

UNIVERZA V LJUBLJANI

EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PRIMERJAVA MODELOV KAKOVOSTI V DRŽAVNI
UPRAVI**

Ljubljana, julij 2004

ŠPELA CIUHA

IZJAVA

Študentka _____ izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela,
ki sem ga napisala pod mentorstvom _____ in dovolim objavo
diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD.....	1
1 DRŽAVNA UPRAVA	2
1.1 RAZLIKA MED JAVNO IN DRŽAVNO UPRAVO	2
1.2 NALOGE DRŽAVNE UPRAVE.....	3
1.3 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA.....	4
1.4 UPRAVNE ENOTE	5
2 KAKOVOST	7
2.1 OPREDELITEV KAKOVOSTI.....	7
2.2 SISTEMI KAKOVOSTI	8
2.3 MERJENJE KAKOVOSTI	10
2.4 STROŠKI KAKOVOSTI	12
2.5 KAKOVOST V DRŽAVNI UPRAVI	13
3 SISTEMI KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI	17
3.1 ISO STANDARDI.....	17
3.1.1 PREDSTAVITEV MODELA ISO STANDARDOV	17
3.1.2 ZNAČILNOSTI MODELA.....	18
3.1.2.1 IZBOLJŠAVE STANDARDA	19
3.1.3 PREDNOSTI ISO STANDARDOV	22
3.1.4 SLABOSTI ISO STANDARDOV	23
3.1.5 ISO STANDARDI V DRŽAVNI UPRAVI.....	23
3.2 EFQM MODEL IN PRSPO	24
3.2.1 PREDSTAVITEV MODELA EFQM	24
3.2.2 ZNAČILNOSTI MODELA.....	25
3.2.3 PRIZNANJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA POSLOVNO ODLIČNOST	30
3.2.4 PREDNOSTI EFQM	31
3.2.5 SLABOSTI EFQM.....	32
3.2.6 EFQM IN DRŽAVNA UPRAVA.....	32
3.3 CAF	33
3.3.1 PREDSTAVITEV CAF.....	33
3.3.2 ZNAČILNOSTI MODELA.....	33
3.3.3 PREDNOSTI CAF	36
3.3.4 SLABOSTI CAF	36
3.3.5 CAF IN DRŽAVNA UPRAVA	37
4 PRIMERJAVA SISTEMOV KAKOVOSTI.....	37
SKLEP.....	39
LITERATURA.....	40
VIRI.....	42

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

New Public Management	- novo upravljanje javnega sektorja
Total Quality Management	- celovito upravljanje kakovosti
Benchmarking	- primerjava z drugimi
International Standardization Organization	- Mednarodna organizacija za standardizacijo
The European Foundation for Quality Management (EFQM)	- Evropski sklad za upravljanje kakovosti
The European Quality Award (EQA)	- Evropska nagrada za kakovost
Common Assessment Framework (CAF)	- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju

UVOD

Kakovost v državni upravi je pojem, ki smo si ga do nedavnega še težko predstavljali. Razvoj sodobne družbe in globalizacijski procesi postavljajo vse organizacije pred dejstvo, da je vloga porabnikov vse bolj pomembna. Medtem ko se organizacije v gospodarstvu tega že kar nekaj časa zavedajo, se državna uprava tega šele začenja zavedati. Čeprav porabniki storitev državne uprave nimajo možnosti izbire ponudnika storitev, je v državni upravi vse bolj prisotno zavedanje, da bo potrebno zagotavljati učinkovitost in nenehno izboljševanje. Uvajanje kakovosti je pomembno z vidika vseh, ki so v stiku z organizacijo: stranke, zaposleni, dobavitelji, družba/država.

Kakovost ima mnogo definicij, ki se skozi čas spreminjajo. Še pred kratkim je kakovost pomenila skladnost izdelka ali storitve z določenim standardom. Danes pa kakovost vse bolj upošteva pričakovanja in potrebe uporabnikov, ki se sčasoma spreminjajo. To pomeni, da je kakovost dinamičen pojav, ki se nenehno spreminja.

V sodobni družbi postaja državna uprava vse bolj tisti dejavnik, ki močno posega in vpliva tako na celotno družbeno življenje kot na življenje in položaj kot posameznika. (Rajner, 2004) Pričakovanja državljanov postajajo vse višja in pojavlja se zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev in hkrati smotrnejši uporabi proračunskih sredstev. Od države se torej pričakuje boljše in kakovostnejše storitve. To predstavlja eno od najpomembnejših nalog, s katerimi se sooča javni sektor in tudi državna uprava.

Nekatere organizacije državne uprave so že na lastno pobudo začele uvajati razne standarde in modele kakovosti. Predvsem so se odločile za standarde kakovosti ISO, ki jih je z manjšimi priredbami mogoče uporabiti tudi v državni upravi. Z nastankom modela kakovosti, ki je posebej prirejen za javno upravo, pa se je začelo poudarjanje kakovosti tudi s strani države, konkretnije Ministrstva za notranje zadeve.

V gospodarstvu je razvitih že veliko modelov kakovosti, ki jih je mogoče z določenimi spremembami prevesti tudi na področje uprave. Namen diplomskega dela je predstaviti tiste modele kakovosti, ki se v slovenski upravi najpogosteje uporabljajo ali se nameravajo uporabljati z letošnjim letom (npr. nacionalna nagrada za kakovost na področju javnega sektorja).

Cilj diplomskega dela je skozi analizo posameznega sistema kakovosti in preko kritične ocene primernosti sistema v javni upravi podati oceno, kateri sistem je za upravo najbolj primeren. Pri tem bo diplomsko delo osredotočeno na državno upravo, bolj podrobneje na upravno enoto, čeprav se nekje pojavljajo pojmi, kot sta javni sektor ali javna uprava. Upravna enota je namreč tisti del državne uprave, ki ima največ stika s strankami in je zato najbolj primeren za uvajanje sistema kakovosti.

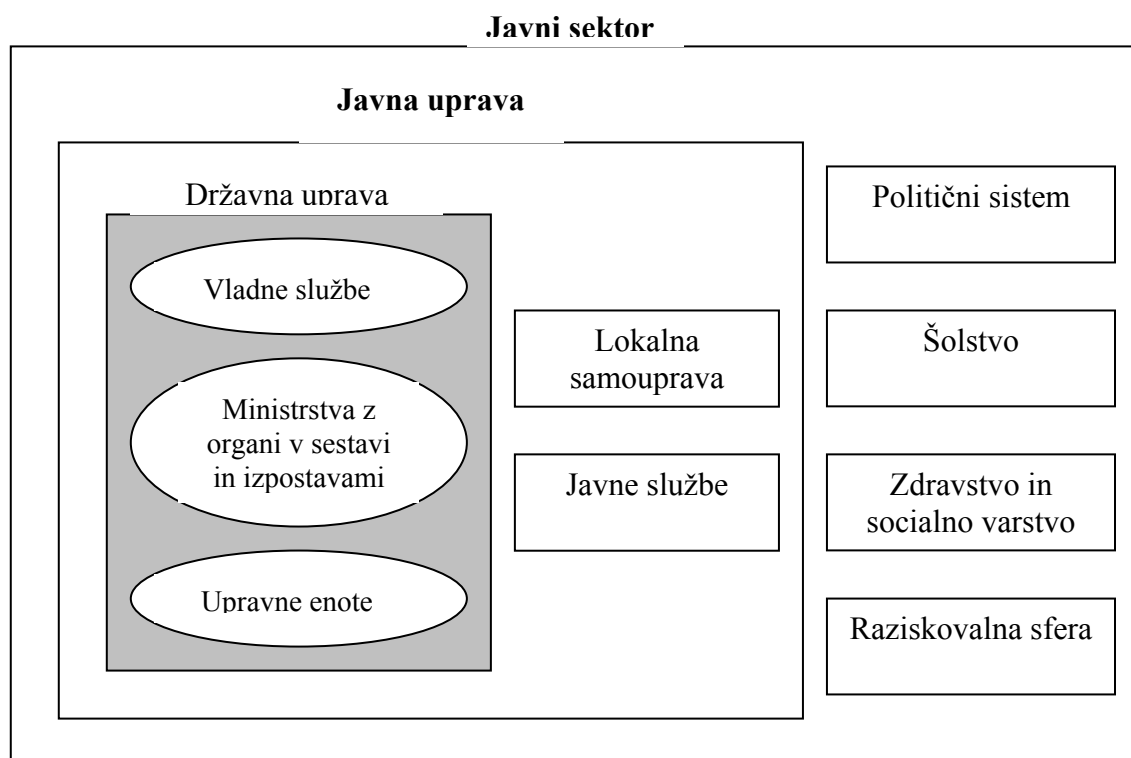
Diplomsko delo je razdeljeno na štiri poglavja. V prvem poglavju je predstavljen pojem državne uprave in njene naloge. Drugo poglavje je namenjeno splošni opredelitvi kakovosti in osnovnih pojmov, povezanih s kakovostjo, ter uvrščanje kakovosti v državno upravo. V tretjem poglavju so predstavljeni najpogostejši sistemi kakovosti, ki se uporabljajo v državni upravi. V podpoglavjih je predstavljena njihova uporaba ter prednosti in slabosti. V zadnjem, četrtem poglavju sem naredila primerjavo različnih sistemov kakovosti in podala predlog za uporabo kakovosti v državni upravi.

1 DRŽAVNA UPRAVA

1.1 RAZLIKA MED JAVNO IN DRŽAVNO UPRAVO

Slovenska družba se v splošnem deli na zasebni in javni sektor. Javni sektor zajema javno upravo, politični sistem, šolstvo, zdravstvo in socialno varstvo ter raziskovalno sfero. Gre torej za vse tiste dejavnosti (Slika 1), ki skupaj z zasebnim sektorjem sestavljajo celoto družbenega življenja.

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



Vir: Ferfila, Kovač, 2000, str. 152.

Iz slike je razvidno, da je državna uprava le del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe. Hkrati pa državna uprava izvršuje državno prisilo, saj je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile.

Državna uprava je torej tisti del javne uprave, ki ima nalogo upravljanja državnih javnih zadev. Zakon o državni upravi jo definira kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge (Zakon o državni upravi, 2002). Na čelu državne uprave je vlada, ki vodi in usmerja državno upravo preko ministrstev.

1.2 NALOGE DRŽAVNE UPRAVE

Vrh državne uprave je torej vlada. Naloga vlade je odločanje, naloga državne uprave pa je uresničevanje nalog uprave in nadzor. Najbolj pomembno načelo pri izvajanju vsake naloge državne uprave je načelo ustavnosti in zakonitosti. Državna uprava torej uresničuje svoje naloge na podlagi ustave in zakonov, pri svojem delu pa je samostojna.

Naloge državne uprave so (Žurga, 2001, str. 14):

- izvajanje predpisov, priprava in izdaja upravnih aktov,
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo,
- nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti,
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države,
- pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja,
- priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno – tehničnih nalog za vlado,
- izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja RS (po pooblastilu vlade).

Javna uprava pri nas še vedno deluje avtonomno in v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili. Vendar se ne bo mogla več dolgo izogibati vplivom globalizacije, odpiranju v Evropo in ostri konkurenci v vseh sektorjih. Ne glede na vse spremembe, ki jih državna oblast doživlja, ne bo prišlo do odprave držav in uprave.

Državna uprava je v današnjem svetu eden tistih družbenih pojavov, ki odločilno vplivajo na vsa področja človekovega delovanja, s tem pa tudi na gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj. Težnja moderne uprave je zagotavljanje dobrih, odzivnih, ustreznih, skladnih in pravičnih storitev, ki jih uprava z omejenim proračunom lahko nudi.

1.3 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA¹

Novo upravljanje javnega sektorja ali novi javni management (angl. New Public Management) je koncept, ki v upravljanje javnega sektorja vpeljuje pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja, s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti.

Novo upravljanje javnega sektorja pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so (Kovač, 1999, str. 199):

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije,
- opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela in strategije,
- usmerjenost k uporabnikom javnih storitev,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, h kvaliteti storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti,
- ekonomičnost pri finančnem managementu,
- decentralizacija in delegiranje odgovornosti, avtonomija,
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom),
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije,
- uvajanje konkurenčnosti (privatizacija).

Uvajanje podjetniških konceptov v javno upravo še ni zagotovilo za trajno spremembo državne uprave. Najprej se je potrebno posvetiti vprašanju, kako se izvajajo določene storitve in šele potem, kaj nudimo (Stanonik, 1999, str. 38).

Velika Britanija je ena prvih držav, ki je v 80-ih letih začela izvajati masovno privatizacijo nacionaliziranih monopolnih industrij. Proces privatizacije so sprožili argumenti, da so zasebna podjetja bolj učinkovita. Poleg tega je bil cilj tudi zmanjšanje javnih izdatkov. Uvajanje konkurence se je izkazalo kot uspešno in se kaže v nižjih cenah, izboljšanih storitvah, povečani delovni produktivnosti in večji distribucijski učinkovitosti. Pri tem moramo upoštevati, da razlogi za izboljšanje niso le posledica privatizacije in konkurence, temveč tudi posledica tehnoloških sprememb in nižjih cen vložkov. Težko pa je določiti, v kateri meri posamezen dejavnik vpliva na izboljšanje (Parker, 2003). Popolna privatizacija vseh javnih organizacij seveda ni mogoča, saj je javni sektor nastal ravno zaradi neučinkovitosti privatnega sektorja v nekaterih panogah. Pri prenašanju izkušenj drugih držav v Slovenijo je treba upoštevati zgodovinsko, kulturno, gospodarsko in politično okolje.

Ključni dejavniki, ki pripomorejo k uvajanju sprememb, so: izhodiščno stanje projekta spremembe, dobro načrtovanje, vodenje in upravljanje projekta spremembe, zagotovitev

¹ Koncept je uporaben tudi v državni upravi, saj je le-ta del javnega sektorja.

predanosti zaposlenih in njihove motiviranosti za spremembe, preglednost celotnega procesa, vzpostavitev ustreznega informacijskega sistema ter zagotavljanja informacij, izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje sodelujočih. Spremembe morajo biti dobro načrtovane in vodene (Žurga, 2001, str. 52).

