko njeni zahtevi ni ugodeno. Pogoji za izvajanje analize in presojo izvajanja kakovosti storitev je seveda določitev načina merjenja (Stopar, 2001, str. 115-116). Zato se v državni upravi srečujemo z elementi mehke sestavine storitve, ki nastajajo ob delovanju upravne enote na njihove stranke. Zahteva po doseganju mehke kakovosti v državnih organih je navidez samoumevna in naj bi sodila v del običajne poslovne higijene. Dejansko izvajanje mehke kakovosti pa je pretežno odvisno predvsem od osebnih vrednot posameznega uradnika. V naravi državne uprave ni, da bi se samoiniciativno spreminjala in se prilagajala spremembam in zahtevam okolja, zato so odločilnega pomena pravne norme, ki predpisujejo in zadolžujejo uradnike za njihovo dejansko delovanje.

Elemente mehke kakovosti v delovanje državnih upravnih služb vnaša Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. Uredba pomeni konkreten korak k večji usmerjenosti upravnega organa k svojemu uporabniku. Z uredbo se tako določa način poslovanja organov s strankami, kadar ti vstopajo v neposreden stik s posamezniki. Tako je strankam zagotovljeno:

- Individualna obravnava in določena stopnja zasebnosti.
- Obveščanje strank o razlogu, zaradi katerega odločba ni bila izdana v predpisanem roku.
- Možnost zapisov pripomb in pohval glede ravnanja uradnih oseb.
- Uradna oseba se mora pri svojem uradnem delovanju izkazati s svojim imenom priimkom ter nazivom.
- Organ javne uprave mora zagotavljati osebo, ki daje strankam splošne informacije.
- Uradna oseba mora stranko na njeno zahtevo naročiti pri drugi uradni osebi, ki vodi strankin postopek.
- Organ mora zagotavljati splošne informacije v obliki brošur in po elektronskih medijih.
- V sprejemnem prostoru mora biti označeno polje diskretnosti.
- Javne listine o dejstvih, ki jih vodi organ, se ne sme zahtevati od strank.
- Uvedeno je izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja upravnih organov s strankami.

V Upravni enoti Šentjur pri Celju so se dogovorili, da bodo zadovoljstvo zaposlenih in strank merili z anketo. Učinkovitost pa bodo merili s pomočjo statistike rešenih zadev na osnovi Zakona o splošnem upravnem postopku in zasledovanjem uresničevanja dogovorov.

Anketirane stranke v Upravni enoti Šentjur pri Celju so dejansko stanje sestavin kakovosti na ravni upravne enote ocenile z oceno "v skladu s pričakovanji". Z analizo vprašalnikov, pa so ugotovili, kaj morajo izboljšati oziroma nadgraditi (Stopar, 2001, str. 119-122):

- Pri načrtovanju ukrepov za izboljšanje položaja bo potrebno posebno pozornost posvetiti predvsem dvigu strokovnosti in prijaznosti zaposlenih.
- Potrebno bo pripraviti natančnejše informacije v obliki "informativnih listov" in priprava bolj natančnih informacij za sprejemno pisarno in vložišče.

Z opravljeno anketo med zaposlenimi na upravni enoti pa so dobili naslednje rezultate (Stopar, 2001, str. 124-125):

- Zaposleni se zavedajo pomembnosti medsebojnega zavedanja in medsebojne usklajenosti in tako vedo, da je za kakovostno izvajanje storitev pomembna visoka raven skupinskega dela.
- Z ugotavljanjem povezanosti posameznih "sestavin" statusa skupinskega dela so ugotovili, da zaposlenim manjka občutek, da so del harmonične sredine.
- 95,7 % zaposlenih se strinja, da so sposobni dobro opravljati svoje delo. 82,6 % zaposlenih pa se strinja s trditvijo, da so za to tudi kvalificirani. K temu je potrebno dodati, da v upravni enoti izvajajo obsežen program izobraževanja zaposlenih ob delu.
- Polovica ali več zaposlenih ima možnost nadzorovati pogoje, v katerih opravlja delo.
- 68 % zaposlenih se strinja, da se njihovo delo ocenjuje po sodelovanju s strankami, 81 % pa jih meni, da se v upravni enoti ne stimulira uspešnega reševanja zadev.

V Upravni enoti Šentjur pri Celju se zavzemajo za izboljšavo položaja zaposlenih z notranjim nadzorom kvalitete opravljenega dela in razgovorom z zaposlenimi. Na osnovi ugotovitev rezultatov menijo, da morajo več pozornosti posvetiti toku informacij, ob upoštevanju, da so najpomembnejši motivacijski faktorji dobri medsebojni odnosi.

5 KAKOVOST V UPRAVNI ENOTI METLIKA

Po zgledu privatnega sektorja naj bi tudi v javnem sektorju pričeli ocenjevati kakovost na osnovi modelov EFQM in CAF, ki se lahko uporabljata tako za samoocenjevanje kot tudi za podeljevanje nagrad. Upravna enota Metlika nima pridobljenega certifikata kakovosti po standardu ISO. Eden izmed razlogov je vsekakor ta, da omenjeni standard ni pogojen s strani vlade. Načelnikom je prepuščeno, da se zaenkrat še sami odločajo o vpeljavi sistema kakovosti po sistemu ISO 9000 v upravno enoto. V letošnjem letu pa je Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave začelo z uvajanjem ocenjevanja kakovosti na osnovi evropskega modela poslovne odličnosti. Ta model naj bi v svoje poslovanje vključile vse organizacije javne uprave približno do konca leta 2004.

5.1 ELEMENTI KAKOVOSTI PO NAČELIH TQM V UPRAVNI ENOTI

Kaj je uspešnost za izvajalce in uporabnike upravnih storitev ter druge udeležence? Po načelih TQM bi bilo treba proučiti vse notranje in zunanje odnose (D : U – dobavitelj : uporabnik).

Kot izhodišča lahko vzamemo (Pečar, 2001, str. 187):

- skladnost z zakoni in predpisi ter prostorskimi plani;
- načelo "Value for money" (3E) – ali je vrednost upravnih storitev primerna glede na porabljen proračunska sredstva;
- načela TQM in ustrezna notranja in zunanja razmerja dobavitelj : uporabnik.

Na podlagi teh izhodišč in splošnih teorij bi osnovni parametri uspešnosti kakovosti bili: legalnost, gospodarnost, učinkovitost, uspešnost in celovita kakovost.

Z legalnostjo je mišljena skladnost in upoštevanje vseh pravnih predpisov, od zakonov, predpisov, planov, pravilnikov, odredb ipd. v notranjem in zunanjem okolju upravnih enot.

Upravni delavci morajo pri svojem delu spoštovati vso veljavno zakonodajo, ki se nanaša na določeno področje, predpise in prostorsko planske akte. Če tega ne upoštevajo, so uporabniki nezadovoljni, vlagajo pritožbe, upravne odločbe se razveljavljajo in o zadevi se ponovno odloča.

Predpisi o izvajanju upravnega dela so v veliki meri še nedorečeni. Obstaja sicer Zakon o upravnem postopku, ki na splošno velja za vse postopke v upravnih stvareh. Ta zakon predpisuje, da mora stranka dobiti odgovor na svojo vlogo najkasneje v 60 dneh, vse drugo pa je prepuščeno avtonomnosti posameznega upravnega delavca.

Zaradi organizacijske in zakonske nedorečenosti (oziroma zastarelosti) se procesi vsebinskega managementa praktično ne izvajajo. Ravnatelji bi morali imeti svobodo lastnega strateškega načrtovanja in odgovornost za uresničevanje planov ob ustrezni odvisnosti proračunskih sredstev od učinkovitosti in kakovosti izvajanja storitev (postopna decentralizacija in deregulacija).

Gospodarnost upravne enote je manj pomembna kot pri večini drugih izvajalcev javnih storitev. Po definiciji se izraža v gospodarnosti uporabljenih virov in vrednosti upravnih storitev.

Ekonomsko pomembna vira sta (poleg znanja in opreme) predvsem dva, in sicer upravni delavci in prostori. Ker pri plačah velja uravnilovka, gospodarnosti ni mogoče razviti. Prostori so v najemu lokalnih skupnosti in najemnine se razlikujejo le po privlačnosti posameznih regij. Gospodarnost uporabljenih virov bo pridobila pomen šele z decentralizacijo in morda tudi komercializacijo storitev upravnih enot.

Tržne vrednosti "outputov" (upravnih storitev) še ni možno določiti. Uporabnik za storitev plača le upravno takso, ki je praktično zanemarljiva. Plačnik storitev je v bistvu država s proračunskimi sredstvi. Dejansko tržno vrednost bi bilo možno ugotoviti šele po popolni komercializaciji teh storitev in ob navzočnosti konkurence ter tudi zasebnih izvajalcev.

Dodaten ekonomski vidik, ki bi ga bilo tudi treba spremljati, je gospodarnost končnih učinkov, ki jih povzročajo doseženi vložki. Da bi spoznali ta kazalec, bi morali z analizo trga uporabnikov ugotavljati škodo, ki jo imajo vlagatelji zaradi prepočasnega reševanja vlog oziroma koristi, ki jih imajo, če so vloge rešene zelo hitro. Za razvoj teh kazalcev bi morali predhodno razviti merila za določanje optimalnih rokov za izdajo upravnih odločb. Ta merila bi lahko bila enotna za vse upravne enote, če bi vse upravne enote razpolagale s popolnoma primerljivimi zmogljivostmi (uveljavljeni standardi zaposlovanja, usposobljenosti, storilnosti, ...), da bi lahko postavili standardne čase, v katerih bodo posamezne vrste odločb izdane (z možnimi popravki za podpovprečno in nadpovprečno zahtevne zadeve).

Učinkovitost izraža razmerja vložkov do porabljenih virov. Glavno merilo učinkovitosti upravnih enot je storilnost, izražena s številom opravljenih standardnih enot na zaposlenega oziroma lastno ceno enote storitve proračuna ali katero drugo vrsto vira (oprema, enota sodelovanja, ...), ki ga upravna enota uporabi kot vložek.

Poleg glavnih "outputov" upravnih storitev se lahko spremljajo tudi nekateri stranski, kot so razvoj znanja, usposobljenosti posameznikov in skupin, koristnih predlogov, izboljšav postopkov, predpisov ali celo zakonov.

Uspešnost ali končni učinki (učinki, dosežki, izidi, posledice) izražajo dejanski vpliv doseženih "outputov" do pričakovanj oziroma ciljev ali načrtov. Na rezultate kot tudi na končne učinke lahko gledamo ožje ali širše.