Uvajanje sprememb v javno upravo poteka počasneje kot v zasebnem sektorju iz več vzrokov (Nemec, 2003):

- javna uprava je izraziti monopolist, saj edina izvaja določene upravne storitve in se ji ni treba bati, da bo izgubila stranke, saj konkurence sploh nima,
- sredstva za svoje delovanje dobi iz proračuna neodvisno od svoje produktivnosti,
- izdelati mora »produkte«, ki so za trg nepriljubeni ali pa jih le-ta sploh ne želi imeti (npr. kazni)
- zadovoljstvo stranke pri upravnem delu ne more biti edino merilo uspešnosti, saj je potrebno upoštevati tudi vidik nasprotne stranke ter javne koristi.

Javni in zasebni sektor imata že v svoji osnovi drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja, zato moramo biti pri prenosu podjetniških konceptov v javni sektor precej kritični. Pri delovanju javne uprave moramo prav tako upoštevati načela zakonitosti in klasične vrednote javnega sektorja. Javni sektor torej še vedno ohranja javno naravo, približuje se le organizacijskim oblikam zasebnega sektorja. Reformni procesi bodo tako uspešni le v primeru, da se razume njihovo bistvo in vzroke za nastalo situacijo (Stanonik, 1999, str. 43).

1.4 UPRAVNE ENOTE

Upravne enote so začele s svojim delovanjem 1.1.1995 kot samostojne organizacijske oblike. V Sloveniji imamo 58 upravnih enot. Opravljajo upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena nekatera posamezna ministrstva. Po Zakonu o državni upravi odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne stvari ni določeno drugače. Opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja (Zakon o državni upravi, 2002).

Upravna enota se od podjetja razlikuje po tem, da njen ekonomski cilj ni ustvarjanje dobička, temveč nuditi kakovostne storitve, kakovostno vodenje upravnih postopkov in zagotavljanje prednosti interesov strank. Cilji uvajanja kakovosti v upravno enoto so torej: zadovoljne stranke, zadovoljni zaposleni in učinkovito delo.

Z ugotavljanjem zadovoljstva lahko pridobimo koristne informacije iz dveh različnih zornih kotov (Srebotnjak Verbinc, 2003, str. 166):

- ugotavljanje zadovoljstva strank (eksterna analiza) – pokaže, kakšen je razkorak med pričakovano storitvijo in tem, kako stranka storitev dejansko doživi;
- ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih (interna analiza) – pokaže, kakšen je razkorak med izvajanjem storitev in zaznavo delovnega okolja s pripadajočimi delovnimi procesi in ocenjevanjem neposrednega vodstva.

Ustanovitev upravnih enot pomeni dekoncentracijo državne oblasti, kar pomeni prenos izvršilne funkcije upravnega procesa na lokalno raven. Upravne enote se delijo v notranje organizacijske enote (oddelke, referate). Upravno enoto vodi načelnik, ki ga imenuje vlada in je tudi odgovoren vladi in ne resornemu ministrstvu. Upoštevati pa mora splošne usmeritve, strokovne napotke in obvezna navodila ministrstva, pristojnega za ustrezno področje. Prav tako mora redno poročati resornemu ministrstvu o izvrševanju nalog iz njegove pristojnosti (Ferfila, Kovač, 2000, str. 159).

Naloge načelnika so: predstavljanje upravne enote, izdajanje odločb o upravnem postopku na prvi stopnji, koordinacija dela notranjih organizacijskih enot, zagotavljanje opravljanja strokovnih in drugih nalog, skupnih notranjim organizacijskim enotam, opravljanje drugih organizacijskih nalog v zvezi z delovanjem upravne enote, odločanje o pravicah, dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti ter skrb za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (Zakon o državni upravi, 2002).

Upravna enota je torej organ državne uprave, ki opravlja za državljane številne pomembne in pogoste upravne storitve. Je vez med državo in njenimi državljani. Ena od značilnosti upravne storitve je neposreden stik med porabnikom in izvajalcem storitve. S tega vidika je še posebno pomembno uvajanje kakovosti v upravno enoto, saj preko neposrednega stika porabnik zaznava kakovost storitve ne samo na podlagi končnega rezultata, ampak tudi na podlagi poteka in dostave storitve.

Upravno enoto lahko obravnavamo kot poslovni sistem, saj vsebuje večino atributov poslovnih sistemov: deluje kot odprti sistem, ima svoj trg², ima lastne vire in organizacijo, v kateri potekajo upravni procesi (Preskar, 2001, str. 98).

V upravni enoti kot poslovnem sistemu poteka množica dejavnosti, ki so povezane v procese. Primarni procesi predstavljajo jedro poslovanja in so življenjskega pomena za organizacijo. Dodajajo vrednost za uporabnika in neposredno vplivajo na njihovo zadovoljstvo. Podporni procesi omogočajo uspešno in učinkovito izvajanje primarnih procesov in le posredno dodajajo vrednost za stranko (Nemec, 2004). Vodenje upravnih postopkov je primarni proces, ki je lahko učinkovito izveden le ob podpori vsaj dveh

² Pod pojmom trg razumemo teritorialno in širše območje, za katerega je pristojna posamezna upravna enota.

procesov: proces upravljanja s kadri in proces zagotavljanja financ, nabave in vzdrževanja sredstev ter informacijskega sistema (Preskar, 2001, str. 99). Izvajanje upravnih procesov temelji na sprejemu, obravnavi, izdelavi in shranjevanju različnih dokumentov.

2 KAKOVOST

2.1 OPREDELITEV KAKOVOSTI

Ljudje spremljajo in ocenjujejo kakovost že od samega začetka trgovanja. Sprva se je uveljavilo proizvodno gledanje na kakovost, ki se usmerja na skladnost z zahtevami določenih standardov. To gledanje na kakovost je bolj primerno za proizvodna podjetja, ki proizvajajo izdelke. Storitve pa zaradi svojih značilnosti ne morejo biti vedno popolnoma enake. Poleg tega pa je pri izvajanju storitve porabnik pogosto neposredno vpleten v sam proces izvajanja. Tako se je z vse večjim razmahom storitvenih dejavnosti pojavilo tržno pojmovanje kakovosti. Ta poleg kakovosti samega izdelka ali storitve upošteva tudi porabnikovo zadovoljstvo (Verbič, 1994, str. 33).

Zadovoljstvo in kakovost sta na področju storitev tesno povezana. Zaznavanje kakovosti storitev je možno ugotoviti iz petih dimenzij kakovosti, medtem ko na zadovoljstvo s storitvijo vplivajo kakovost storitve, cena in osebni dejavniki. Kakovost je torej ena od sestavin zadovoljstva porabnikov.

Danes obstaja toliko definicij o kakovosti, kolikor je avtorjev. Vendar so si avtorji enotni o tem, da o kakovosti odloča kupec. Nekaj definicij o kakovosti storitev je podanih v nadaljevanju:³

Crosby: »Skladnost z zahtevami.«

Juran: »Kakovost je primernost za uporabo.«

Feigenbaum: »Kakovost izdelka ali storitve opredelimo kot zbir značilnosti trženja, razvijanja, proizvodnje in vzdrževanja, skozi katere bo izdelek ali storitev v uporabi uresničila pričakovanja kupca oziroma uporabnika.«

ISO 9000: »Kakovost je skupek vseh lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve, ki imajo sposobnost zadovoljiti izrečene ali domnevne potrebe.«

V splošnem lahko iz definicij povzamemo, da kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in predvsem s pričakovanji porabnikov. Kakovost mora torej temeljiti na porabnikovih potrebah in željah.

³ Definicije raznih avtorjev so povzete iz knjige Kolarik: Creating Quality, 1995, str. 4.

Potrebe in pričakovanja porabnikov se z globalizacijo, spreminjanjem vrednot in dviganjem življenjskega standarda neprestano spreminjajo in ljudje postajajo s svojim znanjem čedalje bolj zahtevni. Podjetja, ki pričakovane ravni kakovosti ne dosegajo, propadejo. Samo najboljša podjetja, ki uspejo zadovoljiti porabnikove potrebe preživijo in obstanejo na konkurenčnem trgu.

Kakovost določenega proizvoda ali storitve mora biti rezultat skrbnega planiranja, brezhibne izvedbe in stalnega nadzora. Kakovost se ustvarja v celotnem ciklu poslovnega procesa, s skupnim sistematičnim pristopom vseh udeležencev v procesu. Učinkovitost sistema kakovosti bo zagotovljena le s popolno podporo vodstva. Vodstvo mora pri uvajanju kakovosti aktivno sodelovati in tako postati zgled vsem zaposlenim (Vujošević, 1996, str. 18). Odločilnega pomena za dobro opravljeno delo sta motivacija pri delu in osebno zadovoljstvo zaposlenih.

Kultura organizacije obsega prevladujoče vrednote zaposlenih, njihove navade in neformalna razmerja med zaposlenimi. Sprememba organizacijske kulture zahteva določen čas, če želimo, da ljudje spremenijo svoje navade in prepričanja. Kakovost kot neločljivo sestavino in cilj ravnanja posameznikov in delovanja organizacije je potrebno ljudem privzgojiti. Tak proces pa zahteva določeno časovno obdobje (Babič, 2001, str. 67).

Določene ravni kakovosti v organizacijo ne moremo vpeljati kar čez noč, ampak se tega lotevamo postopno z ugotavljanjem zadovoljstva strank, izboljševanjem komunikacijskih tokov znotraj in zunaj organizacije, usposabljanjem zaposlenih, sistematičnim spremljanjem in analiziranjem problemov ter z izdelavo internih navodil in standardov kakovosti. Spremembe so posledica uvajanja standardov, podeljevanje nagrad in priznanj, usposabljanje in izobraževanje, komuniciranje in pozitiven zgled vodstva (Verbič, 1994, str. 106-107).

2.2 SISTEMI KAKOVOSTI

Sistem kakovosti omogoča doseganje zastavljenih ciljev in je sredstvo za izvajanje politike kakovosti. Sistem kakovosti v poslovanje organizacije uvedemo postopno, tako da v obstoječe delovne procese vgradimo mehanizme stalnega izboljševanja po metodi majhnih korakov. Z uvedbo sistema kakovosti želi organizacija trajno izpolnjevati in izboljševati kakovost proizvodov, procesov ali storitev. Med najbolj pogostimi razlogi, zakaj se organizacije sploh odločajo za uvajanje sistemov in modelov kakovosti, so zahteve porabnikov.

Sistem vodenja kakovosti ima dva vidika, ki sta si na videz nasprotujoča (Pivka, 2000, str. 32):

- potrebe in pričakovanja kupca (porabnika): zaupanje v dobavitelja (organizacijo), da dobavlja in vzdržuje želeno kakovost (cena, roki, tehnični vidik);
- potrebe in pričakovanja organizacije (dobavitelja): doseči in vzdrževati želeno kakovost ob optimalnih stroških.

Organizacija mora upoštevati koristi, stroške in tveganja tako za kupca kot za sebe!

Uvajanje sistema kakovosti poteka po določenem zaporedju (Vujošević, 1996, str. 19):

- izobraževanje vodstvenih delavcev,
- določitev obveznosti vodstva,
- postavitev organizacije projekta,
- planiranje projekta,
- priprava in pregled dokumentacije sistema kakovosti,
- uvedba sistema kakovosti.

Vodstvo organizacije mora imeti določeno znanje, zavedanje in podporo za uvajanje in vzdrževanje sistema kakovosti.

V sistemu kakovosti je potrebno določiti predvsem naslednje (Vujošević, 1996, str. 19):

- 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.

Diagram o izvajanju storitve nam pomaga pri zagotavljanju kakovosti. Z njim lahko podjetje razišče ključna vprašanja v zvezi z razvojem in vodenjem: identificiranje poteka procesa, ugotovitev kritičnih točk, določanje časovnih normativov, analiziranje donosnosti. Z analizo kritičnih točk v zgodnji fazi je mogoče bistveno omejiti napake in njihove posledice (Verbič, 1994, str. 44). Diagram nam torej opisuje način, kako se izvajajo posamezne aktivnosti, ki so potrebne, da se neka naloga oziroma storitev izvede.

Organizacija, ki želi doseči svoje cilje glede kakovosti, mora zagotoviti obvladovanje tehničnih, organizacijskih in človeških dejavnikov, ki vplivajo na kakovost proizvodov, procesov ali storitev. Obvladovanje naj bo usmerjeno v zmanjševanje, odpravljanje in predvsem preprečevanje neskladnosti.

Z vključevanjem vseh zaposlenih in vseh poslovnih funkcij v zagotavljanje kakovosti lahko govorimo o t.i. celovitem upravljanju kakovosti (TQM). Zagotavljanje kakovosti tako postane del celotne organizacije. Celovito upravljanje kakovosti je najvišja stopnja odličnosti, ki zahteva stalno medsebojno sodelovanje tako zaposlenih kot poslovnih funkcij. Uvajanje in delovanje po načelih celovitega obvladovanja kakovosti je nepretrgan proces in ne le enkratno dejanje.

2.3 MERJENJE KAKOVOSTI

Uvajanje kakovosti je smiselno, če doseženo tudi merimo. Merjenje rezultatov je pomembno iz več razlogov (Žurga, 2002, str. 32):

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

Merjenje kakovosti storitev se razlikuje od merjenja kakovosti izdelkov, kar zahteva drugačen pristop k definiranju in merjenju storitev. Storitve so za razliko od izdelkov neotipljive, neločljive, spremenljive in minljive. Zaradi navedenih značilnosti je za merjenje kakovosti storitev najprimerneje meriti porabnikovo zadovoljstvo.

Kotler porabnikovo zadovoljstvo definira kot stopnjo človekovega počutja, ki je posledica primerjave med zaznanim delovanjem izdelka (ali rezultatom) in osebnimi pričakovanji. Pričakovanja lahko nastanejo na podlagi porabnikovih preteklih izkušenj, ugotovitev prijateljev in znancev, sporočil in obljub tržnikov ter konkurence (Kotler, 1996, str. 40).