Rezultati so izdane odločbe za posamezno vrsto upravne storitve (lokacijsko dovoljenje, gradbeno dovoljenje, ...). Končni učinki pa so stopnja skladnosti doseženih "outputov" glede na pričakovanja, cilje, načrte. Ker ovrednotenih ciljev in načrtov za "outpute" ni, se ocenjuje le subjektivna skladnost s pričakovanji. Pa tudi to subjektivno ocenjevanje ne poteka na organizacijski ravni, temveč ga izvaja le individualno vsak upravni delavec zase. Posledica takšnih razmer so nerealne ocene in takšni ukrepi (neukrepanje), ki izražajo interese izvajalcev storitev, ne pa uporabnikov oziroma financerjev storitev.

Pri širšem obravnavanju so lahko uporabniki vsi notranji in zunanji udeleženci po načelu odnosov dobavitelj/uporabnik. Končni učinki glavnih "outputov" so:

- zadovoljstvo uporabnikov;
- zadovoljstvo vseh udeležencev;
- izboljšana raba prostora in
- rast naložb in delež tujih vlaganj

Kakovost že vključuje nekatere predhodne meritve in je integralni parameter kakovosti. Za storitve na splošno velja, da se kakovost ocenjuje med samim procesom izvajanja storitve. Zadovoljstvo uporabnika s kakovostjo storitve je opredeljeno z razliko med njegovimi pričakovanji in dejanskimi okoliščinami izvedene storitve.

Pričakovanja običajno določajo uporabnikove potrebe, pretekle izkušnje in mnenje drugih uporabnikov. Če so pričakovanja presežena, storitev uporabnik oceni kot izjemno kakovostno – in kot prijetno presenečenje.

Če pa pričakovanja niso dosežena, je kakovost ocenjena kot neprimerna – nesprejemljiva. Če pa je izvedba storitve enaka pričakovanjem, se storitev oceni kot zadostno kakovostna. Poleg teh meritev, ki jih lahko izvajamo z vprašalniki, ki vključujejo različne razsežnosti kakovosti (prijaznost, strokovnost, preglednost, prožnost, ...), lahko postavimo tudi dodatne standarde kakovosti izvajanja storitev in s tem pričakovanja uporabnikov objektiviziramo.

Te naloge ugotavljanja vrednotenja in ocenjevanja kvantitativnih rezultatov, ki naj bi izražali objektivno realno raven kakovosti, še zdaleč ni enostavna naloga. Naletimo na celo vrsto različnih mnenj in interesov vseh sodelujočih, ki izražajo različnost in neenotnost poslanstev in organizacijskih kultur naših javnih organizacij. Zato je treba pred začetkom izbrati skupino ustreznih strokovnjakov, v seminarju/delavnici poenotiti poglede, poglobiti znanje in zmanjšati razlike v mnenjih posameznikov. Seveda tudi to ne bo zagotovilo končnega uspeha. Ostati moramo vztrajni, saj je razvoj kakovosti trajna naloga in proces, za katerega je treba razviti tudi vse lastnosti tako imenovane "učee se organizacije".

5.2 RAZLOGI ZA OCENJEVANJE KAKOVOSTI NA PODLAGI EVROPSKEGA MODELA KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI METLIKA

Vlada se je odločila, da bodo model CAF do konca leta 2004 uporabljale vse organizacije javne uprave, kamor sodi tudi upravna enota. Celoten javni sektor bo zato potrebno aktivno usposabljanje za razvoj kakovosti. Pri Ministrstvu za notranje zadeve je v ta namen minister imenoval 9-člansko delovno skupino iz predstavnikov Urada za organizacijo in razvoj uprave, Odbora za kakovost, Urada za lokalno samoupravo, Fundacije za poslovno odličnost in Visoke upravne šole. Na prvi seji je delovna skupina sprejela naslednji načrt aktivnosti (Pečar, 2002, str. 283):

1. Pilotsko testiranje: na vsej treh različnih upravnih organih naj bi testirali in po potrebi tudi prilagodili model CAF. Rok je oktober 2002.
2. Usposabljanje notranjih presojevalcev in samoocenjevanje: rezultati samoocenjevanja se zbirajo s posebej razvito aplikacijo v skupni bazi podatkov.
3. Oblikovanje skupin zunanjih presojevalcev in eksterno ocenjevanje: na osnovi analize uporabnosti CAF bi oblikovali skupino zunanjih presojevalcev. Okvirni rok je julij 2003.

4. Certificiranje, tekmovanje in nagrajevanje: eksterno ocenjevanje vodi k objavi rezultatov, tekmovanju na osnovi razpisov in nagradam (tako finančnim kot nefinančnim). Okvirni rok za prvi razpis je december 2003.
5. Promocija in strokovni posveti: celotni javni sektor bo treba aktivno usposablјati za razvoj kakovosti. Nagrade po CAF je smiselno povezati z nagradami za poslovno odličnost (PRSPO).

Ravnateljstvo upravne enote Metlika je sprejelo odločitev, da bo ta korak storilo med prvimi ter na usposablјanje notranjih presojevalcev prijavilo eno delavko, ki ga je organiziralo Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave. Za pridobitev priznanja pa naj bi se potegovali v letu 2003, ko je predviden rok za prvi razpis.

Če primerjamo modela EFQM in CAF, ugotovimo, da je model CAF enostavnejši od modela EFQM, vsebinsko pa se razlikuje le v treh lastnostih, in sicer:

1. Viri - to lastnost razširja na odnose z zunanjimi udeleženci in primerjava z dobro prakso (benchmarking).
2. Uspešnost procesov - razširja z obvladovanjem sprememb in usmeritvijo k uporabnikom.
3. Dosežki poslovanja - razširja z meritvami uspešnosti glede ciljev programa in javne politike.

Upravna enota Metlika bo v začetku letošnjega leta pričela s samoocenjevanjem na podlagi metode CAF ter se potegovala tudi za pridobitev Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost, ki velja za najvišje državno priznanje v okviru nacionalnega programa kakovosti Republike Slovenije za dosežke na področju kakovosti oziroma odličnosti poslovanja, kot rezultat razvoja znanja in inovativnosti. Priznanje sestoji iz listine in skulpture. Nagrajencu pa ga izroči predsednik vlade Republike Slovenije.

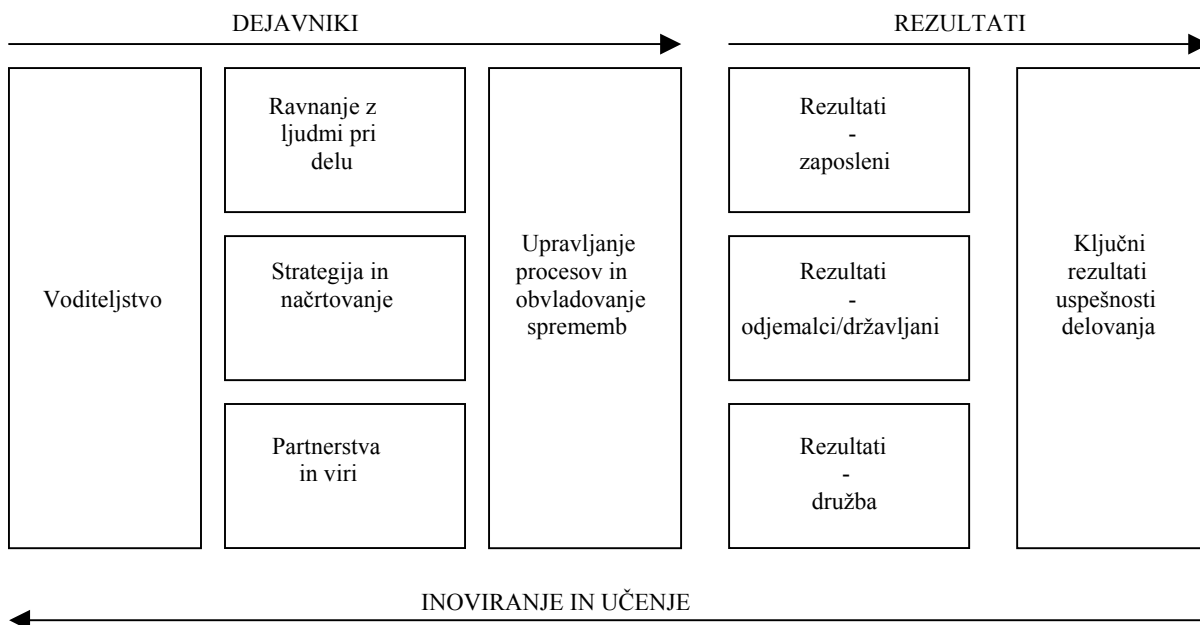
5.3 OCENJEVANJE KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI NA PODLAGI MODELA CAF

Ministrstvo za notranje zadeve je pripravilo smernice za pomoč organizacijam, ki načrtujejo samoocenjevanje s pomočjo Evropskega modela za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju (Common Assessment Framework - CAF). Organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je **javno dostopen in brezplačen**. Uporaba CAF-a je namenjena primerjavi z drugimi organizacijami (npr. vzpostavljanju primerjave z (naj)boljšimi v razredu (angl. benchmarking) s primerljivimi organizacijami).

CAF (slika 10) je zasnovan tako, da ga 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. Zaradi takega ozadja se skušajo smernice izogniti predpostavkam o organizacijskem okolju, v kakršnem se odvija samoocenjevanje.

Slika 10: Model CAF



Vir: Kovač, 2002, str. 48.

Devet okvirčkov v zgradbi 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.

Z modelom CAF naj bi organizacija pridobila močno orodje za začetek procesa stalnega izboljševanja.

Na Ministrstvu za notranje zadeve, Uradu za organizacijo in razvoj uprave CAF zelo priporočajo, saj med drugim **omogoča** oziroma **zagotavlja**:

- Ocenjevanje, ki temelji na dokazih.
- 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.

5.3.1 Priprave za samoocenjevanje

Prvi korak je pridobitev najvišjega ravnateljstva organizacije za uporabo sistema CAF. Še pred začetkom izvajanja projekta samoocenjevanja mora najvišje ravnateljstvo o pripravah na izvajanje ocenjevanja razpravljati in se z njimi strinjati. Obravnavati mora tudi namen ocenjevanja in ukrepe, ki naj bi sledili zaključku ocenjevanja. Seveda bodo ukrepi, ki bodo sledili ocenjevanju, odvisni od ugotovitev ocenjevanja, vendar pa je lahko to, da je ravnateljstvo sposobno razložiti osebju in še zlasti članom skupine za samoocenjevanje svoje videnje vaje in kaj od nje pričakuje, zelo pomembno.

V procesu samoocenjevanja delujeta **dve ločeni notranji skupini**;

- skupino **organizatorjev** in
- skupino **samoocenjevalcev**.

Ocenjevanje prevzame skupina samoocenjevalcev. Pri vzpostavljanju in izvajanju ocenjevanja pa so potrebni številni organizacijski in proceduralni postopki, za katere so zadolženi organizatorji. Razliko med obema skupinama in njunimi nalogami podrobneje opisujem v nadaljevanju.

"Organizatorji" so odgovorni za vse **praktične priprave** okrog procesa ocenjevanja, vključno z zagotavljanjem potrebnih informacij in dokumentacije za samoocenjevalce, **zagotavljanjem stikov** in **posredovanjem informacij** v sami skupini samoocenjevalcev, organiziranjem sestankov, prostora za sestanke, poročanjem. Med drugim so organizatorji odgovorni za:

- Postopke pri izbiri članov skupine za samoocenjevanje glede na sprejete dogovore.
- Urejanje in preverjanje postopkov za izbiro ali imenovanje članov skupine za samoocenjevanje.
- Kontaktiranje z nadrejenimi glede članov skupine za samoocenjevanje, za zagotovitev da bodo slednji pravilno razrešeni svojih običajnih dolžnosti, ko se bodo udeleževali sestankov samoocenjevalcev.
- Zagotavljanje, da so člani skupine za samoocenjevanje dobro seznanjeni z naravo in namenom samoocenjevanja, da so prejeli vse potrebne informacije, dokumentacijo, usposabljanje.
- Obravnavanje morebitnih problemov, ki se porajajo med samoocenjevanjem, na primer, če je potrebna zamenjava članov skupine za samoocenjevanje ali če nastopijo nesoglasja glede postopka oziroma namena samoocenjevanja.
- Organiziranje sestankov, rezerviranje sejnih sob, obveščanje o času sestanka itn.
- Točno zapisovanje rezultatov samoocenjevanja.
- Zagotavljanje, da bodo ukrepi, ki bodo sledili samoocenjevanju, korektno vodeni.

Skupina predlaga enega izmed članov za predsednika. Predsednik je odgovoren za pravilno postopanje celotne skupine, s tem da se lahko v določenih primerih posvetuje z organizatorji. Predsednik naj ima:

- osebno avtoriteto za doseganje spoštovanja skupine;
- sposobnost načrtovanja in vodenja sestankov skupine;
- zadostno poznavanje namena in pojmov samoocenjevanja, da bo lahko vodil skupino, če se bodo pojavila kakšna tehnična vprašanja.

Izbira skupine za samoocenjevanje mora temeljiti na načelih:

- zastopanosti različnih notranjih delov organizacije;
- zastopanosti osebja z različnih ravni organizacije;
- verjetnosti dodajanja k vrednosti ocenjevanja;
- podpore in zaupanja zaposlenih v rezultate.

Postopke za izbiranje članov morajo naprej odobriti ravnateljstvo in različne skupine, ki zastopajo interese delavcev (npr. delavski svet, sindikat itn.). Ko so organizatorji odobreni, so odgovorni za vodenje procesa izbire (ki lahko zajema vodenje postopkov glasovanja in volitev) ter za ustanovitev skupine organizatorjev.

Za doseg uporabnih rezultate, morajo člani skupine pred ocenjevanjem dobiti popolno razlago ozadja in namena procesa ocenjevanja in postopka, ki se uporablja. Povedati jim je treba tudi, kako se bodo uporabili rezultati, prav tako pa morajo dobiti tudi zagotovilo, da nihče ne bo trpel posledic, če bo iskreno izrazil svoje mnenje. Člane je treba tudi obvestiti, da je celotna vrednost vaje odvisna od točnosti in poštenosti ocenjevanja in da bo cela vaja samo izgubljanje časa, če to načelo ne bo spoštovano.

Pred začetkom ocenjevanja prejmejo vsi člani skupine kopije najpomembnejših dokumentov (vključno s smernicami CAF), o katerih morajo imeti možnost razpravljati v skupini.

Pred začetkom ocenjevanja se morajo predsednik skupine in organizatorji strinjati, da ima skupina dovolj informacij, navodil in strokovnega znanja. Lahko se odločijo, da je treba skupini priskrbeti in razdeliti dodatne publikacije in gradivo. Prav tako se lahko odločijo, da skupina pred ocenjevanjem potrebuje usposabljanje, bodisi s strani ljudi z ustreznim strokovnim znanjem znotraj organizacije bodisi od zunaj.

5.3.2 Potek samoocenjevanja

Organizatorji so dogovorni za vso logistiko vključno z organizacijo sestankov skupine za samoocenjevanje. Na prvem popolnem sestanku skupine se predstavi sistem CAF ter razložita namen in narava postopka samoocenjevanja. Na tem sestanku je koristno, če je prisotno najvišje vodstvo. Sestanek predvidoma traja dve do tri ure. Na njem se obravnava in odobri tudi urnik izvedbe samoocenjevanja.

Člane skupine se zaprosi, naj razmislijo o nalogi in o postopku ter pridejo na naslednji sestanek z morebitnimi vprašanji ali problemi, ki jih želijo zastaviti. Prav tako se jih pozove, da v pripravi na sestanek ocenjevalcev opravijo lastno, individualno ocenjevanje posameznih podmeril, s tem da se o vprašanju samoocenjevanja pred sestankom samoocenjevalcev ne smejo posvetovati z drugimi člani skupine ali s kolegi. Mnenja, ki jih člani skupine prinesejo na ta sestanek, morajo biti njihova lastna, in ne mnenja, ki so si jih ustvarili po posvetovanju z drugimi.

Čez nekaj dni se lahko skliče drugi sestanek, na katerem se obravnavajo morebitna vprašanja ali problemi, s katerimi so se člani skupine srečali od prvega sestanka. V času med obema sestankoma si člani skupine ustvarijo prvotno mnenje o tem, kako naj bi se organizacija ocenjevala po posameznih merilih, na tem sestanku pa razpravljajo in se dogovarjajo o morebitnih vprašanjih tolmačenja ali uporabe meril. V kolikor bo drugi sestanek sklican, naj bi predvidoma trajal eno do dve uri.

Če se po drugem sestanku še vedno pojavijo kakšni večji problemi, se mora predsednik v posvetovanju z organizatorji odločiti o še enem, podobnem razlagalnem sestanku, preden se začne pravo ocenjevanje.

Ko so vsa vprašanja razjasnjena in je skupina z vsem popolnoma seznanjena, naj bi bilo ocenjevanje zaključeno v eni sami vaji, ki ji je treba nameniti najmanj en cel delovni dan. Če vaja do konca dneva ni zaključena, se nadaljuje in zaključi čim prej je to mogoče. Samoocenjevanje poteka skozi model po vrstnem redu, v kakršnem je podan, tako da se začne z merilom Voditeljstvo in konča s Ključnimi rezultati uspešnosti. S tem ohranimo logično zaporedje, ki je vgrajeno v model.

Pomembno je, da se vse faze zaključijo brez večjega časovnega zamika med posameznimi fazami, saj bi lahko vsakršno zavlačevanje povzročilo spremembo okoliščin v organizaciji, ali spremembo sestave skupine, to pa bi lahko zapletlo ocenjevanje. Celotni proces od začetnega seznanjanja skupine do zaključka ocenjevanja naj po možnosti traja od dveh do treh tednov.

Model CAF je razdeljen na devet različnih meril. Vsako merilo je definirano, podani pa so tudi ključni namigi za posamezno merilo za organizacije v javnem sektorju. V okviru posameznega merila so predlagana številna podmerila, ki predstavljajo različne oblike poslovanja, v kakršnih se merilo v praksi izvaja v organizaciji. Vsako podmerilo je skupini za samoocenjevanje predstavljeno kot vprašanje, ki zahteva odgovor. Vprašanje je v bistvu takole: "Kako bi vi ocenili uspešnost vaše organizacije glede na to podmerilo?" Pri vsakem podmerilu je podanih pet možnih odgovorov, od skupine pa se pričakuje, da bo izbrala tisti odgovor, ki po njihovem mnenju najbolj točno odraža stanje v njihovi organizaciji.

Pod vsakim podmerilom je v vprašalnikih CAF omenjenih več možnih pokazateljev uspešnega izpolnjevanja zahtev tega podmerila. Ti pokazatelji so navedeni samo za pomoč skupini za

samoocenjevanje, da bo lažje razumela, kakšne vrste dejanskih pokazateljev se lahko uporabijo za ugotavljanje uspešnega ali neuspešnega izpolnjevanja podmerila. V praksi je dobrodošlo, če vsaka skupina za samoocenjevanje prepozna svoje lastne pokazatelje. Glavno vprašanje je, ali se podmerilo izpolnjuje v praksi in kakšne praktične pokazatelje je mogoče prepoznati za presojo pravilnega odgovora.

Vprašanja se po naravi razlikujejo v skladu z vrsto merila. Merila so dveh vrst, in sicer merila za "**dejavnike**" in merila za "**rezultate**". Model CAF je zgrajen tako, da je prvih pet meril povezanih z ocenjevanjem dejavnikov, to je ocenjevanjem uspešnosti delovanja notranjih funkcij organizacije. Preostala štiri merila pa so povezana z **ocenjevanjem rezultatov**, to je z ocenjevanjem zunanjih rezultatov organizacije.

Ko skupina odgovarja na posamezna vprašanja za samoocenjevanje, se mora uskladiti glede "števila točk", ki jih bo "podelila" organizaciji. V primeru modela CAF je to v razponu od ena do pet točk, ustrezno različnim stopnjam prizadevnosti oziroma uspešnosti. Ob vsakem vprašanju lahko skupina dalj časa razpravlja o tem, koliko točk bi najbolj ustrezalo.

Ocena dejavnikov izgleda takole:

1. Nismo sprejeli ali izvedli ustreznih ukrepov (ali ni znano).
2. Pravkar smo začeli uvajati ustrezne ukrepe.
3. Te ukrepe smo delno izvedli.
4. Program ustreznih ukrepov je bil v celoti izveden.
5. Uveden imamo cikel stalnega izboljševanja kakovosti, ki temelji na pregledu prejšnjih programov.

Ocena rezultatov pa izgleda takole:

1. Nismo merili nobenih rezultatov ali rezultati so v upadanju (ali ni znano).
2. Rezultati kažejo nekaj izboljšanja.
3. Rezultati kažejo večleten trend izboljšanja.
4. Dosegli smo ciljno zastavljeno raven uspešnosti delovanja.
5. Rezultate na tem področju dosledno dosegamo na najvišji ravni uspešnosti delovanja s sklicevanjem na primerjave z (naj)boljšim v razredu (angl. benchmarking), nagrade, ugodne rezultate pregledov, presoj ali drugih zunanjih ocenjevanj.