V osemdesetih letih je bila v ZDA opravljena študija o kakovosti storitev.⁴ S pomočjo fokusnih skupin so avtorji identificirali deset dimenzij kakovosti storitev, s pomočjo katerih se ocenjuje pričakovanja porabnikov in njihove zaznave o opravljenih storitvah organizacije. Dimenzije kakovosti storitev so naslednje (Lovelock, 1999, str. 487):

- verodostojnost: zaupanje, poštenost izvajalca storitve,
- varnost: skrb za odpravo tveganj, nevarnosti ali dvomov,
- dostopnost: razpoložljivost storitev in enostavnost stika z izvajalcem,
- komuniciranje: sprotno obveščanje strank v njim razumljivem jeziku,
- razumevanje strank: prizadevanja za nenehno spoznavanje značilnosti strank in njihovih potreb,

⁴ Avtorji omenjene študije so: Parasuraman, Zeithaml in Berry.

- urejenost: videz objektov, opreme, osebja in komunikacijskega gradiva,
- zanesljivost: sposobnost opraviti obljubljeni storitev zanesljivo in natančno,
- odzivnost: pripravljenost pomagati strankam in jim ponuditi takojšnjo storitev,
- strokovnost: potrebno znanje in sposobnosti za izvedbo storitve,
- ustrežljivost: vljudnost, spoštovanje, pozornost in prijaznost kontaktnega osebja.

Navedeni kriteriji se med seboj prekrivajo, zato so avtorji študije leta 1988 predstavili model SERVQUAL, ki združuje navedene dimenzije kakovosti v naslednjih pet dimenzij:

- zanesljivost,
- vidni dokazi storitve,
- odzivnost,
- vzbujanje zaupanja,
- vživljanje v položaj porabnika.

S pomočjo metode SERVQUAL porabnik ocenjuje pričakovanja do storitve in zaznavo teh storitev, s tem pa posredno ocenjuje njihovo kakovost. Dobljeni rezultati pomagajo opredeliti posamezne razkorake med pričakovanji in zaznavami ter pomembnost teh razkorakov. Na zaznavo kakovosti storitev določene organizacije vplivajo naslednji razkoraki (Verbič, 1994, str. 72):

- razkorak med pričakovanji strank glede storitev in med pojmovanjem posloводства, kateri vidiki so pomembni oziroma kateri elementi prispevajo k visoki kakovosti,
- razkorak med zaznavanjem pričakovanj strank s strani posloводства in opredeljevanjem pričakovanj v standarde izvajanja,
- razkorak med standardi in dejansko izvedbo storitve,
- razkorak med dejansko izvedeno storitvijo in tem, kaj je bilo s komuniciranjem obljubljeno.

Eden od modelov za merjenje kakovosti je tudi benchmarking⁵. To je managersko orodje, ki se uporablja za primerjavo organizacije z drugimi organizacijami. V osnovi ločimo dve vrsti benchmarkinga: notranji in zunanji. Pri notranjem benchmarkingu se organizacija primerja z drugimi deli iste organizacije. Prednost tega benchmarkinga je lažji dostop do informacij. Slabost je v tem, da organizacija redko zbira podatke za vsak posamezen proces. Pri zunanjem benchmarkingu pa se organizacija primerja z drugimi organizacijami. To so lahko najboljše organizacije v panogi (konkurenčne organizacije), lahko pa se organizacija primerja z najboljšimi organizacijami v drugih panogah (nekonkurenčne organizacije). Pogosto se organizacije raje primerjajo z drugimi domačimi organizacijami, predvsem zaradi jezikovnih razlik.

⁵ Ker se tuji izraz uporablja tudi v slovenski literaturi, ga v originalni obliki uporabljam tudi v tem diplomskem delu.

Uporaba benchmarkinga zahteva resnost pristopa in veliko časa, saj je potrebno zbrati in obdelati veliko raznovrstnih informacij. Ovire pri primerjavi z drugimi organizacijami so lahko pomanjkanje časa ter človeških in finančnih virov. Prav tako je za organizacije težko najti primerne podatke o organizacijah s posameznega področja, po katerih bi se lahko zgledovale.⁶

2.4 STROŠKI KAKOVOSTI

Uvajanje kakovosti in merjenje rezultatov s seboj prinaša stroške kakovosti oziroma nekakovosti. Stroški so nam v pomoč pri tem, da neoprijemljivi pojem kakovosti izrazimo z denarjem.

Tradicionalni model delitve stroškov, povzet po Crosbyju, je (Nemec, 2003):

- Stroški preprečevanja – stroški aktivnosti, s katerimi preprečujemo napake v vseh fazah procesa (preventiva).
- Stroški ocenjevanja – stroški kontroliranja, preizkušanja in drugega ocenjevanja izdelka ali storitve, če je v skladu s podanimi zahtevami.
- Stroški napak – stroški, povezani z izdelki, za katere je ugotovljeno, da ne ustrezajo zahtevam oziroma stroški popravljanja napak.

Zaradi večje preglednosti in možnosti zajemanja stroškov se v praksi pogosto uporablja tudi naslednja delitev:

a) Stroški za doseganje kakovosti se delijo na:

- stroške preventive ter
- stroške ocenjevanja in preverjanja kakovosti.

b) Stroški zaradi slabe kakovosti se delijo na:

- stroške notranjih izgub in
- stroške zunanjih izgub.

V storitvenih organizacijah imajo velik pomen zunanji stroški, ki pa jih je precej težje meriti. Gre za napake, ki povzročajo stroške, kot so: sodni stroški in odškodnine, stroški, povezani s pritožbami strank, stroški izgube dobrega imena, stroški izgubljenih priložnosti, itd. (Nemec, 2003). Samo uvajanje kakovosti v organizacijo ne povzroča stroškov. Stroške povzroča slaba kakovost, saj so stroški napak tem večji, čim kasneje nastopijo in čim kasneje se odkrijejo nepravilnosti.

⁶ Tukaj je mišljeno različno zbiranje podatkov, kar privede do vprašanja primerljivosti posameznih organizacij med seboj.

2.5 KAKOVOST V DRŽAVNI UPRAVI

Zanimanje za kakovost v upravi se je pojavilo v drugi polovici devetdesetih let. Uvajanje sistemov kakovosti v državno upravo predstavlja priložnost, da se z majhnimi stroški in relativno hitro začne spreminjati miselnost posameznega državnega uslužbenca. Sistem kakovosti namreč ne deluje, če zavest o kakovosti ni prisotna pri vsakem posamezniku. Vseeno je potrebno določiti odgovorne osebe za kakovost, saj posameznik navadno ni pripravljen sam od sebe prevzeti odgovornosti nase.

Kakovost v javni upravi se primarno zagotavlja preko Uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01) in preko različnih shem kakovosti. Uredba tudi določa, da morajo organi javne uprave vsaj enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede načina poslovanja s strankami. Del projektov vodi Odbor za kakovost, ustanovljen leta 1999. Namen delovanja odbora je učinkovita, državljanu prijazna, prepoznavna in odgovorna državna uprava (Kakovost v državni upravi, 2000, str. 11). Prizadeva si za dejavnosti in razvojne projekte, ki bodo pripomogli urejati stanje na področju kakovosti na sistematičen način.

Osnovni cilji uvajanja kakovosti v državno upravo so: povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto (Bohinc, 2001, str.10).

Outputi delovanja državne uprave so storitve. Te storitve se precej razlikujejo od storitev, ki jih ponujajo druge organizacije na konkurenčnem trgu. Državna uprava pa deluje v razmerah monopola, zato pravila trga zanjo ne veljajo. Za preživetje ji ni potrebno tekmovati na trgu ne s ceno ne s kakovostjo. To pa ne pomeni, da ji ni potrebno skrbeti za kvalitetno delo (Marolt, 2001, str.41). Pri razvijanju kakovosti v državni upravi, pospeševanju praktičnega uvajanja, nadzorovanja in podpore ima vodilno vlogo Ministrstvo za notranje zadeve.

Tudi v državni upravi se zahteve uporabnikov s spreminjanjem okolja in družbe vedno bolj višajo. Zaradi tega se državna uprava vse bolj srečuje z zahtevami po preobrazbi, kot so npr. modernizacija državne uprave, večja učinkovitost in uspešnost, sodelovanje z uporabniki, itd.

Pojem kakovosti v državni upravi lahko razumemo v širšem in ožjem smislu. Kakovost v širšem smislu je zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotno delovanje uprave. Ožji smisel kakovosti v upravi pa je enak zasebnemu sektorju, to je zadovoljna stranka (Kakovost v državni upravi, 2000, str. 8).

Zadovoljna stranka pa ni edino merilo kakovosti v upravi. Kakovost upravnega dela moramo razumeti kot celotni zbir pokazateljev, ki se kažejo tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora, itd. Poleg tega je potrebno upoštevati omejitvene dejavnike uvajanja kakovosti v upravo, to je regulacija in proračunsko financiranje (Kovač, 2003).

Kljub razlikam z zasebnim sektorjem ima kakovost v upravi nekatere skupne elemente: dobro informiranje strank, razumevanje njihovih potreb, hitrost, točnost, zanesljivost. Kakovost v upravi so lahko tudi drobne stvari, ki strankam vzbujajo prijetne občutke: prijazen smehljaj uslužbenca za okencem, spoštovanje diskretnosti, opravičilo, kanček potrpljenja in razumevanja (Kakovost v državni upravi, 2000, str. 8).

Uvajanje kakovosti v državno upravo nam pokaže, da se kakovost deli na trdo (tehnično) kakovost in mehko (človeško) kakovost. Trdo kakovost je relativno enostavno doseči, saj so postavljene natančne in merljive zahteve, ki jih je treba izpolnjevati (čas izvedbe upravne storitve, število rešenih zadev). Potrebna pa je tudi mehka kakovost, ki jo je težje meriti, ker izhaja iz osebne kakovosti posameznika. Elementi mehke kakovosti so: ustrezen pristop do stranke, urejenost na delovnem mestu, zanesljivost, pomoč, empatija, urejenost prostorov, itd. Elemente mehke kakovosti v delovanje državno upravnih služb uvaja Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01).

Uvajanje projektov kakovosti v upravo poteka po dveh pristopih: »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«. V pristop »od zgoraj navzdol« sodijo npr. standardiziran nabor dobrih praks o uredbi o načinu poslovanja s strankami, organizacija konferenc o kakovosti, poslovni odličnosti in dobrih praksah, itd. Kot že samo ime pove, so dejavnosti vodene s strani vlade oziroma posameznih ministrstev. V pristop »od spodaj navzgor« pa sodijo prizadevanja posameznih upravnih organizacij, kot je npr. pridobivanje standarda kakovosti po ISO, vključevanje v delo združenja za kakovosti pri Gospodarski zbornici Slovenije, itd. (Kovač, 2003).

Spremembe v državni upravi morajo biti usklajene z načeli Evropskega upravnega prostora, ki so naslednja: zanesljivost, predvidljivost, zakonitost, nepristranskost, odprtost, transparentnost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost⁷ (Kovač, 2004).

Cilji spodbujanja kakovosti v upravi so naslednji (Kovač, 2003):

- nadgradnja klasičnih načel zakonitosti, strokovnosti in samostojnosti z načeli novega javnega managementa, zlasti **usmeritev k odjemalcem**;
- upoštevanje vseh dimenzij **uspešnosti** (doseganje zastavljenih ciljev, učinkovitost in gospodarnost, prožnost);

⁷ Tukaj velja opozoriti, da Evropska unija ne določa osnovnih predpisov glede organizacije in delovanja uprav posameznih držav, tako da je to še vedno odločitev posamezne države.

- povečanje **zadovoljstva odjemalcev/državljanov** in drugih udeleženi strani, posebej vidik zaposlenih;
- **večja transparentnost** in javna odgovornost, primerljivost;
- od kakovosti kot izpolnitve zahtev in pričakovanj **do odličnosti** kot njihovega preseganja.

Merjenje rezultatov kakovosti v upravi je oteženo zaradi storitvene dejavnosti, dolgoročnih ciljev, neznanega razmerja med inputom in outputom ter nemerljivih rezultatov zaradi nedorečenosti, kaj outputi so (Kovač, 2003).

Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01) med drugim določa ugotavljanje kakovosti poslovanja z izvajanjem anket o zadovoljstvu strank in zaposlenih. Ta metoda nam predstavlja dragocen vir informacij za odpravljanje vzrokov napak. Odbor za kakovost je v sodelovanju z zasebnim podjetjem razvil vprašalnika za merjenje zadovoljstva strank in zaposlenih, s katerima bo dana možnost lažjega obdelovanja podatkov in primerjanja kakovosti izvajanja upravnih storitev med posameznimi organi. Upravne enote uporabljajo pri ugotavljanju zadovoljstva enotno metodologijo, to je upravnim organom prirejen model SERVQUAL (Nemec, 2003). Ugotavljanje razkoraka med pričakovanji strank in njihovimi zaznavami je pomembno izhodišče za delovanje upravnih enot v smeri približevanja svojim strankam. Kljub zelo razširjeni uporabi modela SERVQUAL moramo upoštevati dejstvo, da gre za subjektivna merila anketirancev, kjer imajo predsodki o državni upravi precejšen vpliv.

Rezultati nam kažejo, da bo potrebno za zadovoljstvo strank še veliko narediti. Rezultati so namreč pokazali, da je razkorak med pričakovanim in dejanskim stanjem velik in da je stanje v povprečju nižje od pričakovanega. Ocenjevanje je razdeljeno na dva vsebinska dela: sestavine kakovosti storitev in lastnosti zaposlenih. Pri sestavinah kakovosti storitev (npr. informacije, hitrost reševanja, znanje, zaupanje, itd.) je dejansko stanje nižje od pričakovanega, medtem ko je dejansko stanje pri lastnostih zaposlenih (npr. urejenost, strokovnost, prijaznost, itd.) večkrat enako pričakovanjem. Najboljše ocenjena upravna enota je upravna enota Slovenske Konjice z oceno 4,51, najslabše pa upravna enota Maribor z oceno 3,25. Povprečna ocena za Slovenijo za leto 2003 je 4,02⁸ (Primerjava med upravnimi enotami v letu 2003, 2004). V prihodnosti bo na podlagi rezultatov omogočeno primerjanje med posameznimi upravnimi enotami, pa tudi primerjanje posamezne upravne enote v času.