V vsakem primeru naj bi razprava temeljila na konkretnih dokazih o vloženih naporih in doseženih rezultatih. V vprašalnike CAF je vključen krajši seznam primerov možnih pokazateljev, ki nekoliko pomagajo pri iskanju dokazov. Ni potrebno, da so izpolnjeni vsi možni pokazatelji, temveč le tisti, ki so za organizacijo pomembni. Skupina pa lahko svobodno poišče različne druge pokazatelje, ki so bili pomembni za njihovo organizacijo. Pri odločanju o tem, kako bo član skupine odgovoril na posamezno vprašanje, je nadvse pomembno, da skupina utemelji svojo odločitev na dejanskih okoliščinah, in ne na teoriji. Članom skupine je

naročeno, naj ob vsakem primeru razmislijo, kakšne dokaze lahko predložijo v podporo svoji odločitvi. Dokaze za vsako od devetih meril se posebej zapiše v posebni dokument.

Vsak član skupine za samoocenjevanje na koncu za vsako podmerilo posebej poda točno oceno organizacije. Ta ocena naj temelji na njegovem znanju in izkušnjah, ki izhajajo iz dela v organizaciji. Normalno je, da so izkušnje različnih članov različne, zato se bo morala skupina, če bo hotela priti do usklajene skupne ocene, "pogajati" in dogovarjati. Pri vodenju tega procesa in doseganju skupinskega dogovora igra ključno vlogo predsednik. V vseh fazah pa mora ocenjevanje čimbolj temeljiti na dejanskih in oprijemljivih dokazih, ne pa na nedokazljivih mnenjih ali govoricah.

V procesu **doseganja dogovora** se lahko uporabi naslednja, štiristopenjska metoda:

1. Podajanje obsega posameznih točkovanj za vsako podmerilo posebej ter statistične sredine posameznih ocen.
2. Prepoznavanje pomembnejših točk dogovora in razhajanj.
3. Razpravljanje o ozadju večjih razhajanj.
4. Poskus doseganja dogovora, po možnosti na podlagi drugega kroga ocenjevanja izbranih meril, ter končni sprejem statistične sredine, ki iz tega izhaja.

Predsednik je odgovoren za vodenje sestankov. Če se člani skupine strinjajo glede ocen, je najbolje, da predsednik brez vmešavanja sprejme večinsko odločitev skupine. Če je skupina enakomerno razdeljena med dvema ocenama, ima lahko predsednik "**odločilni glas**". Če se skupina ne more uskladiti glede kakšne ocene, je predsednik odgovoren za to, da se prepriča, ali je bilo storjeno vse, da bi se zagotovil dogovor, nato pa preide na naslednje podmerilo. O vseh ocenah, ki so na tej podlagi ostale neusklajene, predsednik po sestanku poroča najvišjemu ravnateljstvu, ki se mora potem odločiti glede nadaljnjih ukrepov.

Med potekom ocenjevanja je predsednik odgovoren za vzdrževanje originalnega modela CAF, tako da vanj vnaša točne zapise skupinskih ocen (medtem ko lahko posamezni člani skupine uporabijo ostale kopije za zapisovanje lastnih ocen). Ob zaključku ocenjevanja se lahko vsakega člana skupine zaprosi, naj parafrira ali podpiše original, s čimer potrdi svoje strinjanje.

5.3.3 Aktivnosti po zaključku ocenjevanja

Z ozirom na ukrepe, ki bodo sledili samoocenjevanju, je treba ocene skupine za samoocenjevanje za vsako posamezno podmerilo skrbno zapisati, skupaj z navedbo "dokazov" v podkrepitev posamezne ocene. Najvišje vodstvo ta zapis nato skrbno prouči in razbere iz njega **glavne ugotovitve samoocenjevanja** ter prepozna področja, na katerih je ukrepanje najbolj potrebno in tudi, kakšni ukrepi so potrebni. Pri pripravi akcijskega načrta lahko vodstvo razmisli o uporabi strukturiranega pristopa, ki vključuje vprašanja, kot so:

- Kje želimo biti v 5/10 letih? (= postavljanje cilja).
- Kaj moramo storiti, da bomo te cilje dosegli? (= definiranje strategije/naloge).

Odgovorni člani najvišjega ravnateljstva izdelajo za zaposlene poročilo o rezultatih razprav v najvišjem ravnateljstvu in o akcijskem načrtu, ki ga pripravljajo, za ugotavljanje problematičnih področij. Če niti sama skupina niti zaposleni v širšem pomenu nimajo na vpogled nobenih rezultatov samoocenjevanja, obstaja nevarnost za razočaranje ali celo cinizem, kar organizaciji nikakor ne bi bilo v pomoč. Po drugi strani pa bi odkrita razprava o rezultatih in predlagani ukrepi spodbujali pripravljenost za sodelovanje.

Ta načrt se lahko navezuje tudi na načrte izvajanja poznejših sestankov za samoocenjevanje, na katerih bi preverjali uspešnost izvedenih ukrepov in ugotavljali nova prioriteta področja za izboljšanje. Po zaključku samoocenjevanja in z njim povezanega akcijskega načrta ima ravnateljstvo celo vrsto možnosti za nadaljnjo uporabo pristopa upravljanja kakovosti.

Ena od možnosti bi bilo izvajanje ponovnega samoocenjevanja po ustreznem časovnem obdobju (mogoče enem letu), s katerim bi ocenili napredek in pregledali nadaljnje ukrepe za izboljšanje. Eden osnovnih konceptov upravljanja kakovosti je vzpostavljanje "kulture" stalnega izboljševanja in kritičnega samoocenjevanja v organizaciji, ki bi ji občasna samoocenjevanja koristila.

Načelnik lahko razmisli tudi o tem, ali bi bilo dobro nadaljnja ocenjevanja narediti bolj podrobna in stroga, tako da bi dodali elemente zunanjega strokovnega svetovanja, bodisi v obliki naknadnega ("post facto") preverjanja bodisi z dodajanjem zunanjih strokovnjakov skupini za samoocenjevanje.

5.3.4 Alternativne možnosti ocenjevanja

Za nekatere namene bo interno samoocenjevanje ustrezalo, za druge pa bo potreben bolj strog postopek ocenjevanja. Težko si je na primer predstavljati interno samoocenjevanje, ki bi privedlo do neke vrste certificiranja kakovosti ali nagrade za odličnost. Za take namene bo verjetno potreben postopek, ki je bolj neodvisen in bolj zanesljiv od internega samoocenjevanja, in ki prinaša rezultate, ki so dokazano primerljivi med organizacijami.

S pomočjo CAF-a kot analitičnega okvirja je mogoče uporabiti veliko alternativnih postopkov ocenjevanja. Najenostavneje in tudi najceneje je, če samoocenjevanju dodamo elemente zunanjega overjanja in certificiranja. V takem primeru organizacija kot prej opravi interno samoocenjevanje, rezultate samoocenjevanja pa posreduje zunanjemu ocenjevalcu (ali komisiji za ocenjevanje), ki je usposobljena za analiziranje organizacij in uporabo orodij ocenjevanja. Zunanje overjanje lahko veljavnost in točnost samoocenjevanja bodisi potrdi, bodisi na podlagi pregleda prilagodi rezultate, ali pa ugotovi, da samoocena ni primerna za zunanjo uporabo.

Da bi zunanji ocenjevalci lahko izvedli tako naknadno zunanjo potrditev veljavnosti, morajo dobiti popolne rezultate internega samoocenjevanja in navedbe specifičnih dejstev in okoliščin,

na katerih je temeljilo ocenjevanje. V taki obliki, kot je trenutno na spletni strani Evropskega inštituta za javno upravo, CAF ne omogoča takih pomožnih dokazov za izvedbo overitve, v pripravi pa je dopolnjena verzija, v kateri je predviden tudi prostor za take vnose.

Drugi možni pristop za izboljšanje točnosti in zanesljivosti postopka ocenjevanja je vključevanje enega ali več zunanjih ocenjevalcev v skupino za ocenjevanje. To so lahko zunanji svetovalci, usposobljeni za ocenjevanje organizacij in uporabo tehnik evalvacije, ali pa uslužbenci drugih organizacij v javnem sektorju, ki jih povabimo k sodelovanju v procesu ocenjevanja, da bi dodali element zunanje perspektive in kritične presoje.

Ko skušamo poglobiti in povečati točnost ocenjevanja organizacije s pomočjo modela CAF, ne smemo pozabiti, da je bil sistem razvit kot relativno "lahko", uvajalno orodje, ki bi javnim organizacijam pomagalo preskusiti **samoocenjevanje z majhnim tveganjem in stroški**. Glede na tako ozadje obstajajo meje, do katerih je CAF mogoče varno uporabljati kot orodje za podrobno in kritično analizo.

Organizacija, ki želi izkoristiti bolj intenzivno uporabo upravljanja kakovosti, lahko razmisli o sodelovanju v kateri od nacionalnih ali mednarodnih nagradnih shem, ki jih organizacije javnega sektorja vse pogosteje uporabljajo. Končno pa obstaja še možnost povezave s katero od organizacij, ki so specializirane za upravljanje kakovosti, kot sta npr. Evropski sklad za upravljanje kakovosti (European Foundation for Quality Management – EFQM) ali Akademija Speyer (Speyer Academy), ki s svetovanjem pomagata razvijati poglobljeno uporabo upravljanja kakovosti, in/ali sodelovanja v njunih nagradnih shemah, vključno s prestižno Evropsko nagrado za kakovost.

CAF in druga podobna orodja za analizo organizacij lahko uporabljamo tudi kot podporo primerjavi z najboljšim v razredu ("benchmarkingu"). Enostavno povedano je primerjava z najboljšim v razredu proces, s katerim organizacija poišče druge podobne organizacije, s katerimi lahko primerja svojo organizacijo in uspešnost delovanja. Osnovni namen vzpostavljanja take primerjave je v tem, da na podlagi rezultatov, ki jih dosegajo druge organizacije, najdemo boljše načine poslovanja. Ta tehnika, za katero je v evropski javni upravi vse več zanimanja, 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".

Idealno je, če iskanje najustreznejše organizacije za primerjavo doseže svoj namen in če najdemo najbolj uporabne primerjave. Tu ne gre samo za iskanje organizacije, ki je "na dobrem glasu" ali ki je v vseh pogledih nadvse uspešna: iskanje mora biti mogoče zožiti na organizacije, ki so dosegle zavidljive rezultate v določenih vidikih organizacije, ki so zanjo prioritetni. Tako bo na primer organizacija, ki je ugotovila pomanjkljivosti v svojih procesih, v idealnem primeru našla drugo organizacijo z enakimi dejavnostmi, ki je ravno na tem področju še posebno močna.

Za tako, "namensko" iskanje so potrebna nekatera analitična orodja, s katerimi lahko ocenimo uspešnost delovanja organizacij iz različnih zornih kotov njihovih dejavnosti in določimo "standardna merila" za pomoč pri primerjavi z drugo organizacijo. Tako orodje je lahko CAF, ki je bil dejansko od samega začetka zasnovan kot standardno orodje, ki naj bi ga uporabljala javna uprava po vsej Evropi in bi služil kot "orodje za premostitev" različnih modelov, ki so v rabi v različnih državah.

Evropski inštitut za javno upravo EIPA je pripravljen organizacijam v Evropski uniji ponuditi storitev, ki bo podprla mednarodno primerjavo z najboljšim v razredu. Vsaka organizacija, ki uporablja spletno stran EIPE 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.

EIPA namerava ponuditi tudi storitev, s katero se bodo vzpostavljali stiki med organizacijami v javnem sektorju, ki jih zanima primerjava z najboljšim 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. Podatkovno bazo rezultatov pa bo EIPA uporabila za odgovarjanje na povpraševanja po ustreznih primerjavah in posredovanje kontaktnih podatkov organizacij, ki bodo pristale na sodelovanje v primerjavi z najboljšim v razredu.

5 SKLEP

Zahteve in pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov glede delovanja državne uprave se vedno bolj višajo, kar se odraža predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih državna uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev državne uprave zahtevam njihovih uporabnikov ter večji odzivnosti državne uprave. Učinkovitost organizacije državne uprave pa je temelj uvajanja kakovosti v državno upravo. Zadnje čase je za kakovost v državni upravi značilno, da se v javnosti izkazuje skozi njene osnovne cilje, ti pa so: povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig uglednosti in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto.

Formalno zagotavljanje kakovosti v javni upravi poteka s projektom certificiranja, to je pridobivanja ISO standardov poslovanja in uvajanja modelov poslovne odličnosti. Vendar pa kakovosti v državni upravi ne smemo enačiti s številom pridobljenih certifikatov kakovosti v državni upravi. Za posamezne certifikate kakovosti velja, da dokazujejo obstoj sistema vodenja kakovosti v posamezni organizaciji. Učinki uvajanja sistema kakovosti v upravnih enotah s pridobljenim standardom ISO se kažejo predvsem v preglednosti urejenega poslovanja, sistematičnosti pri zbiranju podatkov, obvladovanju procesov, strokovnosti dela, ugledu in

prepoznavnosti upravnih enot, zadovoljstva zaposlenih in pri obvladovanju stroškov. Uvedba kakovosti v upravni enoti temelji tudi na: izdelavi natančnega plana dela upravne enote za celo leto, merjenju zadovoljstva zaposlenih in strank, merjenju napak pri delu zaposlenih, letnih pogovorih z zaposlenimi in letnem pregledu s strani vodstva in podobno.

Na poslovanje v upravni enoti lahko gledamo kot na sistem, v katerem so zaposleni vodeni s celo vrsto navodil, predpisov in postopkov. Sistem je praviloma povezan s strategijo, politiko, cilji, vizijo, ki jo morajo izdelati vodje oddelkov na različnih nivojih v organizaciji. Sistem, ki ga postavi vodstvo, je lahko učinkovit ali neučinkovit. Če je sistem že v svoji zasnovi neučinkovit, bodo zaposleni v njem izgubljali mnogo časa za nepotrebna dela ali nepravilno izvajali svoje delo. Zato bo njihova produktivnost nizka, učinkovitost sistema slaba in stroški visoki. Ravnatelji so prvenstveno odgovorni, da stalno proučujejo in izboljšujejo učinkovitost obstoječega sistema, kar lahko dosežejo s sistemom kakovosti. Ukvarjanje s kakovostjo in odličnostjo v upravni enoti med drugim zahteva merjenje in vrednotenje. Za to je potrebno uporabiti kazalce uspešnosti oziroma finančne kazalce, ki vsebujejo tudi stroške kakovosti. Merjenje stroškov kakovosti samo po sebi ne dviguje ravni kakovosti, lahko pa pomaga vodstvu, da dojamе, kateri so bistveni problemi, ter sprejme korektivne ukrepe in meri napredek. Merjenje stroškov mora spremljati učinkovito izboljšanje procesov, da se zmanjšajo napake.

Uvajanje kakovosti po standardih ISO v upravno enoto pomeni korak k povečanju produktivnosti, racionalnejšemu poslovanju. Nenazadnje pomeni priložnost za vzpostavitev partnerskega odnosa med državno upravo na lokalni ravni in strankami/občani. Gre za novo kulturo dela, ki je posledica reforme javne uprave, saj se na ta način poskuša obvladovati odnose in delovanje ljudi ter spodbuditi proces spreminjanja miselnosti v javni upravi. Reforma javne uprave v luči približevanja Evropski uniji se navzven kaže v sprejemanju temeljnih sklopov zakonodaje. Uvajanje standardov kakovosti pa dopolnjuje reformo tako, da reformira upravo v njenem bistvu, to je pri upravnem delavcu, saj sistem kakovosti ne deluje, tudi če je certificiran, če se ne dotakne in spremeni miselnosti zaposlenih v upravni enoti.

Vodstvo upravne enote se mora zavedati, da je sistem kakovosti ISO 9000 le organizacijska podlaga in kažipot za uvajanje organizacijsko-tehnoloških inovacij. Te v povezavi in soodvisnosti z zahtevami standarda povečujejo konkurenčnost in kakovost storitev ter hkrati zadovoljujejo vse udeležence v upravnih postopkih in širši družbeni skupnosti.

Uporaba modelov za ocenjevanje kakovosti (EFQM, CAF, ... in razne izpeljanke) se je v praksi dokazala kot koristno orodje za ugotavljanje (in kvantitativno izražanje) prednosti in slabosti v neki organizaciji ter potrebnih izboljšav, kar bi sicer brez uporabe teh modelov ostalo neodkrito. To isto orodje se uporablja tudi za merjenje izboljšav in napredka pri uvajanju TQM v prihodnjih obdobjih.

Uvajanje celovitega obvladovanja kakovosti je dolgoročni proces organizacijskega razvoja, ki po mednarodnih praktičnih izkušnjah v gospodarskih organizacijah zahteva od pet do deset let. Vsi sodelujoči potrebujejo občutek uspešnosti tudi v kratkoročnem pogledu. To je možno doseči s projekti izboljšav. Največji problem, ki ga moramo pri uvajanju celovitega obvladovanja kakovosti rešiti, je v trajni spremembi organizacijske kulture, ki mora prinesiti skupne prednostne naloge, vključene v skupne usmeritve in cilje vseh zaposlenih.

LITERATURA

1. Bahčič Peter: Kakovost v državni upravi. *Neprofitni management*, 5/6 (1999), str. 29-34.
2. Barić Bizjak Ruža M.: Inženiring državne uprave. *Neprofitni management*, 4 (1998), str. 49-52.
3. Barić Bizjak Ruža M.: Iskanje odličnosti v državni upravi. *Neprofitni management*, 1/2 (1999), str. 49-54.
4. Besterfield H. Dale: *Quality Control*. New Yersey: Prentice Hall, 1985. 358 str.
5. Crosby B. Philip: Kakovost je zastonj. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1990. 271 str.
6. Crosby B. Philip: Govorimo o kakovosti. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1991. 208 str.
7. Davidson Carolyn, Bailey Stephen J.: *Quality: A literature Review and Analytical Framework*. Ljubljana: Javna uprava, številka 2, letnik 31, 1995. str. 191 –225.
8. Falconer Peter K.: *Public Administration and the new Public Management: Lessons from the UK experience*. Davies Morton R., et. al., New State, New Millenium, New Public Management. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1997, str. 67-83.
9. Feigenbaum A.V. : *Total Quality Control*. New York:McGraw-Hill, Inc., 1991. 863 str.
10. Kamnar Helena: Javni zavodi med državo in trgov. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1999. 196 str.
11. Kotler Philip: *Marketing Management*. Ljubljana: Slovenska knjiga, 1996. 832 str.
12. Kovač Polona: Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*, Ljubljana, 37 (2000), 2, str. 279-293.
13. Kovač Polona: Zakaj in kako uvesti Evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo. Zbornik referatov s posveta Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, str. 45-59.
14. Lane Jan-Erik: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications, 1995. 328 str.
15. Marolt Janez: *Zagotavljanje kvalitete*. Kranj: Moderna organizacija, 1987. 307 str.
16. Marolt Janez: *Management in tehnologija zagotavljanja kvalitete*. Kranj: Moderna organizacija, 1994. 547 str.
17. Mernik M. Dušan: V ospredju odjemalec in poslovni procesi. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 2001,14 str. 33-35.

18. Mlakar Peter: Motiviranje vodij (in drugih strokovnjakov) za kakovostno delovanje. *Neprofitni management*, 5/6 (1999), str. 21-27.
19. Nemec Tomislav: Ali se kakovost v upravi spleča? Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 61-72.
20. Nemec Tomislav: Kakovost v upravi - kako in s čim? [<http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm#tnemec>], 20.08.2002.
21. Nemec Tomislav: Obvladovanje sprememb - ali znamo procesno delovati. Zbornik referatov / IX. dnevi slovenske uprave, Portorož 2002, 26., 27., 28. september 2002 - Ljubljana : Visoka upravna šola, 2002, str. 255-270.
22. Pečar Zdravko: Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi. Zbornik referatov / VIII. dnevi slovenske uprave, Portorož 2001, 27., 28., 29. september 2001 - Ljubljana : Visoka upravna šola, 2001, str. 177-199.
23. Pivka Marjan, Uršič Duško: ISO 9000 in konkurenčnost podjetij : slovenske izkušnje. Maribor : Management Forum, 1999. 144 str.
24. Preskar Jože: Letni poslovni načrt kot orodje za obvladovanje kakovosti v upravni enoti. Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 97-104.
25. Pretnar Vitomir: Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 105-113.
26. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 394 str.
27. Rebernik Miroslav: Ekonomika podjetja. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 1997. 445 str.
28. Rozman Rudi, Rusjan Borut: Organizacija (ravnanje) proizvodnje I. del. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 199 str.
29. Rozman Rudi: Analiza in projektiranje organizacije. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 151 str.
30. Rusjan Borut: Management proizvodnje. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1999, 296 str.
31. Stanonik Bojan: Modernizacija slovenske javne/državne uprave. *Neprofitni management*, 1/2 (1999), str. 35-43.
32. Stopar Andreja: Položaj strank in zaposlenih v upravni enoti Šentjur pri Celju. Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 115-125.
33. Šostar Adolf: Management kakovosti. Maribor : Fakulteta za strojništvo, 2000. 274 str.
34. Trebar Andrej, Brun Danilo, Teran Janez: Priročnik za izdelavo poslovnika kakovosti : (po sistemu standardov ISO 9000). Ljubljana : Edil, 1991. 156 str.
35. Trunk-Širca Nada, Tavčar Mitja I.: Management nepridobitnih organizacij. Koper : Visoka šola za management, 1998. 136 str.
36. Turk Ivan, Kavčič Slavka, Kokotec-Novak Majda: Poslovno računovodstvo. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1997. 620 str.
37. Vujošević Niko: Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000. Ljubljana: *Gospodarski vestnik*, 1992. 227 str.