Reforma javne uprave spreminja strukturo uprave na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovske ravni (Bohinc, 2001, str. 5). V zadnjih letih se je projekt reforme slovenske javne uprave nadgradil v razvoj oziroma modernizacijo uprave

⁸ Ocenjuje se z ocenami od 1 do 5.

kot stalne naloge moderne države. V to nalogo je vključena tudi skrb za nenehno izboljševanje kakovosti storitev državne uprave in tudi javnega sektorja.

Glavne smernice razvoja slovenske javne uprave na področju uspešnosti in učinkovitosti, kakovosti in odzivnosti so naslednje (Kern, 2003a, str. 54):

- spodbujanje učinkovitosti in uspešnosti ter racionalnejše porabe javnih sredstev,
- dvigovanje standardov kakovosti ter merjenje in dvigovanje zadovoljstva uporabnikov,
- večja odzivnost organov javne uprave na kritike, predloge, pripombe in pohvale zainteresiranih subjektov,
- spodbujanje in krepitev upravljanja kakovosti v upravi s pomočjo v svetu uveljavljenih sistemov in modelov,
- spodbujanje in razširjanje dobrih praks ter njihov razvoj v uvajanje ustreznih standardov kakovosti kot npr. ISO 9000, CAF in EFQM,
- izboljšanje kakovosti predpisov in drugih aktov vključno s skrbjo za čim večjo pravno varnost in predvidljivost ravnanja javne uprave v razmerju do posameznikov in pravnih oseb,
- čim višja stopnja dostopnosti notranje in zunanje javnosti do informacij javnega značaja,
- skrb za dosledno in pravilno uporabo slovenskega jezika v javni upravi,
- krepitev medsebojnega spoštovanja organov državne uprave, usklajenega ravnanja v javno korist in razvoj partnerskih odnosov v državni upravi ter
- krepitev spoštovanja do civilne družbe ter sodelovanja s civilno družbo in razvijanja partnerstev z nevladnimi organizacijami.

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja je bila narejena zaradi usklajenega in sistematičnega pristopa k razvoju uprave in širšega javnega sektorja. V skladu s Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 je Vlada RS konec leta 2003 sprejela dokument »Politika kakovosti slovenske javne uprave«, kjer so opredeljene temeljne usmeritve, vrednote in cilji glede kakovosti, ki veljajo v organizaciji. Pred tem dokumentom je Vlada RS že oktobra 1996 sprejela dokument o Politiki kakovosti v državni upravi⁹, ki je bil sprejet z namenom približevanja evropskim standardom in izpolnjevanju zahtev standarda ISO 9001 (Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2004).

Za učinkovito in dosledno zagotavljanje kakovosti je najprej potrebna seznanitev vseh zaposlenih v upravi z vladno Politiko kakovosti in oblikovanje individualnih politik kakovosti na ravni posameznih upravnih organov.

⁹ Politika kakovosti v državni upravi je deklarativnega (pojasnjevalnega) značaja in pomeni priporočilo za lastna prizadevanja na področju kakovosti. Prav tako Politika kakovosti slovenske javne uprave ni normativen akt, le implicira stalne izboljšave, zato za njeno uvedbo skrbi ministrstvo, pristojno za upravo.

Zavedati se moramo, da vsaka resnična sprememba zahteva svoj čas, predvsem zaradi ljudi, njihovega strahu pred spremembami in njihovega relativno počasnega prilagajanja na spremembe.

3 SISTEMI KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

Vsaka organizacija želi biti uspešna. Za uspeh mora ne glede na sektor, velikost, strukturo ali zrelost vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja kakovosti (Kern, Leon, 2003, str. 33). Sistemi vodenja kakovosti naj bi vključevali procese za vodstvene aktivnosti, preskrbo virov, realizacijo proizvoda ali storitve in merjenje.

Sistemi kakovosti predstavljajo priložnost, da prepoznamo glavne procese, jih povežemo, odpravimo prekrivanja, začnemo meriti in ocenjevati prave kazalce uspešnosti in učinkovitosti in vzpostavimo sistemski nadzor (Rajner, 2004). Pri vodenju sistema kakovosti je v gospodarstvu uveljavljenih veliko metod, tehnik in orodij kakovosti. Pri uvajanju kakovosti v državno upravo pa se pojavi vprašanje, katere metode in tehnike zagotavljanja kakovosti so primerne za uporabo v upravi. Sistem kakovosti opredeljuje temeljne cilje, ki jih želimo postopoma doseči. To so zadovoljne stranke, zadovoljni zaposleni in učinkovito delo.

Pri uvajanju sistemov kakovosti v naši državni upravi se uporabljajo nekateri modeli iz gospodarstva, eden od modelov pa je posebej prirejen za upravo. V nadaljevanju si bomo pogledali tri najpogosteje uporabljene modele.

3.1 ISO STANDARDI

3.1.1 PREDSTAVITEV MODELA ISO STANDARDOV

ISO standarde izdaja Mednarodna organizacija za standardizacijo (International Standardization Organization). ISO standardi so svetovno poznani in uveljavljeni sistemi kakovosti, ki obravnavajo management in zagotavljanje kakovosti. Bistvo tega sistema je, da vse dejavnosti, ki vplivajo na kakovost proizvoda planiramo, izvajamo, nadzorujemo in dokumentiramo sistemsko. Sistem je učinkovit takrat, ko vsi udeleženci v procesu dosledno sprejmejo postavljene cilje in zahteve in ko vsak ve, kje je njegovo mesto.

Prva izdaja standardov sega v leto 1987, konec leta 2000 pa je bil izdan standard ISO 9000:2000, ki predstavlja že tretjo izdajo standardov. Prenovljena izdaja standardov prinaša novosti in spremembe organizacijam, ki želijo vzpostaviti nov ali izboljšati obstoječ sistem vodenja kakovosti. Novosti so pomembne zato, ker tako po strukturi kot po

vsebinski standardi in smernice pomenijo velik korak v smeri k organizacijski odličnosti in kulture celovitega upravljanja kakovosti (TQM) (Novak, 2001, str. 7).

Pomembna novost standardov je ta, da je nova družina standardov zasnovana kot skladen par dveh standardov (prej so bili štirje). Nova standarda sta:

- ISO 9001:2000 (sedaj nadomešča stare standarde ISO 9001, 9002 in 9003:1994) – Sistemi vodenja kakovosti – **zahteve** in
- ISO 9004:2000 – sistemi vodenja kakovosti – **smernice za izboljševanje delovanja**.

Standarda sta zasnovana tako, da drug drugega dopolnjujeta, vendar se lahko uporabljata tudi samostojno. ISO 9001:2000 opredeljuje splošne zahteve za sistem vodenja kakovosti in je tako osnova v sistemu certificiranja. ISO 9004:2000 pa širše opisuje zahteve v sistemu vodenja kakovosti, s katerimi lahko dosegamo stalne izboljšave. Zahteve standarda ISO 9004:2000 so osredotočene na zadovoljstvo porabnikov, zato niso le povezava med sistemi vodenja kakovosti in modeli odličnosti, ampak se na posameznih področjih tem modelom tudi po vsebini zelo približujejo.

Organizacije, ki imajo še vedno vpeljane sisteme kakovosti ISO 9002 ali 9003, morajo v čim krajšem času preiti na nove standarde. Novi standardi so oblikovani tako, da je prehod iz starih standardov čim lažji, saj gre le za manjše spremembe oziroma opustitve. Pri prehodu na nov standard naj bi organizacije dajale poudarek vsebini, izboljšavam in večji učinkovitosti sistema vodenja.

3.1.2 ZNAČILNOSTI MODELA

Organizacija, ki želi pridobiti ISO standard mora upoštevati vse zahteve določenega standarda. Ko organizacija svoje poslovanje prilagodi zahtevam standarda, se lahko začne postopek certificiranja. Neodvisna organizacija nato izvede presojo ustreznosti in podjetju podeli certifikat o skladnosti. Na podlagi pridobljenega certifikata o skladnosti organizacija izkazuje skladnost poslovanja z zahtevami standarda. Uvajanje ISO standarda zahteva določeno časovno obdobje, ki lahko traja od pol leta do dveh let. Standard kakovosti ISO prinaša organizaciji mnoge koristi. Vendar je kljub vsemu samo dokument, ki dokazuje, da poslovanje organizacije poteka po določenih postopkih, ni pa tudi zagotovilo za uspešno poslovanje.

Pridobitev certifikata o skladnosti pa še ne pomeni, da lahko organizacija preneha s svojim trdom za doseganje zahtev standarda. Postopek presoje oziroma certificiranja se na določeno časovno obdobje ponavlja in če organizacija ne dosega več postavljenih standardov in zahtev, se ji lahko certifikat o skladnosti odvzame. Tako se doseže, da se standardi uporabljajo tudi v praksi.

Standard ISO 9001:2000 spodbuja organizacije, da z učinkovito uporabo in nenehnim izboljševanjem sistema vodenja kakovosti povečujejo zadovoljstvo svojih odjemalcev. Je tudi edini standard družine ISO 9000:2000, po katerem je možno certificiranje. ISO 9004:2000 nam daje samo smernice za izboljševanje sistema vodenja kakovosti.

Poslovník kakovosti¹⁰ novega standarda ISO 9001:2000 je sledeč:

0. Uvod
1. Opis poslovníka kakovosti
2. Zveza z drugimi standardi
3. Izrazi, definicije in kratice
4. Zahteve za sistem vodenja kakovosti
5. Odgovornost vodstva
6. Vodenje virov
7. Realizacija proizvoda
8. Merjenje, analize in izboljševanje

Posamezne točke poslovníka kakovosti se delijo v podtočke, kjer je vsebina bolj podrobno obrazložena.

3.1.2.1 IZBOLJŠAVE STANDARDA

Novosti in spremembe v novih standardih so večinoma posledica uporabe načel vodenja kakovosti pri oblikovanju zahtev standarda. Načela vodenja kakovosti, na katerih je zasnovan sistem kakovosti ISO 9000:2000, so naslednja (Novak, 2001, str. 12):

- osredotočenost na odjemalce,
- voditeljstvo,
- vključenost zaposlenih,
- procesni pristop,
- sistemski pristop k vodenju,
- nenehno izboljševanje,
- odločanje na podlagi dejstev,
- vzajemno koristni odnosi z dobavitelji.

Osredotočenost na odjemalce, procesni pristop in nenehno izboljševanje so načela, ki v največji meri prispevajo k izboljšavam standarda. Uporaba procesnega pristopa je posledica zavestne osredotočenosti na porabnike in njihovo zadovoljstvo.

¹⁰ Poslovník kakovosti določa okvirno strukturo sistema vodenja kakovosti: organizacijsko strukturo, odgovornosti, vire, planiranje in razvoj, proces, obvladovanje procesa ter podporne aktivnosti.

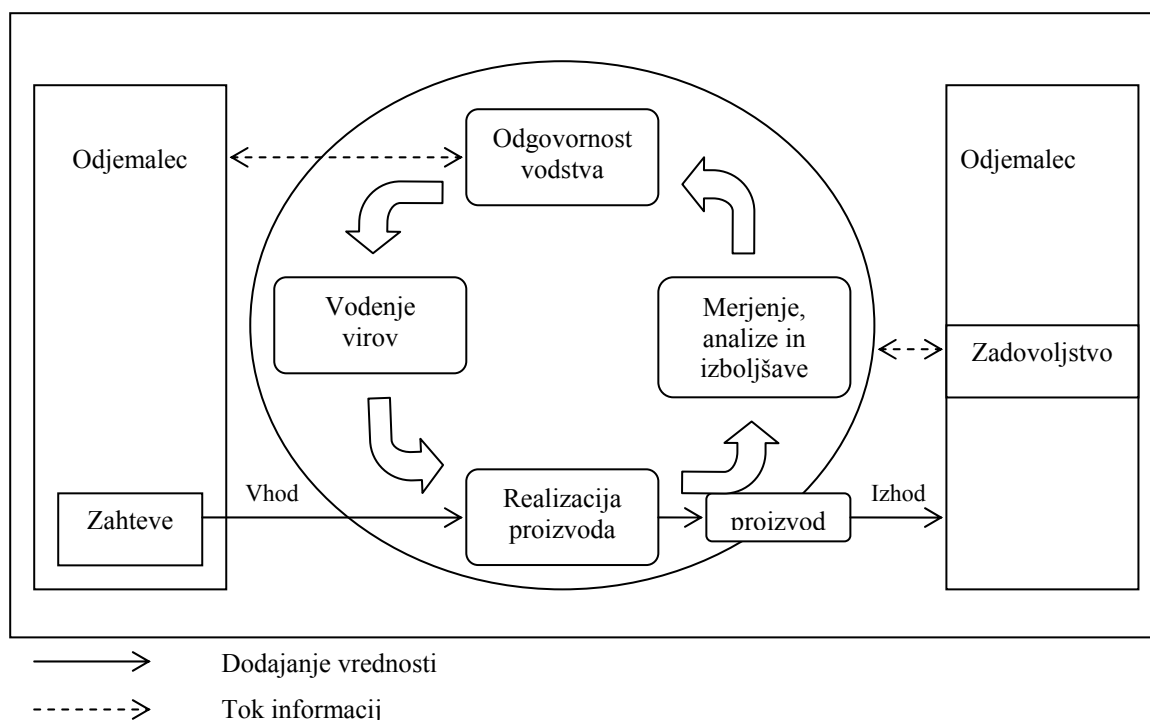
Vsako delo je proces in vsaka storitev je rezultat tega procesa. Proces je množica povezanih in strukturiranih aktivnosti, ki so povezane v verigo dogodkov in ustvarijo določeno storitev ali izdelek za določenega kupca ali kupce. Iz tega sledi, da je najbolj učinkovit način za izboljšanje kakovosti storitve izboljšati proces, ki se uporablja za izvajanje določene storitve (Marolt, 2001, str. 41).