38. Vujošević Niko: 1800 vprašanj o kakovosti: za tiste, ki imajo vpeljan sistem 9001, za tiste, ki se nanj pripravljajo, za tiste, ki o kakovosti resno razmišljajo. Ljubljana: RR, 2000. 112 str.
39. Žurga Gordana: Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2001. 127 str.
40. Žurga Gordana: Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave. Zbornik referatov s posveta Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 29-39.
41. Žurga Gordana: Kakovost in poslovna odličnost v državni upravi Republike Slovenije. Ljubljana : Kadrovska služba vlade. [URL: <http://www.sigov.si/ksv/mar2001.htm#gzurga>], 10.09.2002.

VIRI

1. Evropski model poslovne odličnosti. [URL: <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>], 3. 9. 2002.
2. Kakovost v državi upravi. [URL: <http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>], 10. 9. 2002.
3. Ministrstvo za notranje zadeve. [URL: <http://www.mnz.si>], 10. 9. 2002.
4. Ocena zadovoljstva strank s ponujenimi storitvami na upravnih enotah. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2000. 66 str.
5. Ocena zadovoljstva zaposlenih z delom na upravnih enotah. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2000. 28 str.
6. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Metlika, št. 121-8/98 z dne 19. 2.1999
7. Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje. [<http://www.siq.si/>], 10. 9. 2002.
8. Smernice za uporabo Evropskega modela za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju CAF. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2002. 10 str.
9. Upravna enota Ljutomer. [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/>], 10. 9. 2002.
10. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002).
11. Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94).

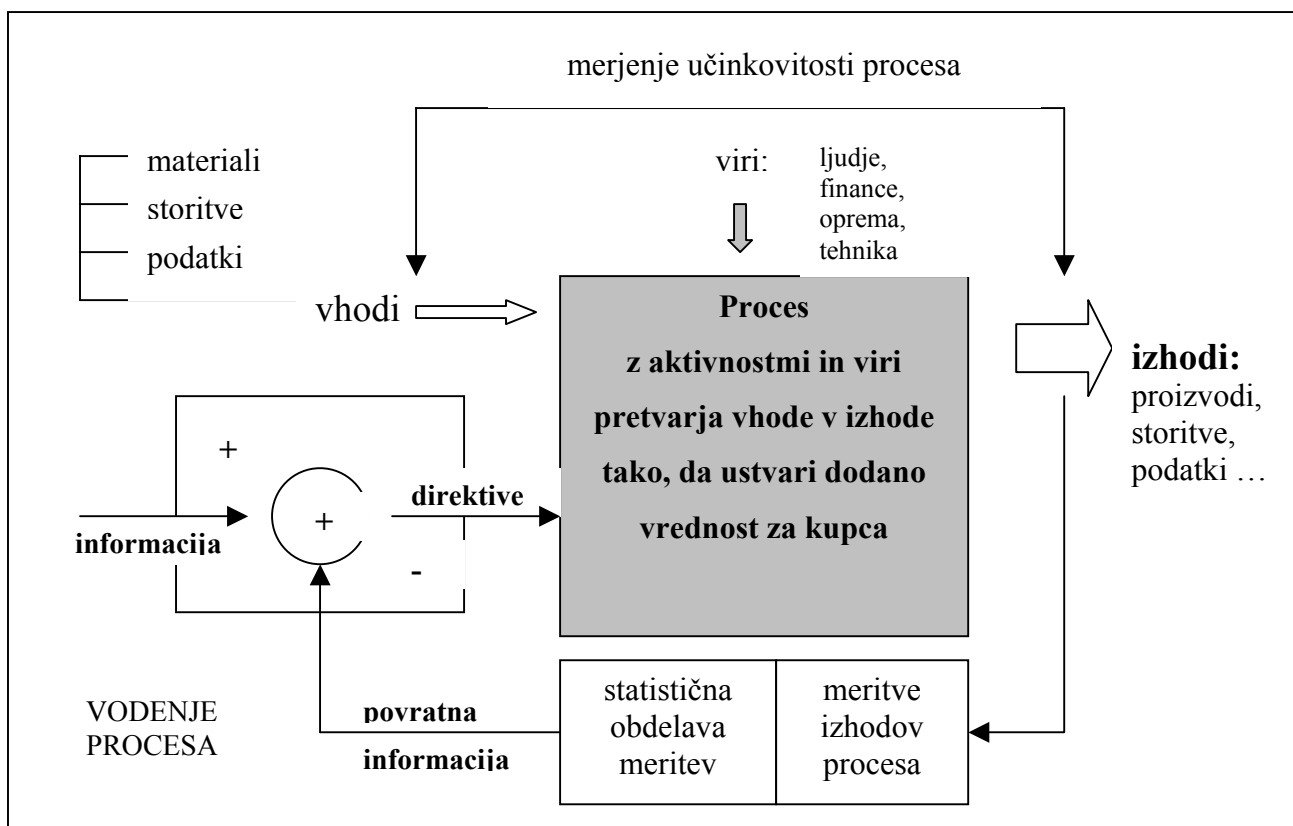
PRILOGE

KAZALO PRILOG

stran

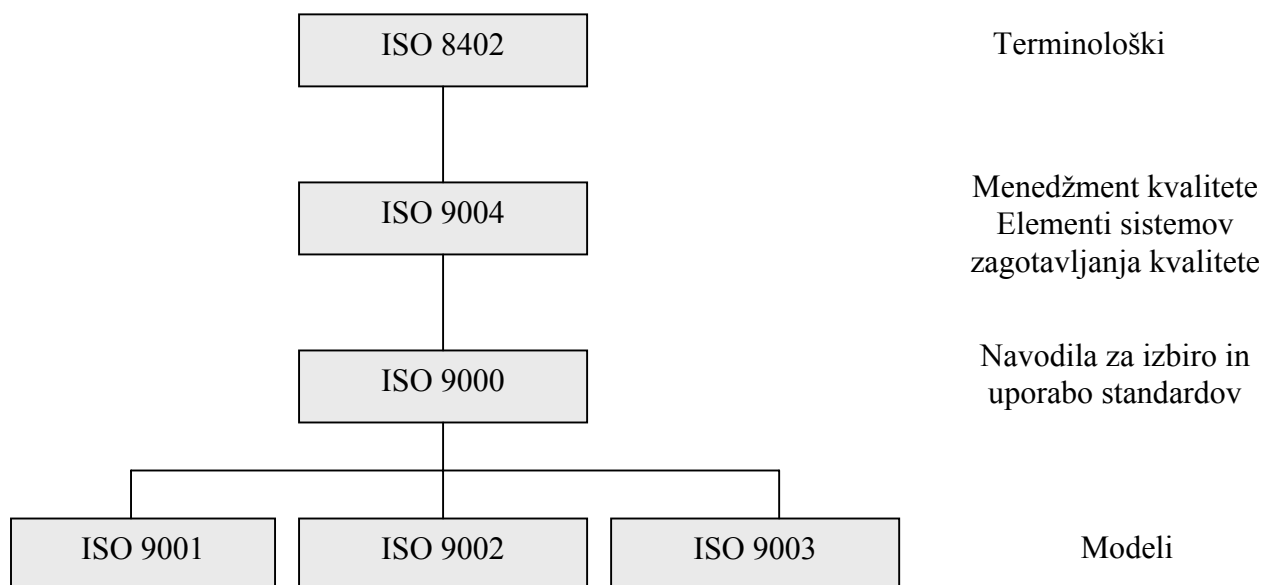
Priloga 1: Procesni način, ki omogoča boljšo izrabo virov, krajši čas cikla, nižje stroške, boljše lastnosti proizvodov, ...	1
Priloga 2: Povezanost standardov serije ISO 9000 in terminološkega slovarja	1
Priloga 3: Drevo družine standardov ISO 9000	2
Priloga 4: Opis standardov od ISO 9001 do 9004	3
Priloga 5: Politika kakovosti državne uprave	4
Priloga 6: Vprašalnik o organizaciji	5
Priloga 7: Vloga za certifikacijo sistema vodenja	9
Priloga 8: Mnenje presojanca o storitvi SIQ	10
Priloga 9: Primeri uporabe certifikacijskega znaka SIQ	11
Priloga 10: Navodilo za uporabo certifikacijskega znaka SIQ	12
Priloga 11: Anketni vprašalnik za stranke	14
Priloga 12: Anketni vprašalnik za zaposlene	16

Priloga 1: Procesni način, ki omogoča boljšo izrabo virov, krajši čas cikla, nižje stroške, boljše lastnosti proizvodov, ...



Vir: Trebar, 2001, str. 10.

Priloga 2: Povezanost standardov serije ISO 9000 in terminološkega slovarja



Vir: Marolt, 1994, str. 24.

Priloga 3: Drevo družine standardov ISO 9000

ISO 9000				
VEJA ISO 9000	SISTEMSKI DOKUMENTI	VEJA ISO 9004	VEJA ISO 10000	POSREDNA VEJA
VODILA ZA IZBIRO IN UPORABO	MODELI zahteve za sistem	ELEMENTI vodila za delovanje sistema	IZVEDBENI IN TEHNOLOŠKI DOKUMENTI	SLOVAR IN DEFINICIJE
ISO 9000 – 1 vodilo za izbiro in uporabo	ISO 9001 razvoj, proizv. in servisiranje	ISO 9004 – 1 splošna vodila	ISO 10002 pravila vodenja kakovosti	ISO 8402 slovar
ISO 9000 – 2 vodilo za uvajanje	ISO 9002 proizvodnja in servisiranje	ISO 9004 – 2 vodila za storitve	ISO 10005 vodila za pripravo načrtov	SBD pojasnila za mala podjetja
ISO 9000 – 3 vodilo za progr. opremo	ISO 9001 končna kontrola in preskušanje	ISO 9004 – 3 vodila za predel. surovin	ISO 10006 projektno vodenje	
ISO 9000 – 4 vodenje povezav		ISO 9004 – 4 vodila za uporabo tehnik	ISO 10007 obvladovanje konfiguracije	
			ISO 10011 presoje sistema	
			ISO 10012 merilna oprema in meritve	
			ISO 10013 poslovník kakovosti	
			ISO 10014 ekonomika kakovosti	
			ISO 10015 izobraževanje in usposabljanje	
			ISO 10016 kontrolni zapisi	

Vir: Potočnik et al., 1998, str. 24.