Prav uvedba standarda ISO v nekatere upravne enote je pripomogla k temu, da so upravne enote poskusile opredeliti procese. ISO standard v vseh svojih točkah spodbuja organizacijo k procesnemu pristopu pri delu in poudarja potrebo, da se procesi določijo, vzdržujejo in nenehno izboljšujejo (Nemec, 2004).

Procesni pristop se osredotoča na kupca, in sicer s pomočjo horizontalnih povezav med aktivnostmi. Pristop predstavlja eno ključnih globalnih sprememb, ki ji bo treba posvetiti veliko pozornosti, energije in časa, saj procesni pristop predstavlja velik izziv za organizacije. Vpeljava procesnega pristopa pomeni za organizacijo velike spremembe. V državni upravi je bilo že kar nekaj poskusov opredelitve procesov, a so bili ti vedno prilagojeni hierarhični organizacijski strukturi, ki ni ravno primerna za procesni pristop. Zavedati se je potrebno, da v državni upravi hierarhija ne bo nikoli popolnoma izginila. Osnovna ideja nekaterih avtorjev je vzpostavitev zdrave hierarhije državne uprave z zelo propustnimi mejami in zmanjšanimi kontrolami (Nemec, 2004).

Standard ISO 9001:2000 opredeljuje procesni model sistema vodenja kakovosti, kot ga prikazuje naslednja slika.

Slika 2: Model stalnega izboljševanja v sistemu vodenja kakovosti



Vir: Novak, 2001, str. 22.

Stalne izboljšave so rezultat spoznanja, da se pričakovanja porabnikov in konkurenca stalno povečujejo ter da noben proces, izdelek ali storitev nikoli ne doseže popolnosti. Uresničevanje koncepta stalnih izboljšav zahteva drastične spremembe v kulturi podjetja, ki predstavlja del procesa stalnih izboljšav, saj je potrebno spremeniti miselnost, obnašanje in način dela. Tipične vrednote, usmeritve in obnašanje podjetja, ki je usmerjeno v stalne izboljšave so (Šopar, 1996, str. 25-26):

- osredotočenost na porabnika,
- skrb za zaposlene,
- preprečevanje problemov,
- poudarjanje timskega dela,
- sodelovanje zaposlenih pri reševanju problemov in načrtovanju izboljšav.

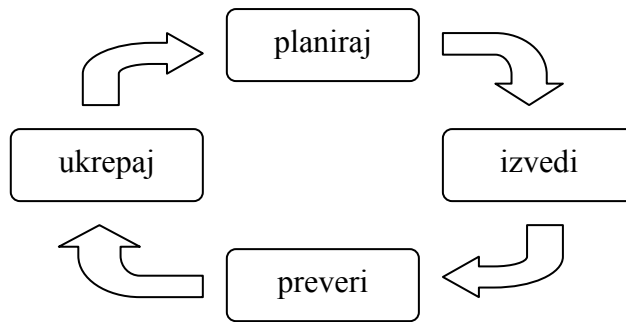
Vse zgoraj naštetu je značilno za celovito upravljanje kakovosti in tako lahko zaključimo, da so stalne izboljšave močno povezane s kakovostjo.

Pri pisanju novega standarda so snovalci upoštevali Demingov PDCA¹¹ krog stalnih izboljšav (slika 3), ki je uporaben pri procesnem pristopu in zahteva nenehno spremljanje

¹¹ PDCA je kratica za: plan, do, check, act – planiraj, izvedi, preveri, ukrepaj. To metodo je prvi predstavil Walter Shewhart, kasneje pa jo je Deming posplošil tako, da je ustrezala vsaki aktivnosti in je postala osnovno orodje in jedro izboljševanja kakovosti. Metoda je znana pod imenom Demingov krog ali PDCA krog.

izvajanja določenega procesa. Gre za dinamično metodo, ki zaradi svoje cikličnosti omogoča sprotno zaznavanje pozitivnih ali negativnih trendov in po potrebi korekcijo ukrepov za izboljšanje. Ko se PDCA krog zaključi, se prične nov, bolj zahteven krog, kar pripomore k sistematični prenovi procesov.

Slika 3: PDCA krog



Vir: Novak, 2001, str. 28.

Novak je PDCA krog opisal takole (Novak, 2001, str. 28):

- planiraj: določi cilje in procese, ki so potrebni za doseganje rezultatov v skladu z zahtevami porabnikov in politiko organizacije;
- izvedi: izvajaj procese;
- preveri: nadzoruj in meri procese in proizvode glede na politiko, cilje in zahteve za proizvod ter poročaj o rezultatih;
- ukrepaj: ukrepaj tako, da se zmogljivosti procesov nenehno izboljšujejo.

Glavni namen novega standarda ISO 9000:2000 je nenehno izboljševanje zaradi zadovoljstva uporabnikov. Usmeritev v procese zagotavlja učinkovitost in uporabnost za vse vrste in velikosti podjetij, usmerja v kulturo celovitega upravljanja kakovosti, združljivost z drugimi sistemi vodenja, zmanjšanje obsega dokumentacije (Mernik, 2001, str. 33).

Zavedati se je potrebno, da pridobitev ISO standarda ne pomeni konca truda za doseganje kakovosti. Pridobitev standarda je le ena od stopnic na poti doseganja poslovne odličnosti oziroma celovitega upravljanja kakovosti.

3.1.3 PREDNOSTI ISO STANDARDOV

V številni literaturi lahko najdemo naslednje prednosti novih ISO standardov v primerjavi z drugimi sistemi kakovosti:

- doslednost izvajanja delovnih procesov,
- trden temelj za doseganje ustreznih rezultatov,

- postavitve in ohranjanje internega sistema kakovosti,
- splošna sprejemljivost,
- racionalnejše poslovanje,
- pregledna organiziranost,
- lažji vstop na globalno tržišče.

3.1.4 SLABOSTI ISO STANDARDOV

Kot vsak sistem vodenja kakovosti imata ISO standarda tudi določene slabosti, ki jih je potrebno upoštevati pri uvajanju v organizacijo. Pri uvajanju standardov v državno upravo se lahko pojavljajo naslednje slabosti:

- zmanjšanje prostosti v odločanju,
- velika birokratizacija,
- urejanje procesov je velik strošek,
- dodatna obremenitev poslovanja, saj je potrebno doseganje zahtev standarda nenehno dokazovati,
- velikokrat nenaklonjenost zaposlenih,
- ne vsebuje zahtev po poslovni uspešnosti.

3.1.5 ISO STANDARDI V DRŽAVNI UPRAVI

Še do nedavnega so ISO standarde uporabljali kot orodje za obvladovanje kakovosti v gospodarstvu. Danes pa se ISO standardi uporabljajo tudi v državni upravi. Z njimi se želi pregledati in dokumentirati nekatere ključne procese v upravnem postopku (Eisenhut, 2001, str. 82):

- sprejetje vloge,
- obvladovanje in sledljivost dokumentacije,
- obvladovanje nabave,
- vodenje upravnih postopkov,
- zagotavljanje kontrolnih postopkov,
- izvajanje preventivnih in korektivnih ukrepov,
- servisiranje strank/občanov.

Cilj uvedbe standarda je bolj pregledno poslovanje, večji red in večja strokovnost del. Pridobitev certifikata daje organizaciji okvir, znotraj katerega lahko spremljamo hitrost in pravilnost reševanja upravnih zadev in korektnost odnosa do strank. Poleg tega lahko organizacija s korektivnimi ukrepi postopoma dviga storitve na višjo raven (Eisenhut, 2001, str. 82).

Uvedba sistema kakovosti v državno upravo po ISO standardu se je pokazala kot precej varna in uresničljiva pot do višje kakovosti dela v upravnem organu, ki se odraža v (Nemec, 2003):

- urejenosti poslovanja (pregled in nadzor),
- sistematičnemu odkrivanju in odpravljanju napak vedno bližje njihovemu izvoru,
- večjemu poudarku formalnosti, kar omogoča objektivnost,
- vzpodbujanju delovanja po PDCA ciklu,
- izboljšanju notranje komunikacije,
- podpiranju procesnega dela,
- vzpodbujanju inovativnosti zaposlenih,
- zmanjševanju stroškov,
- povečanem ugledu upravnega organa in
- usmerjenosti k potrebam strank in doseganju njihovega zadovoljstva.

Upravna enota Ljutomer je med prvimi uvedla ISO standarde v svoje poslovanje. Uvedba sistema kakovosti je v upravno enoto prinesla kar nekaj sprememb pri delovanju, ki jim upravna enota prej ni posvečala dovolj pozornosti: izdelan je natančen plan dela upravne enote za vse leto, vzpostavljen je sistem odgovornosti vseh zaposlenih, uvedeni so letni pogovori z zaposlenimi, procesi se obvladujejo s pomočjo PDCA cikla, boljši sistem komuniciranja, itd. (Nemec, 2004a).

ISO standardi vsebujejo zahtevo po določitvi ciljev in zagotovitvi njihovega uresničevanja. Ker upravne enote delujejo v drugačnih okoliščinah kot gospodarski subjekti, je opredelitev in uresničevanje ciljev malce drugačno. Ciljev ni mogoče opredeliti in določiti v poslovniku, ampak se ob temeljiti analizi »trga« in upoštevanju preteklih izkušenj vsako leto ocenijo v poslovnem načrtu, ki predstavlja izvedbeni dokument poslovnika kakovosti. Postavljeni cilji morajo biti merljivi in uresničljivi (Preskar, 2001, str. 100).

Do konca leta 2003 je certifikat kakovosti pridobilo 30 upravnih organizacij, med njimi največ upravnih enot, pa tudi vladna služba, ministrstvo, organi v sestavi ministrstev. Uvedba standardov v državno upravo pomeni poenotenje delovanja, večjo preglednost in primerljivost storitev posameznih upravnih enot za vse državljane Republike Slovenije.

3.2 EFQM MODEL IN PRSPO

3.2.1 PREDSTAVITEV MODELA EFQM

Evropski sklad za upravljanje kakovosti (The European Foundation for Quality Management – EFQM) so leta 1988 ustanovili predsedniki štirinajstih vodilnih evropskih podjetij. Gre za nepridobitno člansko organizacijo z namenom pospeševanja celovitega

upravljanja kakovosti kot poti do poslovne odličnosti po Evropi. Organizacija je ob podpori Evropske organizacije za kakovost (EOQ) in Evropske komisije (EU-DG III) razvila model poslovne odličnosti EFQM (v nadaljevanju model EFQM). V modelu EFQM so združene izkušnje ameriške in japonske nagrade za kakovost: Malcolm Baldrige National Quality Award in Demingove nagrade (Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji, 2003).

Model EFQM je bil prvič predstavljen leta 1991 kot ogrodje za samoocenitev organizacije in je še danes podlaga Evropski nagradi za kakovost (The European Quality Award – EQA). V letu 1992 je bila podeljena že prva nagrada za kakovost. Danes je po Evropi ustanovljenih že veliko nacionalnih nagrad, katerim podlaga je največkrat ravno model EFQM.

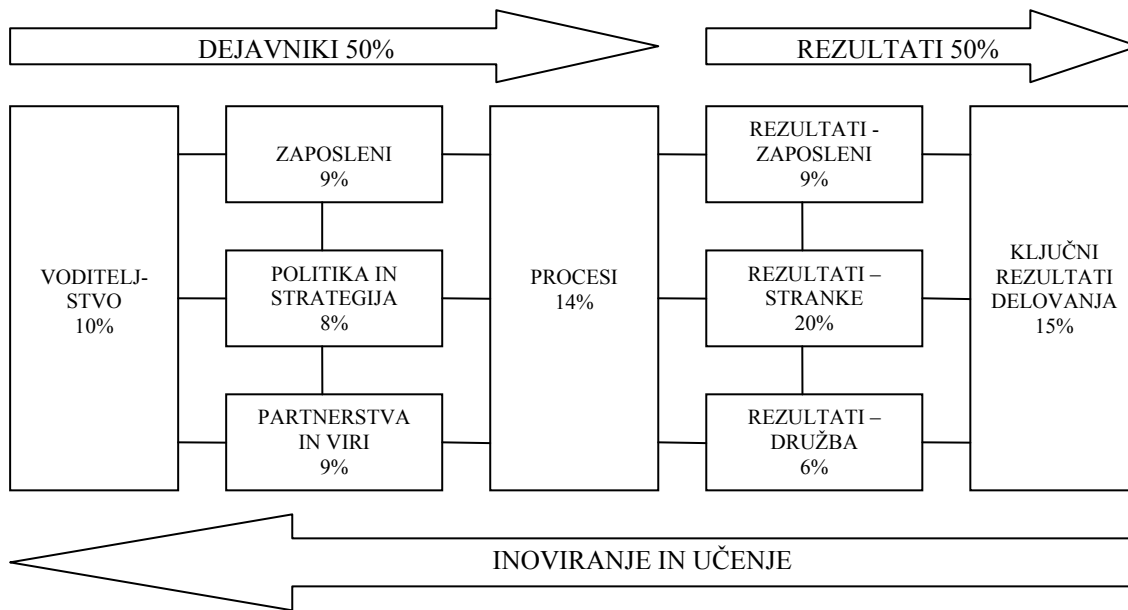
3.2.2 ZNAČILNOSTI MODELA

Uvajanje modela EFQM v organizacijo ne more potekati brez popolne podpore, aktivne zavzetosti in sodelovanja vodstva, ki je za uspešno uvajanje ključnega pomena. Pri tem je velikokrat potrebna organizacijska preobrazba in sprememba kulture organizacije in tako miselnosti vseh zaposlenih.

Pri standardih kakovosti smo govorili o delovanju v skladu s pričakovanji oziroma specifikacijami, kjer je bila v ospredju zadovoljna stranka. Pri modelu poslovne odličnosti pa je poleg zadovoljne stranke pomembno tudi zadovoljstvo zaposlenih in doseženi poslovni rezultati.

Model EFQM sestavlja devet meril, ki se delijo na dva dela: dejavnike in rezultate. Dejavniki nam povedo, kateri pristopi so najučinkovitejši pri doseganju rezultatov in zajemajo vse tisto, kar organizacija počne za doseganje rezultatov. Rezultati nam na drugi strani povejo, kako uspešna je organizacija pri svojem delovanju v primerjavi z drugimi. Spodnja slika nam predstavlja model EFQM in njegovih devet meril:

Slika 4: Model EFQM



Vir: Model odličnosti EFQM, 2003.

Model EFQM podpira temeljne koncepte celovitega upravljanja kakovosti. Vsako od predstavljenih meril omogoča organizaciji, da oceni svoja prizadevanja na poti do celovitega upravljanja kakovosti. Merila so razdeljena v 32 podmeril in tako zajemajo vsa bistvena področja v organizaciji. Model vsebuje elemente, ki pokrivajo celoten poslovni sistem in tako predstavljajo sistemsko nadgradnjo.

Spodaj so na kratko opisana posamezna merila modela (Kern, 2003, str. 56):

1. **Voditeljstvo:** Kako vodje razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva in vizije, razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh ter vse to uresničujejo z ustreznimi dejanji in vedenjem ter se osebno zavzemajo za to, da bi se sistem upravljanja organizacije razvijal in uvajal.
2. **Zaposleni:** Kako organizacija upravlja, razvija ter sprošča znanje in celoten potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, timov in celotne organizacije in kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter učinkovitemu delovanju svojih procesov.
3. **Politika in strategija:** Kako organizacija uresničuje svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na vse udeležene strani ter podprto z ustrežno politiko, načrti, cilji, ciljnim vrednostmi in procesi.
4. **Partnerstva in viri:** Kako organizacija načrtuje in upravlja svoja zunanja partnerstva in notranje vire v podporo svoji politiki in strategiji ter za uspešno izvajanje svojih procesov.

5. **Procesi:** Kako organizacija snuje, upravlja in izboljšuje svoje procese v podporo svoji politiki in strategiji ter v celoti zadovoljuje svoje odjemalce in druge udeležene strani in ustvarja vedno večjo vrednost zanje.

6. **Rezultati - zaposleni:** Kaj organizacija dosega v odnosu do svojih zaposlenih. Merila dojetanja prikazujejo, kako zaposleni dojemajo svojo organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, ciljnih skupin, razgovorov, strukturiranih ocenjevanj) ter lahko vključujejo podatke v zvezi z motivacijo in zadovoljstvom.

7. **Rezultati - stranke:** Kaj dosega organizacija v razmerju do svojih zunanjih odjemalcev.

- Zunanja merila: merila dojetanja, ki prikazujejo, kako odjemalci dojemajo organizacijo (dobimo jih npr. z anketiranjem odjemalcev, ciljnih skupin, iz ocen dobaviteljev, pohval in pritožb).
- Notranja merila: kazalniki delovanja, ki jih organizacija uporablja za spremljanje, razumevanje, napovedovanje in izboljševanje svojega delovanja ter za predvidevanje dojetanja zunanjih odjemalcev.

8. **Rezultati - družba:** Merila dojetanja prikazujejo, kako širša družba dojema organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, poročil, javnih srečanj, od predstavnikov javnosti, državnih organov).

9. **Ključni rezultati delovanja:** Kaj dosega organizacija glede na načrtovane dejavnosti. Pri ključnih rezultatih delovanja se obravnavata naslednji dve podmerili. Odvisno od namena in ciljev organizacije nekatera merila iz napotkov k podmerilu Ključni rezultati delovanja veljajo tudi za podmerilo Ključni kazalniki delovanja in obratno. Ključni rezultati delovanja so ključni rezultati, ki jih organizacija načrtuje, in lahko, odvisno od namena in ciljev organizacije, vključujejo podatke v zvezi s finančnimi in nefinančnimi izidi. Ključni kazalniki delovanja so operativna merila, ki jih organizacija uporablja za spremljanje, razumevanje, napovedovanje in izboljševanje pričakovanih izidov ključnih dejavnosti organizacije.

Model EFQM temelji na principu vnaprej znanih kriterijev in sistemu ocenjevanja. Najvišje možno število točk je 1000. V sliki so predstavljeni deleži posameznih meril, ki nam preračunani v točke, kažejo največje možno število točk pri posameznem merilu. Največji poudarek je na ključnih rezultatih delovanja, procesih in vodstvu. Pri samoocenjevanju naj bi slabo organizirane organizacije ne dosegle več kot 200 točk. Uspešne organizacije dosejajo okoli 500 točk, najboljše pa okoli 750 točk.

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

vseh ravneh in segmentih in da je vsako od devetih meril pomembno za doseganje poslovne odličnosti.

Organizacija lahko s pomočjo podmeril, kjer so zapisane oporne točke, sama oceni svoje prednosti in področja, ki jih je potrebno še izboljšati. Uporaba opornih točk je mišljena kot pomoč pri samoocenjevanju in ni obvezujoča. Organizacija naj bi dobljene rezultate vključila v načrte za zagotavljanje stalnega izboljševanja delovanja. Nenehne izboljšave vodijo do večjega pričakovanja porabnikov, kar za državno upravo pomeni nikoli končano zgodbo o kakovosti.

Leta 1999 je bil model EFQM prenovljen oziroma izboljššan. Izboljššan model daje poudarek sklepanju partnerskih povezav in ravnanju z ljudmi (zaposlenimi in odjemalci). Razlog za razvoj izboljššanega modela je v možnosti apliciranja na neprofitne organizacije, uvedbi izboljšav na področju inovativnosti in možnosti primerjav, partnerstva, upravljanja znanja, ustvarjalnosti in učenja. V Sloveniji se novi model uporablja od leta 2003. Novi model uvaja tudi novi način samoocenjevanja, to je po »RADAR matriki« (Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji, 2003).

Samoocenjevanje po »RADAR matriki« vključuje naslednje elemente, ki naj bi jih upoštevale najboljše organizacije (Evropska nagrada za kakovost 2004 – informacijska brošura, 2004):

- **Results** = rezultati – Določitev rezultatov, ki jih namerava organizacija doseči kot del njene politike in strategije.
- **Approach** = pristop – Načrtovanje in razvijanje celovitih pristopov za doseganje željenih rezultatov.
- **Deployment** = razširjenost – Razširjanje pristopov za njihovo uveljavitev v organizaciji.
- **Assessment and Review** = ocenjevanje in pregled – Ocenitev in pregled pristopov in razširjenosti z opazovanjem in analizo doseženih rezultatov in procesa nenehnega izboljševanja. Nazadnje sledi uvajanje izboljšav, kjer so se izkazale za potrebne.

Ocenjevalci vsak dejavnik ocenijo z naslednjimi elementi: pristop, razširjenost, ocenjevanje in pregled. Za ocenjevanje rezultatov se upošteva odličnost in cilj predstavljenih rezultatov. »RADAR matrika« je tako v pomoč ocenjevalcem pri razporeditvi odstotkov posameznim merilom in podmerilom. Odstotki se na koncu prevedejo v točke glede na težo posameznega merila.

Prednost izboljšane modela je v možnosti aplikacije na neprofitne organizacije. V prenovljenem modelu sta verziji meril za majhna in srednje velika podjetja¹² ter za javni sektor vsebinsko identični novemu modelu. Razlika je le v nekaterih podmerilih, kjer so upoštevane ustrezne specifike in prilagoditve.

Model uvaja pet stopenj odličnosti (EFQM Levels of Excellence) (Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji, 2003):

1. stopnja: Committed to Excellence – zavezani k odličnosti,
2. stopnja: Recognised for Excellence – prepoznani ali priznani v odličnosti,
3. stopnja: EQA Finalist – izbrani v ožji krog za Evropsko nagrado za kakovost,
4. stopnja: EQA Prizewinner – dobitnik priznanja v okviru Evropske nagrade za kakovost,
5. stopnja: EQA Winner – zmagovalec in dobitnik Evropske nagrade za kakovost.

Na podlagi uporabe modela EFQM lahko zainteresirane organizacije kandidirajo v njim najbolj ustrezni stopnji odličnosti. Odločajo se na podlagi lastnih izkušenj pri uvajanju modela EFQM in glede na razširjenost uvedenih izboljšav znotraj organizacije.

S procesom samoocenjevanja lahko organizacija sama določi svoje prednosti in slabosti. Z ustreznim načrtovanjem se določijo ukrepi za izboljšanje. Po določenem času lahko organizacija zopet izvede samoocenjevanje in primerja, ali se je sedanje stanje kaj izboljšalo v primerjavi s prejšnjim. Ciklično izvajanje samoocenjevanja dolgoročno vodi k zrelosti organizacije in na sistematičen način v organizacijah spodbuja nenehno učenje ter stalne izboljšave.

Uvedba samoocenjevanja omogoča organizaciji mednarodno primerljivost z drugimi podobnimi organizacijami, prenos znanja, izmenjavo dobrih praks. S tem je ponujena večja možnost slovenskim organizacijam za uveljavitev v evropskem prostoru (Kern, 2003a, str. 55).

Samoocenjevanje je pomembno orodje managementa za (Pivka, 2000, str. 57):

- ugotovitev lastne organiziranosti v primerjavi s svetovno priznanimi TQM modeli,
- izbira ciljev za izboljševanje,
- uvajanje in uporaba raznih metod merjenja za ugotavljanje možnosti za izboljševanje,
- primerjava in izmenjava podatkov z najboljšo svetovno prakso (benchmarking),
- letne samoocenitve so odlično izhodišče za strategijo in planiranje razvoja,
- management iz samoocenitve “vidi” organizacijo objektivneje kakor sicer.

¹² Samostojen model za majhna in srednje velika podjetja je bil uveden leta 1997. Med leti 1999 in 2002 sta bila v veljavi oba modela (novi model in SME model).

3.2.3 PRIZNANJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA POSLOVNO ODLIČNOST¹³

Po vzoru Evropske nagrade za kakovost je po Evropi ustanovljenih več nacionalnih in regionalnih nagrad za kakovost. Nagrade predstavljajo sredstvo za prebujanje zavesti o pomenu kakovosti, spodbujanju gospodarstva, javnega sektorja in drugih k doseganju višje kakovosti. Cilj nacionalnih nagrad za kakovost je pospeševanje kakovosti kot poslovne in življenjske kulture naroda preko nagrajevanja najboljših organizacij, ki so v določenem obdobju dosegle določeno stopnjo odličnosti.

Tako ima tudi Slovenija svojo nagrado zasnovano na podlagi modela EFQM, to je Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (v nadaljevanju PRSPO). PRSPO je najvišje državno priznanje za dosežke na področju kakovosti oziroma odličnosti poslovanja kot rezultata razvoja znanja in inovativnosti. Nosilka PRSPO je Vlada Republike Slovenije, ki je imenovala Odbor za PRSPO, ki vsako leto podeljuje priznanja. Naloge v zvezi z vodenjem postopka za PRSPO so zaupane Uradu RS za meroslovje (MIRS) pri Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport od leta 1998. MIRS v sodelovanju s strokovnimi institucijami s področja kakovosti opravlja strokovna in administrativna dela za odbor ter skrbi za razvoj sistema. Sodelovanje poteka tudi z organizacijo EFQM, katere član je od leta 1996 (Priznanje RS za poslovno odličnost – organizacijska struktura, 2004).

Leta 1999 je bil izveden prvi pilotni projekt PRSPO za zdravstvo. Doseženi rezultati so se gibali med 100 in 300 točkami, kar je za začetek uvajanja poslovne odličnosti v organizacijo kar dobro. Uporabljena so bila merila za majhna in srednje velika podjetja. Pilotni projekt je pokazal kar nekaj prednosti (npr. rast zavedanja o celovitem upravljanju kakovosti, zavedanje o pomenu zadovoljstva porabnikov, itd.), prav tako so se pokazale nekatere priložnosti za izboljšave (npr. ne samo opis pristopov, temveč podatki o izvedenih aktivnostih, merjenje zadovoljstva vseh udeleženih strani, predstavitev merljivih rezultatov, primerjava z najboljšimi itd.) (Pilotni projekt PRSPO za zdravstvo, 2004).

S sprejetjem novega zakona o PRSPO (2003) se skladno z evropsko prakso uvaja tudi posebna kategorija za javni sektor. V letu 2004 je predvideno PRSPO v javnem sektorju, kar bo pomenilo nadaljnji korak v razvoju odličnosti. Kategorije priznanja za leto 2004 so torej naslednje:

- velike organizacije,
- majhne in srednje velike organizacije ter
- javni sektor.

V okviru javnega sektorja bo letos izveden pilotni projekt PRSPO za javno upravo. Namen je poskusno uvajanje meril modela odličnosti z enakimi postopki in merili za ocenjevanje kot za redne postopke. Kriterij za uvrstitev v postopek je izdelan samoocenitveni dokument

¹³ Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (1998) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (2003).

po metodi CAF. Na koncu bodo vsi udeleženci prejeli poročila o sodelovanju in diplome za sodelovanje.

Namen PRSPO je (Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO, 2004):

- spodbujati slovenske gospodarske družbe, zavode, druge pravne osebe in državne organe k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti ter k načrtovanju in izvajanju sodobnega procesa poslovanja za zagotavljanje konkurenčnosti proizvodov in storitev;
- izbira zglednih in najboljših slovenskih organizacij na vrsti meril po zgledu evropske nagrade za kakovost;
- slovenskim menedžerjem nuditi orodje za nenehno izboljševanje kakovosti proizvodov, storitev in poslovanja;
- slovenskemu gospodarstvu na ta način pomagati pri doseganju globalne konkurenčnosti.