Priloga 4: Opis standardov od ISO 9001 do 9004

Standard ISO 9001 je namenjen preprečitvi nastajanja neustreznih izdelkov v fazah razvoja, konstruiranja, izdelave, pregledov in preskusov, montaže in servisiranja. Sistem kakovosti se uporablja, ko so zahteve za izdelek ali storitev določene, dobavitelj pa sam opredeli podatke za nadaljnje delo in prevzame vso odgovornost od razvoja do servisiranja izdelka. Dobavitelj mora dokazati svojo sposobnost, da izdelek razvije in dobavi.

Standard ISO 9002 obsega zagotavljanje kakovosti v fazah izdelave, pregledov in preskusov ter montaže. Potem, ko so osnutki in specifikacije za izdelke, procese ali druge dejavnosti obdelani in predloženi dobavitelju, je sistem kakovosti uporabljen. Dobavitelj mora dokazati svojo sposobnost, da obvlada proizvodni proces, tako da bo izdelek skladen s predpisanimi zahtevami.

Standard ISO 9003 se nanaša na zagotavljanje kakovosti v fazi končnih pregledov in preskusov. Sistem kakovosti se uporablja, kadar so razvoj, izdelava in uporaba izdelka ter informacijski tokovi že dobro utečeni in se od dobavitelja zahteva le dokazilo o zagotavljanju kakovosti pri končnih pregledih in preskusih izdelka.

V primeru, da se med dvema strankama po pogodbi zahteva, da mora dobavitelj dokazati sposobnost zagotovitve kakovosti, pride do uporabe standardov ISO od 9001 do 9003. Kot dokaz kupcu za dobaviteljevo sposobnost zagotavljanja kakovosti svojih izdelkov in storitev služi certifikat in izpolnjevanje zahtev po standardih ISO od 9001 do 9003.

V kolikor hočemo vzpostaviti lasten učinkovit sistem kakovosti, le upoštevanje standardov ni dovolj. Za osnovo sistema moramo vzeti standard ISO 9004, ki je po obsegu elementov kot tudi po zahtevah, ki so zanje opredeljene, obsežnejši in zahtevnejši od standardov ISO 9001 do 9003.

V standardu ISO 9004 so podani elementi menedžmenta kvalitete in elementi sistema zagotavljanja kvalitete v vseh fazah razvoja, proizvodnje in uporabe izdelka. Standard ISO 9004 je najpomembnejši standard in osnova standardom ISO od 9001 do 9003.

Priloga 5: Politika kakovosti državne uprave



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vlada Republike Slovenije z namenom, da bi se doseglo približevanje evropskim standardom in izpolnjevanje zahtev standarda ISO 9001, točka 4.1.1., izdaja naslednji dokument:

POLITIKA KAKOVOSTI DRŽAVNE UPRAVE

- VSI V DRŽAVNI UPRAVI ravnamo etično
- državljanom Republike Slovenije, gospodarstvu, prijateljskim državam in vsem sodelavcem smo partnerji
 - za družbeni in gospodarski razvoj Slovenije z usmerjanjem in s pospeševanjem zagotavljamo evropske primerljive razmere
 - razvijamo pravnoekonomski sistem za harmonizacijo s sodobnimi evropskimi standardi, normativi in zakonodajo
 - zavzemamo se za evropski model poslovne odličnosti in stalno skrbimo za pravočasno lastno izobraževanje in usposabljanje
 - z dokumentiranimi poslovnimi sistemi znotraj ministrstev ter med ministrstvi in upravnimi teritorialnimi enotami skrbimo za urejeno, pregledno in povezano delovanje
 - zavedamo se podjetniških priložnosti državne uprave glede razvoja družbe in proračunska sredstva uporabljamo uspešno in učinkovito
 - ustvarjamo možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov Republike Slovenije

Številka: 393-01/96-3/1-8
Ljubljana, dne 3. oktobra 1996



Janez Drnovšek
PREDSEDNIK

Vir: <http://www.mnz.si/si/organiziranost/docs/kakovost.pdf>.

Priloga 6: Vprašalnik o organizaciji



Vprašalnik o organizaciji

Namen (označiti):

- ☐ pridobiti ponudbo za izvedbo certifikacije sistema vodenja,
- ☐ sporočiti organizacijske spremembe v certificiranem podjetju.
- ☐ drugo(navesti)_____

SPLOŠNO O ORGANIZACIJI – PRAVNI OSEBI

Uradni naziv (Navesti naziv kot je zapisan na registraciji organizacije na sodišču.)	
Naslov Telefon Telefaks Spletne strani E-pošta	
Alternativni naslov Navesti še naslove za pošiljanje pošte ali računov, če se razlikujejo od uradnega.	
Ali je organizacija del neke večje organizacije? Navesti njeno ime in medsebojni odnos.	
Število zaposlenih (v certificiranem delu)	
PREDSTAVNIKI PODJETJA	
Direktor (ime in priimek)	
Predstavniki vodstva	Ime in priimek Funkcija Telefon in GSM Telefaks E-pošta
Kontaktna oseba (skrbnik sistema)	Ime in priimek Funkcija Telefon in GSM Telefaks E-pošta



ORGANIZACIJA, ZAPOSLENI IN DELOVNI ČAS

Navesti vse lokacije, na katerih se nahaja organizacija in oddelke, ki so na posamezni lokaciji. Označiti oddelke, ki so samostojne pravne enote ter oddelke in/ali lokacije, ki **niso** zajete v obseg certifikacije.

(Podati na dodatnih listih, če je potrebno. Lahko uporabite makroorganizacijsko shemo organizacije.)

ime oddelka in/ali lokacije	naslov	število zaposlenih
Ali delate tudi na lokacijah kupca? Navesti lokacije!		
Ali imate v podjetju večizmensko delo? Navesti čas izmen.		
Na katerih tržiščih ste prisotni in na katera tržišča načrtujete prodor v naslednjih letih? Navesti delež prodaje po posameznih državah.		
Priložiti makroorganizacijsko shemo s približnim številom zaposlenih na posameznih lokacijah in v posameznih oddelkih.		

SODELAVCI PRI VZPOSTAVITVI SISTEMA VODENJA

Ali uporabljate oz. nameravate uporabiti zunanjega svetovalca?	
Ali želite prejeti seznam svetovalcev	

DEJAVNOSTI ZAJETE V OBSEG CERTIFIKACIJE

Standardna klasifikacija dejavnosti (NACE rev.1), UL RS 34/94. Navesti številčno(e) kodo(e) ali opis(e).	
Navesti dejavnosti in proizvode/storitve, ki so zajete s sistemom vodenja ter bodo zajete s certifikacijo.	
Navesti podatke o morebitnih podeljenih znakih ali nagradah za dejavnosti/proizvode/storitve.	
Navesti ostale dejavnosti in proizvode/storitve, ki ne bodo zajeti v obseg certifikacije.	
Kratek opis tehnološkega postopka:	
Priložiti morebitno informativno gradivo o vaši organizaciji (na primer osebna izkaznica, letno poročilo, prodajni katalog, ...)	

CERTIFIKACIJA SISTEMA VODENJA KAKOVOSTI

Opustitve zahtev standarda:

CERTIFIKACIJA SISTEMA RAVNANJA Z OKOLJEM

Navesti vplive vaših dejavnosti, proizvodov ali storitev na okolje in označiti, kateri vplivi so pomembni. Na primer: 0 - ni vpliv, x - vpliv, P - pomemben vpliv po posameznih lokacijah. Podati na dodatnih listih, če je potrebno.					
	lokacije			lokacije	
okoljski vidik			okoljski vidik		
energija			gospodarjenje z odpadki		
surovine			nevarne snovi		
zrak			pakiranje/embalaža		
voda/odpadna voda			transport/logistika		
tla			dobavitelji		
hrup					
klima					

CERTIFIKACIJA

Označiti standard, po katerem je vzpostavljen sistem vodenja.	☐ ISO 9001 ☐ ISO 14001 ☐ drugo (navesti) _____	
Navedi podatke o morebiti že opravljenih certifikacijah sistema vodenja pri drugih certifikacijskih organih (standard, datum certifikata in certifikacijski organ).		
Navedi želene termine naslednjih aktivnosti v certifikacijskem postopku.	mesec	leto
presoja poslovnika ali opisa sistema predpresoja (neobvezna) ali 1. del certifikacijske presoje sistema ravnanja z okoljem certifikacijska presoja ali 2. del certifikacijske presoje sistema ravnanja z okoljem		
Dodatne informacije, ki bi nam lahko bile v pomoč pri sodelovanju z vašo organizacijo.		

Ime in priimek, delovno mesto	Podpis	Datum

Prosimo, pošljite vprašalnik na naslov
Slovenski institut za kakovost in meroslovje
Tržaška 2

1000 Ljubljana

☎ 01 4778 155
Faks: 01 4778 444
e-✉ msa@siq.si
💻 <http://www.siq.si>

AN036 IZDAJA: 7 / 2001-11

Vir: [http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN036-7%20\(Vprasalnik\).doc](http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN036-7%20(Vprasalnik).doc)

Priloga 7: Vloga za certifikacijo sistema vodenja



VLOGA ZA CERTIFIKACIJO SISTEMA VODENJA

Organizacija		
Naziv		
Naslov	Davčna številka	
Priložiti fotokopijo registracije organizacije na sodišču in potrdilo o registraciji davčnega zavezanca.		
Kontaktna oseba		
Ime in priimek	Telefon	
Delovno mesto	Telefaks	
e-pošta	spletne strani	
Navesti dejavnosti in proizvode/storitve, ki jih zajema sistema vodenja. Navesti morebitne opustitve zahtev ISO 9001:2000.*		
Navesti standard(e), po katerem(ih) je vzpostavljen sistem vodenja, na primer ISO 9001:2000.		
Navesti dokument(e), ki opisujejo glavne elemente sistema vodenja*.		
Navesti okvirne roke za certifikacijo (mesec, leto)		
presoja dokumentacije	predpresoja	certifikacijska presoja

* Podati na dodatnih listih, če je potrebno.