Cilji PRSPO so naslednji (Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO, 2004):

- razširiti zavedanje o evropskem modelu celovitega vodenja kakovosti oziroma odličnosti poslovanja,
- povečati zavedanje o kakovosti in prizadevanje za nenehno izboljševanje kakovosti poslovanja v Sloveniji,
- spodbuditi procese samoocenjevanja,
- spodbuditi konkurenčne primerjave z domačimi in tujimi podjetji,
- priznati podjetjem v Sloveniji dosežke na področju odličnosti in
- promovirati uspešne strategije in programe kakovosti doma in v tujini.

Zavedati se je potrebno, da se v organizaciji ne bo nič spremenilo, če se na podlagi ugotovitev ne bodo sprejeli ustrezni ukrepi v smeri odpravljanja pomanjkljivosti in določitev ključnih področij za izboljšanje.

3.2.4 PREDNOSTI EFQM

Uporaba modela EFQM je drugačna od ISO standardov, kar se kaže v naslednjih prednostih modela:

- samoocenjevanje je lahko orodje za začetek procesa stalnega izboljševanja,
- usmerjenost k rezultatom in odjemalcem,
- medorganizacijska primerljivost v slovenskem in svetovnem prostoru (angl. benchmarking),
- standardiziranost (merila, ponderji, vprašanja in navodila za točkovanje so vnaprej določeni),
- poudarjena potreba po aktivnem komuniciranju med vodji in zaposlenimi,

- merjenje zadovoljstva zaposlenih in strank,
- merjenje finančnih in nefinančnih poslovnih učinkov.

3.2.5 SLABOSTI EFQM

Slabosti modela EFQM v primerjavi z ISO standardi so naslednje:

- uvajanje modela lahko traja več let,
- ocenjevanje organizacije poteka na podlagi preteklih podatkov,
- subjektivnost (ni zunanjega preverjanja, če se ne prijaviš za nagrado),
- nagrada je podeljena le enemu,
- ne navaja uporabnih tehnik, metod in orodij,
- določeni so dejavniki poslovne uspešnosti, ne pa tudi poti za doseg konkurenčnosti.

3.2.6 EFQM IN DRŽAVNA UPRAVA

V Sloveniji se model EFQM uporablja pri podelitvi nacionalne nagrade PRSPO. Z letošnjim letom je predvidena uporaba modela posebej za javni sektor, kar daje organom državne uprave možnost primerjanja s podobnimi evropskimi organizacijami. Tako zagotavljajo konkurenčnost zasebnega sektorja in učinkovitost javnega sektorja ter s tem uspešnost celotne države.

Zaenkrat je primerjanje med upravnimi enotami oteženo zaradi neenotnih normativov, ki bi veljali bodisi za ceno določene upravne storitve ali čas izvajanja in zaradi različne organiziranosti. Tudi obstoječa statistika ne omogoča realne primerjave med organi, zaradi neenake obravnave vseh vrst upravnih storitev. Med seboj namreč ne ločuje skrajšanih in ugotovitvenih postopkov. Kljub povedanemu pa vseeno obstajajo nekatere možnosti medsebojne primerjave organov državne uprave (Nemec, 2003).

Koncept poslovne odličnosti v upravi je tesno povezan s konceptom novega upravljanja javnega sektorja. Dejavniki, kot so zaposleni, stranke in poslovni rezultati, predstavljajo del modela EFQM. Ti isti dejavniki hkrati predstavljajo osrednje prvine novega upravljanja javnega sektorja.

Do sedaj organi državne uprave še niso uporabljali modela EFQM, čeprav je bilo sodelovanje omogočeno tudi javnemu sektorju. Uporaba se pričakuje v letošnjem letu, ko bo v okviru nacionalne nagrade PRSPO podeljeno posebno priznanje tudi za javni sektor. Pri ocenjevanju po modelu EFQM bi se organi državne uprave nahajali na prvi stopnji do poslovne odličnosti. Organizacije na tej stopnji so šele na začetku svoje poti k odličnosti. To pomeni, da so že izvedle nekatere aktivnosti izboljšav, da so začele z aktivnostmi

uvajanja zahtev standardov ISO 9000. Za to stopnjo se zahteva, da je izvedena samoocenitev s pomočjo vprašalnika, ki temelji na merilih modela EFQM.

3.3 CAF

3.3.1 PREDSTAVITEV CAF

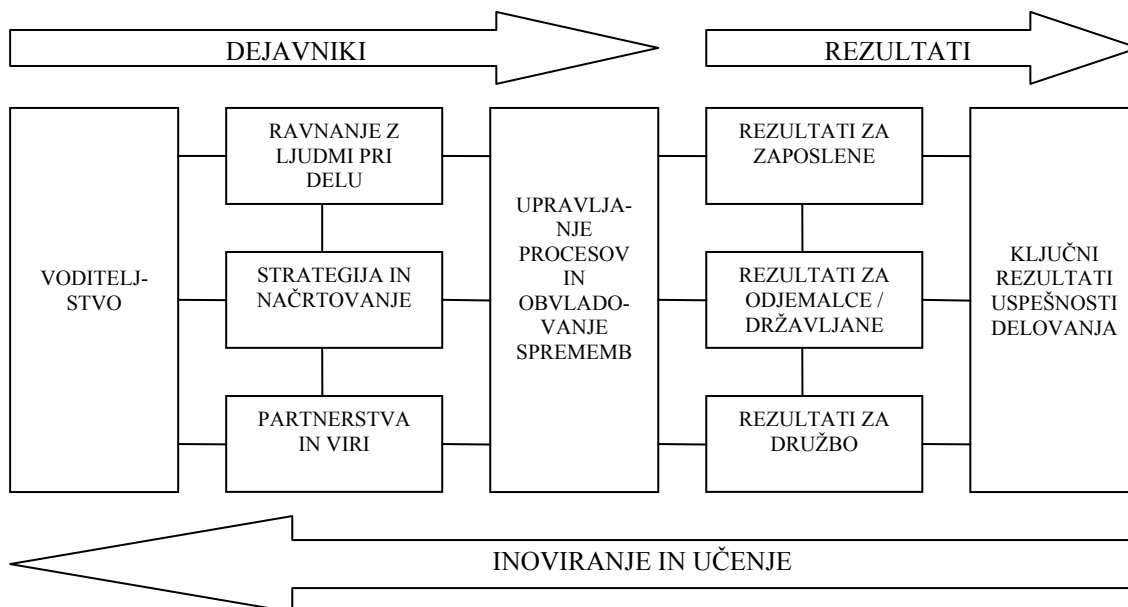
Z namenom uporabe modela odličnosti EFQM tudi v javni upravi so ministri pristojni za upravo razvili Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF, angl. Common Assessment Framework). Razvijanje modela se je začelo leta 1998 in prva različica je bila predstavljena med prvo Evropsko konferenco o kakovosti v javnih upravah, maja 2000 v Lizboni. Na podlagi pilotnega testiranja je bila oktobra 2002 na drugi konferenci o kakovosti v Copenhagenu predstavljena izboljšana verzija CAF-a, ki jo uporabljamo tudi v slovenski upravi. Skrbnik modela in skupne baze podatkov je Evropski inštitut za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta. Skrbnik modela za Slovenijo je MNZ – Direktorat za javno upravo (Kovač, 2003).

CAF je mogoče uporabljati v vseh javnih organizacijah na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Model CAF je okvir, ki je enostaven za uporabo in je namenjen za samoocenjevanje organizacij v javnem sektorju (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, 2002, str. 7). Od drugih dveh obravnavanih modelov se razlikuje po tem, da je ta model v osnovi namenjen prav javnemu sektorju. Modela CAF in EFQM se vsebinsko razlikujeta le v nekaterih podrobnostih. Gre za razliko v podmerilih, ki pri modelu CAF bolj upoštevajo specifične javne uprave. Model CAF je primeren za začetek samoocenjevanja organizacije. Gre namreč le za notranje ocenjevanje, medtem ko se pri modelu EFQM organizacija ocenjuje tudi preko zunanjih ocenjevalcev, če se organizacija odloči kandidirati za nacionalno ali evropsko nagrado za kakovost.

3.3.2 ZNAČILNOSTI MODELA

Struktura modela CAF je naslednja:

Slika 5: Model CAF



Vir: Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, 2002, str. 8.

Struktura modela CAF je skladna z modelom EFQM in omogoča lažji prehod v primeru, da organizacija dosega višjo stopnjo odličnosti. Razlika z modelom EFQM, predstavljenim v sliki 4, je v drugačnem poimenovanju nekaterih meril in v ocenjevalni lestvici. CAF je še vedno povezan z modelom EFQM, vendar se lahko uporablja kot samostojni model, ravno zaradi specifičnosti javne uprave.

Kot je razvidno iz strukture modela, je tudi CAF sestavljen iz devetih meril, ki so ločeni na dejavnike uspeha in rezultate. Posamezni okvirčki predstavljajo glavne vidike, ki jih je potrebno obravnavati pri analizi vsake organizacije. Merila za dejavnike obravnavajo lastnosti organizacije in z njimi ugotavljamo, kako organizacija deluje, merila za rezultate pa so usmerjena na rezultate, ki jih organizacija dosega. Merila niso ponderirana, so pa povezana z inoviranjem in učenjem.

Merila so za razliko od modela EFQM razdeljena v 27 podmeril in bolj obravnavajo tiste vidike, s katerimi se srečuje javna uprava. Organizacija posamezna podmerila ocenjuje na podlagi dveh ocenjevalnih lestvic: za dejavnike in za rezultate. V nadaljevanju sta predstavljeni omenjeni lestvici (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, 2002, str. 43):

Ocenjevalna lestvica za dejavnike:

- 0 – ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani,
- 1 – pristop je načrtovan **P** (plan – načrtuj),
- 2 – pristop je načrtovan in se izvaja **D** (do – izvedi),
- 3 – pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje **C** (check – preveri),

- 4 – pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi, in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj),
- 5 – pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi, je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo.

Ocenjevalna lestvica za rezultate:

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

Iz ocenjevalnih lestvic lahko razberemo, da se ocenjuje na podlagi PDCA cikla. Kot že rečeno, CAF v primerjavi z modelom EFQM nima določenih ponderjev za posamezna merila. Ima pa določene smernice za uporabo, ki omogočajo bolj standardiziran postopek, kar je pogoj za objektivno primerjavo rezultatov. Posamezno podmerilo je predstavljeno v obliki vprašanja, ki mu sledijo navedbe, kako bi bilo mogoče dosegati najboljšo prakso pri posameznem vidiku delovanja organizacije. Pri tem se je potrebno zavedati, da so to le predlogi in da lahko organizacija sama določi svoja dejanja.

Namen modela CAF je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja zainteresiranih udeležencev. Ko je samoocenjevanje končano, je s pomočjo dobljenih ocen razvidno, na katera področja se mora organizacija še posebej usmeriti in jih izboljšati. Dodana vrednost uporabe modela CAF je v izboljšanju komunikacije med zaposlenimi v organizaciji.

Ključni koraki pri uporabi modela CAF v državni upravi so naslednji (Smernice za uporabo modela CAF, 2003):

1. Odločitev za uporabo modela CAF v organizaciji
2. Predstavitev orodja vsem zaposlenim
3. Konzultacije z zaposlenimi
4. Izbira skupine za izvajanje samoocenjevanja
5. Informacijski sestanek skupine za izvajanje samoocenjevanja
6. Individualni čas za presojo
7. Ocenjevalni sestanek
8. Oblikovanje poročila za top management
9. Potegnitev zaključkov iz poročila (posvetovanje managementa s skupino za samoocenjevanje, z zaposlenimi...) in oblikovanje plana za izboljšavo
10. Ponovna samoocena po enem do dveh letih

3.3.3 PREDNOSTI CAF

Modela EFQM in CAF imata v osnovi enake cilje in metode, saj je bil CAF razvit iz EFQM. Zaradi tega so prednosti obeh modelov podobne, le da je CAF bolj usmerjen v upravo in njene posebnosti. Ključne prednosti modela CAF so torej (Kovač, 2003):

- **integralnost** modela (upošteva dejavnike in rezultate dela);
- model je razvit posebej za javni sektor, zato poudarja **posebnosti upravnega dela**, zlasti upoštevanje strank/odjemalcev, procesno usmerjenost uprave in nefinančne kazalce uspešnosti delovanja;
- ker vseskozi **vključuje vse zaposlene, ustvarja skupni jezik in kulturo** v organizaciji, zaposlene informira in izobražuje;
- zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča **primerljivost v evropskem kontekstu**;
- ker je oblikovan na podlagi EFQM in nagrade Speyer¹⁴, predstavlja **»most« med modeli**;
- organizacije lahko **uporabljajo CAF svobodno** in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen;
- model lahko uporabljajo **vsi deli javne uprave**, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni, regionalni in lokalni upravni ravni;
- **možnosti uporabe** so različne;
- relativna **ohlapnost meril**, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij (brez ponderjev);
- posledično pomeni CAF relativno **nizke stroške**, zlasti pri samoocenjevanju, saj terja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

3.3.4 SLABOSTI CAF

Kljub mnogim prednostim modela pa se pojavljajo tudi nekatere slabosti v primerjavi z drugima obravnavanima modeloma:

- preveč možnosti za subjektivno oceno zaradi samoocenjevanja,
- se ne more uporabljati kot »dnevna« podpora odločanja,
- pretežno notranje orodje,
- premalo upoštevanja rezultatov delovanja,
- larpurlartizem – model ni samemu sebi namen, je le orodje za identifikacijo ukrepov za večjo uspešnost in učinkovitost.

¹⁴ Nagrado Speyer se podeli vsaki dve leti nemškim, avstrijskim in švicarskim javnim organizacijam. Podeljuje jo German Post Graduate School of Administrative Sciences v Speyerju, Nemčija.

3.3.5 CAF IN DRŽAVNA UPRAVA

CAF je orodje za izboljšanje, ki so ga z namenom uporabe modela odličnosti razvili posebej za javno upravo. Torej je že sam po sebi namenjen za uporabo v upravi in ga zato njenim posebnim potrebam ni treba prilagajati. V primerjavi z modelom EFQM predstavlja CAF začetno stopnjo poti k odličnosti.

CAF je standard, ki ga Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za upravo, priporoča kot strateško smernico od leta 2002. Do konca leta 2003 ga je uporabilo okoli 500 organizacij, od tega 30 iz Slovenije. Razlog za tako »množično« uporabo modela med organizacijami gre pripisati njegovi enostavnosti in spodbujanju s strani ministrstva.

Dobljeni rezultati slovenskih organizacij so povsem primerljivi z evropskim povprečjem. Evropsko povprečje je s 3,0 v letih 2000-2002 padlo na 2,6 v letu 2002. Slovensko povprečje organizacij v letu 2002/2003, ocenjevanih po metodi CAF je 3. Najnižje povprečje posamezne slovenske organizacije je 2,1, medtem ko je najvišje 3,6. Vidimo torej, da so slovenske organizacije v povprečju celo boljše od evropskih, kar je za Slovenijo zelo dobro. Najvišja ocena je dana dejavniku Voditeljstvo, najnižje pa sta ocenjena dejavnika Rezultati za družbo in Rezultati za zaposlene (Rezultati ocen organizacij, ki so se ocenjevale po modelu CAF v primerjavi z evropskim povprečjem, 2004).

Dvanajst slovenskih organizacij je svoje rezultate že poslalo organizaciji EIPA, kjer je shranjena baza podatkov čez 200 organizacij iz 13 držav. Baza podatkov omogoča organizaciji primerjavo z drugimi organizacijami, ki so svoje podatke že poslale v bazo podatkov. Baza podatkov torej omogoča benchmarking s posameznimi organizacijami.

4 PRIMERJAVA SISTEMOV KAKOVOSTI

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

- procesni pristop,
- pripadnost vodstva,
- obvladujejo specifikacijo in zasnovo,
- obvladujejo kontrolo v nabavi,
- obvladujejo proizvodnjo,
- izrazita pripadnost kupcu – navezava na kupca,
- kakovost managementa.

Tudi sistemi kakovosti, obravnavani v diplomskem delu imajo zgoraj naštetе značilnosti, le proizvodnja je izvzeta zaradi storitvene naravnosti organizacije. Obravnavani sistemi se

različno uporabljajo v državni upravi. Medtem ko so se za uvedbo ISO standardov posamezne upravne enote odločale same, je bil model CAF promoviran s strani ministrstva. Razlog je v tem, da model CAF v največji meri upošteva posebnosti državne uprave in ga tako ni potrebno prirejati.

Vedeti moramo, da model CAF predstavlja le začetno stopnjo na poti k odličnosti. Prav tako se na tej stopnji nahajajo ISO standardi. Naslednja stopnica na poti k odličnosti je model poslovne odličnosti, ki pomeni nadgradnjo usmerjenosti v delovne procese, zlasti še na področju ravnanja z ljudmi pri delu.

Standardi ISO predstavljajo smernice za vzpostavitev in ohranjanje notranjega sistema kakovosti organizacije. S tem močno pripomorejo k uvajanju discipline in doslednosti izvajanja poslovnih procesov in predstavljajo trden temelj za uvedbo celovitega upravljanja kakovosti. Ustreznost delovanja organizacije predpisanim standardom pa še ne pomeni doseganja konkurenčne prednosti. Doseganje konkurenčne prednosti pomeni integracijo organizacijskih in poslovnih ciljev ter ciljev upravljanja kakovosti, kar lahko dosežemo s pomočjo metod samoocenjevanja, kot sta CAF in PRSPO (Kern, 2003, str. 52).

Model CAF in standard ISO nista med seboj izključujoča sistema kakovosti, temveč se med seboj lahko dopolnjujeta. CAF nam s samoocenjevanjem po določenih merilih pokaže prednosti in slabosti organizacije ter s tem smer možnega razvoja in priložnosti za izboljšanje. S standardom ISO pa lahko določen razvoj izvedemo (Vouk, 2003, str. 110).

Prav tako je možna povezava med modeloma CAF in PRSPO. Ker sta si modela vsebinsko podobna, je možno točke, zbrane po modelu CAF, prevesti v model PRSPO in tako pridobiti na vpogled neposredno primerljivost uprave z gospodarstvom.

V primerjavi s popolnoma razvitim modelom celovitega upravljanja kakovosti predstavlja model CAF enostaven model, ki omogoča pridobitev prvega vtisa o delovanju organizacije. Organizacija, ki namerava napredovati, kasneje izbere enega od podrobnejših modelov kakovosti, kot sta npr. model EFQM ali model Speyer. Prednost modela CAF je v tem, da je z obema modeloma združljiv in tako predstavlja lažji prehod na višje ravni odličnosti.

Model CAF je izmed vseh obravnavanih sistemov kakovosti še najbolj primeren za državno upravo. Ker je bil model razvit posebej za javno upravo, upošteva tudi značilnosti, kot so: specifične javne uprave, omejenost odločanja – politični vpliv, usmerjenost k strankam in procesom ter upoštevanje nefinančnih učinkov.

SKLEP

Globalizacija in odpiranje Slovenije svetu sta vplivali tudi na delovanje državne uprave. Na njeno delovanje vplivajo tudi pričakovanja in zahteve uporabnikov, ki jih mora državna uprava prav tako upoštevati. Tako se je začela pojavljati potreba po uvajanju kakovosti tudi v državno upravo.

Kot smo videli, je kakovost pomembna prav za vsako organizacijo, pa naj gre za gospodarski ali javni sektor. Gospodarstvo je že pred časom spoznalo, da brez kakovosti ne bodo preživeli. Sedaj pa to spoznava tudi državna uprava, ki ji uporabniki s svojimi zahtevami in pričakovanji narekujejo bolj kakovostno poslovanje.

Slovenska državna uprava se zdaj že zaveda pomena uvajanja kakovosti v organe državne uprave, še posebej v upravne enote. Posamezne upravne enote so se tega zavedale že prej, tako da so na lastno pobudo uvajale standarde kakovosti ISO, ki so jih priredile delovanju upravnih organov. Pri tem so imele podporo ministrstva, pristojnega za upravo, a le v manjši meri. Z uvedbo modela CAF je Ministrstvo za notranje zadeve pričelo bolj intenzivno spodbujati kakovost v upravi. Razlog za to je primernost modela prav za upravo in njegova enostavnost. Kljub temu ministrstvo še naprej podpira uvajanje ISO standarda, saj v upravni organ uvede večji red in bolj pregledno poslovanje.

Za sedanje stanje bi bila najboljša kombinacija ISO standarda in modela CAF. Z uporabo modela CAF organizacija določi svoja prednostna področja, ki bi jih bilo potrebno izboljšati. S pomočjo standarda ISO pa lahko izboljšave tudi uvede. Vidimo torej, da se modela dobro dopolnjujeta, saj eden pove kaj, drugi pa kako. Oba omenjena modela pa predstavljata le prvo stopnico na poti k odličnosti. Ko je kakovost oziroma enostaven sistem kakovosti v organizaciji že uveden, se lahko uporabi bolj kompleksen model kakovosti, kot je model EFQM. Ta model že vsebuje zunanje ocenjevanje in je podlaga za nacionalno nagrado kakovosti, ki daje organizaciji dober ugled.

Iz vsega povedanega lahko sklepamo, da se slovenska državna uprava nahaja na začetku poti uvajanja kakovosti v organizacijo. Na tem področju bo potrebno še veliko narediti, saj se pričakovanja uporabnikov nenehno višajo in to za organizacijo pomeni nenehno spremljanje pričakovanj in uvajanje temu primernih izboljšav.

LITERATURA

1. Babič Marjan: Ekonomika kakovosti. Zbornik 2. strokovnega posveta Visoke šole za management v Kopru z mednarodno udeležbo, Koper : Visoka šola za management, 2002, str. 63-68.
2. Bohinc Rado: Smeri reforme javne uprave. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 5-11.
3. Eisenhut Vili: Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 81-83.
4. Kern Karmen, Leon Loredana: S samoocenjevanjem po modelu odličnosti EFQM do slovenske in evropske nagrade za kakovost. 12. letna konferenca Slovenskega združenja za kakovost v Portorožu: Zbornik referatov. Ljubljana : Slovensko združenje za kakovost, 2003, str. 33-35.
5. Kern Karmen: Modeli odličnosti kot sodobno orodje managementa. Sporočila, Ljubljana, 2003, 3, str. 52-58.
6. Kern Karmen: Primerjava modelov odličnosti CAF in EFQM. [URL: http://www.mirs.si/PRSP0/pdf_dok/PRIMERJAVA_CAF_IN_EFQM.PDF], 27.01.2004.
7. Kern Karmen: Temeljni poudarki nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja na področju kakovosti. Sporočila, Ljubljana, 2003a, 7/8, str. 54-55.
8. Kolarik William J.: Creating quality: Concepts, Systems, Strategies, and Tools. New York : McGraw-Hill, 1995. 925 str.
9. Kotler Philip: Marketing management. 8.izd. Ljubljana : Slovenska knjiga, 1996. 832 str.
10. Kovač Polona: Evropski model »Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)« v slovenski upravi. [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/CAFSLUPR.DOC>], 08.12.2003.
11. Kovač Polona: Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. Organizacija, Ljubljana, 32(1999), 4, str. 198-204.
12. Kovač Polona: Slovenija na pragu Evrope – Analiza uporabe modela CAF v Evropi in pri nas. [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/KOVACposvetCAF.ppt>], 17.03.2004.
13. Lovelock Christopher H., Vandermerwe Sandra, Lewis Barbara: Services Marketing. A European Perspective, Prentice Hall Europe, 1999. 718 str.
14. Marolt Janez: Kako izboljšati kakovost storitev. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 41-44.
15. Mernik Dušan M.: Kakovost: V ospredju odjemalec in poslovni procesi. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 50(2001), 14, str. 33.
16. Nemeč Tomislav: Ali se kakovost v upravi spleča? Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 61-72.
17. Nemeč Tomislav: Obvladovanje kakovosti in uspešnosti v javni upravi. [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/vus-01.doc>], 26.11.2003.

18. Nemeč Tomislav: Obvladovanje sprememb – ali znamo procesno delovati? [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/NEM-REFERAT-lekt.doc>], 20.01.2004.
19. Nemeč Tomislav: Potreba po uvajanju sistemov kakovosti tudi v državni upravi. [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/sis-kak-du.doc>], 20.01.2004a.
20. Novak Rajko: Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000. Ljubljana : Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje, 2001, 51 str.
21. Parker David: Performance, risk and strategy in privatised, regulated industries – The UK's experience. International Journal of Public Sector Management, Birmingham, 16(2003), 1, str. 75-100.
22. Pivka Marjan: Management kakovosti. Maribor : Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2000, 187 str.
23. Preskar Jože: Letni poslovni načrt kot orodje za obvladovanje kakovosti v upravni enoti. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 97-104.
24. Rajner Jerneja: Motivacija zaposlenih za kakovostnejše delo v državni upravi. [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/motivaci.doc>], 20.01.2004.
25. Srebotnjak Verbinc Polona: Ankete o zadovoljstvu strank in zaposlenih na upravnih enotah. Brezovšek Marjan, Haček Miro, ur. Globalizacija in državna uprava: Zbornik referatov. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2003, str. 165-179.
26. Stanonik Bojan: Modernizacija slovenske javne/državne uprave. Neprofitni management, Ljubljana, 2(1999), 1/2, str. 35-43.
27. Šopar Aleksandra: Kakovost kot dejavnik uspešnosti podjetja in vloga države pri zagotavljanju in obvladovanju kakovosti. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996, 52 str.
28. Topič Bogdan: Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSP). Na poti k poslovni odličnosti v javne uprave: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2001, str. 45-52.
29. Verbič Boris: Dobrodošli med najboljšimi: pot do kakovosti v storitveni dejavnosti. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1994. 203 str.
30. Vouk Tomaž: Uvedba standardov kakovosti prvi korak do e – uprave. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 52(2003), 28, str. 110.
31. Vujošević Niko: Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1996. 316 str.
32. Žurga Gordana: Kakovost državne uprave: Pristopi in rešitve. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. 130 str.
33. Žurga Gordana: Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi: Zbornik referatov. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, str. 29-44.

VIRI

1. Evropska nagrada za kakovost 2004 – informacijska brošura. [URL: http://www.efqm.org/model_awards/eqa/documents/EQA2004InformationBrochureDetailedVersionV3.pdf], 10.06.2004.
2. Kakovost v državni upravi. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2000, 53. str.
3. Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji. [URL: http://www.mirs.si/PRSPO/model_efqm.htm], 08.12.2003.
4. Model odličnosti EFQM. [URL: <http://www.efqm.org>], 08.12.2003.
5. Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO. [URL: http://www.mirs.si/PRSPO/prspo_splosno.htm], 20.01.2004.
6. Pilotni projekt PRSPO za zdravstvo. [URL: http://www.mirs.si/PRSPO/prspo_zdravstvo.htm], 09.06.2004.
7. Politika kakovosti slovenske javne uprave. [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/politika%20kakovosti.doc>], 12.01.2004.
8. Primerjava med upravnimi enotami v letu 2003. [URL: http://www.mnz.si/si/upl/uoru/preg_primerjava_vseUE_2003.xls], 22.06.2004.
9. Priznanje RS za poslovno odličnost – organizacijska struktura. [URL: http://www.mirs.si/PRSPO/prspo_orgstr.htm], 20.01.2004.
10. Rezultati ocen organizacij, ki so se ocenjevale po modelu CAF v primerjavi z evropskim povprečjem. [URL: http://www.mnz.si/si/upl/uoru/slovensko_povprecje.xls], 22.06.2004.
11. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF): Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2002, 62 str.
12. Smernice za uporabo modela CAF. [URL: <http://www.mnz.si/upl/uoru/IPQsmernice.doc>], 08.12.2003.
13. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01).
14. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002).
15. Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (Uradni list RS, št. 22/98).
16. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (Uradni list RS, št. 55/03).