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

Ime in priimek	Podpis	Datum

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



Vir: [http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN037-6%20\(Vloga\).doc](http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN037-6%20(Vloga).doc)

Priloga 8: Mnenje presojanca o storitvi SIQ



Mnenje presojanca o storitvi SIQ

Podjetje	Datum presoje
Presojevalci	

1 = zelo slabo, bili smo zelo nezadovoljni
5 = odlično, bili smo zelo zadovoljni

1	2	3	4	5

Ocenite prosim delo presojevalcev:

• pripravljenost na presojo	☐	☐	☐	☐	☐
• komunikativnost, odnos do sogovornikov	☐	☐	☐	☐	☐
• tehnika izpraševanja	☐	☐	☐	☐	☐
• izražanje ugotovitev	☐	☐	☐	☐	☐
• obvladovanje časa, učinkovitost dela	☐	☐	☐	☐	☐
• razumevanje procesa/aktivnosti v podjetju	☐	☐	☐	☐	☐
• prepoznavanje ključnih elementov poslovnega procesa	☐	☐	☐	☐	☐
• prepoznavanje kritičnih elementov poslovnega procesa	☐	☐	☐	☐	☐
• vaše strinjanje z ugotovitvami	☐	☐	☐	☐	☐

Ocenite prosim nekatere od ostalih vidikov storitve SIQ:

• razpoložljivost in dosegljivost naše kontaktne osebe	☐	☐	☐	☐	☐
• podporo vašim aktivnostim pri vzpostavljanju in vzdrževanju sistema kakovosti	☐	☐	☐	☐	☐
• strokovne in druge informacije, ki so na voljo	☐	☐	☐	☐	☐
• sporočilnost poročil o presojah	☐	☐	☐	☐	☐
• razmerje med stroški in koristnostjo presoje	☐	☐	☐	☐	☐

Ali je presoja izpolnila vaša pričakovanja?	☐	☐	☐	☐	☐
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kaj (in morda tudi kako) naj izboljšamo, da boste z našim delom še bolj zadovoljni?

Podpis direktorja

Datum

*Prosim vas, da izpolnjen vprašalnik pošljete na SIQ v priloženi kuverti.
Za sodelovanje se vam najlepše zahvaljujemo!*

AN052

IZDAJA 1 / 1995-10-11

STRAN: 10 OD 104

SLOVENSKI INSTITUT ZA KAKOVOST IN MEROSLOVJE

Vir: [http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN052-2%20\(Anketa\).doc](http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AN052-2%20(Anketa).doc)

Priloga 9: Primeri uporabe certifikacijskega znaka SIQ

PRIMERI UPORABE CERTIFIKACIJSKEGA ZNAKA SIQ

Način pripisa podatkov:

za sistem kakovosti



Sistem kakovosti podjetja xxxxxxxx
je v skladu z zahtevami standarda ISO 900x.
Certifikat SIQ št. Q-xxx

za sistem ravnanja z okoljem



Sistem ravnanja z okoljem podjetja xxxxxxxx
je v skladu z zahtevami standarda ISO 14001.
Certifikat SIQ št. E-zzz

za oba sistema

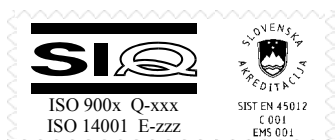


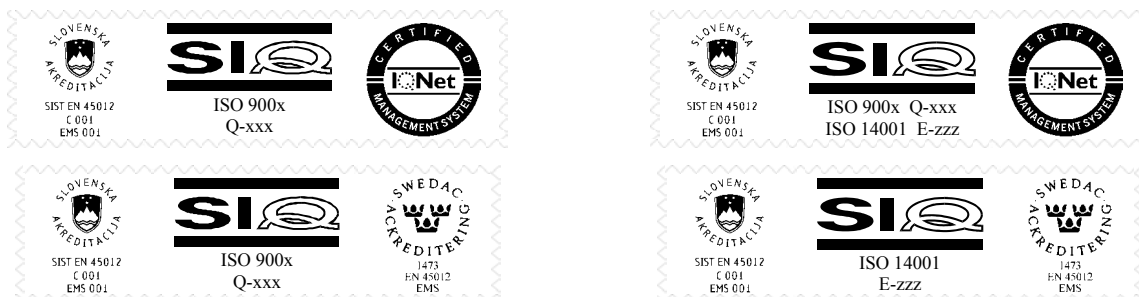
Sistem vodenja podjetja xxxxxxxx je v skladu z
zahtevami standardov ISO 900x in ISO 14001.
Certifikata SIQ št. Q-xxx in E-zzz

Opomba: Do maja 1999 so bili certifikati oštevilčeni le s trimestno številko, brez črkovne oznake vrste certifikata (Q-xxx za sistem kakovosti, E-zzz za sistem ravnanja z okoljem). Podatke o teh certifikatih pripisujemo na naslednji način:



Kombinacije z drugimi znaki:





Vir: [http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AP065-2%20a%20\(Navodilo%20cert%20znak%20-%20za%20WWW\).doc](http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AP065-2%20a%20(Navodilo%20cert%20znak%20-%20za%20WWW).doc) .

Priloga 10: Navodilo za uporabo certifikacijskega znaka SIQ

NAVODILO ZA UPORABO CERTIFIKACIJSKEGA ZNAKA SIQ

Podjetje, ki pridobi certifikat za svoj sistem vodenja, lahko to objavi v svojih poslovnih dokumentih in v javnih medijih. Ena izmed oblik objave je certifikacijski znak.

Podjetje sme tiskati tovrstne objave in uporabljati znak samo, dokler certifikacijo vzdržuje, to pomeni, da uspešno prestane vsako redno nadzorno presojno. Če je certifikat podeljen le za del podjetja, mora biti to iz objav jasno razvidno; objava ne sme dajati vtisa, da je certificirano celo podjetje.

Certifikacijski znak je dovoljeno uporabljati samo skupaj z znakom ali nazivom imetnika certifikata in če ni bolj poudarjen kot znak ali naziv imetnika certifikata. Znak se ne sme uporabljati na proizvodih ali na njihovi primarni embalaži ali v dokumentaciji, ki je vezana neposredno na proizvod.

Certifikacijski znak SIQ je enak logotipu SIQ. Pod logotipom ali ob njem morata biti navedena registrska številka certifikata in oznaka standarda, ki je bil podlaga za certifikacijo.

*Certifikacijski znak SIQ
za sistem kakovosti*



*Certifikacijski znak SIQ
za sistem ravnanja z okoljem*



Cel znak mora biti natisnjen v eni barvi (monokromatski tisk). To pomeni, da mora biti notranjost črke Q prazna oz. v barvi podlage. Znak je lahko tiskan temno na svetli podlagi ali svetlo na temni podlagi. Dovoljene so povečave ali pomanjšave znaka, pri čemer mora ostati razmerje med višino in širino logotipa nespremenjeno, besedilo čitljivo, višina skupaj z napisom pa ne manjša od 10 mm.

Imetnik SIQ certifikata za sistem vodenja lahko ob certifikacijskem znaku SIQ (vendar ne samostojno) uporablja tudi znake, ki potrjujejo usposobljenost in strokovnost SIQ. To so certifikacijski znak mednarodne mreže IQNet ter akreditacijska znaka švedskega akreditacijskega organa SWEDAC in Slovenske akreditacije (SA). Velikosti znakov naj bodo uravnotežene.

*Certifikacijski
znak IQNet*



Akreditacijska
znaka



V nadaljevanju je prikazano nekaj primerov uporabe certifikacijskega znaka. Hkrati z obvestilom o izdaji certifikata prejme podjetje predloge za tisk (na papirju) in na željo tudi računalniške datoteke z znaki v različnih podatkovnih formatih, ki jih lahko uporabi za oblikovanje svojih dokumentov. Priloženi znaki že vsebujejo ustrezne podatke o zadevnem certifikatu (številka in standard). Priporočamo uporabo formata *.cdr, ker sta formata *.tif in *.pcx manj primerna za velike povečave oz. pomanjšave. Za morebitne drugačne uporabe znaka mora imetnik certifikata dobiti pisno soglasje SIQ.

Za dodatna pojasnila smo vam na voljo na telefonski številki 01 4778 155.

Vir: [http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AP065-2%20a%20\(Navodilo%20cert%20znak%20-%20za%20WWW\).doc](http://www.siq.si/Dejavnosti/OceCerSisVod/Storitve/Dokumenti/AP065-2%20a%20(Navodilo%20cert%20znak%20-%20za%20WWW).doc).

Priloga 11: Anketni vprašalnik za stranke

V želji, da bi čim bolj prisluhnili uporabnikom in tako izboljšali kakovost storitev upravne enote, smo pripravili anketo, na podlagi katere bomo analizirali Vaše mnenje in pričakovanja glede kakovosti storitev, ki jih opravljamo za Vas. Zahvaljujemo se Vam za sodelovanje.

Načelnik(ca) upravne enote

Navodilo: Prosimo, da pazljivo preberete vprašanja in pri vsakem označite odgovore v skladu z navodili.

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 oddelek 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
<i>ni pomembno</i>	<i>manj pomembno</i>	<i>pomembno</i>	<i>zelo pomembno</i>	<i>ključno</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>

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 ustrezní križec.)

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

5. **Kaj je bil po Vašem mnenju vzrok čakanja?** (Prosimo, da obkrožite ustrezní 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 ustrezní 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.**

<u>KAKŠEN MORA BITI uslužbenec:</u>						<u>KAKŠEN JE BIL uslužben</u>				
ni pomembno						mnogo slabše od pričakovanj				
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>Strokovno</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(a) ☐ 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:**

PROSIMO VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.

HVALA ZA SODELOVANJE!

Priloga 12: Anketni vprašalnik za zaposlene

Pred Vami je vprašalnik, s katerim skušamo izmeriti Vaše zaznavanje upravne enote in njeno delovanje. Prosimo, da pri prvem vprašanju obkrožite ustrezno oceno pri posameznih trditvah, kar kaže intenzivnost Vašega strinjanja z njo. Če se popolnoma strinjate s trditvijo, obkrožite oceno 5. Če se sploh ne strinjate, obkrožite oceno 1. V primeru, da Vaši občutki niso ekstremni, obkrožite ustrezno oceno med 2 in 4. Poudarjamo, da ni pravih ali napačnih odgovorov. Prosimo Vas, da iskreno navajate svoje občutke v zvezi s trditvami.

Načelnik(ca) upravne enote

Navodilo: Pazljivo preberite vprašanja in pri vsakem označite odgovore v skladu z navodili.

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

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

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

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

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

4. **Ali si želite spremembe delovnega mesta?** (Obkrožite ustrezni 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 ustrezni 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 ustrezni 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 _____*

PROSIMO, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.

HVALA ZA SODELOVANJE!