

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PROBLEMATIKA MERJENJA KAKOVOSTI STORITEV JAVNEGA
STANOVANJSKEGA SKLADA MESTNE OBČINE LJUBLJANA**

Ljubljana, december 2003

DANIELA POPOVIČ

IZJAVA

Študentka Daniela Popovič izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Zarjana Fabjančiča in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 19.12.2003

Podpis:

KAZALO

1.	UVOD	1
2.	JAVNI STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE LJUBLJANA	2
2.1	USTANOVITEV, NAMEN IN DEJAVNOST	2
2.2	PRETEKLOST IN PRIHODNOST POSLOVNEGA OKOLJA JAVNEGA SKLADA.....	5
2.2.1	Razmerje med javno upravo in politiko.....	7
2.3	POMEN MERJENJA KAKOVOSTI STORITEV ZA JAVNI SKLAD	9
3.	VRSTE STORITEV JAVNEGA SKLADA IN POSEBNOSTI NJEGOVEGA POSLOVANJA.....	11
3.1	VRSTE STORITEV - TEORIJA	11
3.2	VRSTE STORITEV JAVNEGA SKLADA – TRŽNI VIDIK	12
3.2.2	Stanovanjski trg in stanovanje – potrebna politika	12
3.3	POSEBNOSTI POSLOVANJA NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ	14
3.4	VRSTE STORITEV Z VIDIKA JAVNE UPRAVE IN POLITIKE	15
3.5	ODNOS MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM PO SVETU IN PRI NAS	16
4.	KAKOVOST STORITEV	17
4.1	ZUNANJI VIDIK.....	18
4.1.1	Zunanja kakovost v Upravnih enotah.....	18
4.1.2	Problem obravnave v primeru javnega sklada.....	19
4.2	NOTRANJI VIDIK	21
4.2.1	Notranja kakovost storitev v javni upravi in javnem skladu	21
4.4	STROŠKI KAKOVOSTI STORITEV	22
5.	MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV	24
5.1	MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV - TEORIJA	24
5.2	MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV V JAVNI UPRAVI	25
5.2.1	Vprašanje uporabnosti metode SERQUAL za javni sklad	27
5.2	MOŽEN Poudarek na upravljanju proizvodnje.....	27
5.3	NOVE MOŽNOSTI STATISTIČNIH METOD	29
5.4	MERJENJE KAKOVOSTI NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ IN JAVNI SKLAD.....	33
5.4.1	Elementi politike kot smotrnega delovanja	34
5.4.2	Zagotavljanje kakovosti storitev nepridobitnih organizacij	34
5.6	STANDARDI KAKOVOSTI	35
5.6.1	Standard kakovosti ISO 9001:2000	36
5.6.2	Metoda 20 ključev	38
6.	SKLEP	41
8.	LITERATURA.....	43
9.	VIRI	45

1. UVOD

Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju javni sklad) je danes, po njegovi ustanovitvi in notranji reorganizaciji, pred izzivi neprestanih sprememb in izboljševanja kakovosti svojega poslovanja. Zaposleni v javnem skladu sledijo tej dinamiki z dodatnim izobraževanjem in pridobivanjem drugih posebnih veščin na različnih seminarjih in v posebnih programih usposabljanja, vendar bo moral zaradi vedno večjih pričakovanj uporabnikov njegovih storitev, kot vsa javna uprava in druge javne organizacije, tudi javni sklad vpeljati sistem obvladovanja kakovosti, ki bo omogočal nenehno izboljševanje kakovosti storitev.

Namen tega diplomskega dela je stopiti korak bližje k vpeljevanju sistema kakovosti v javnem skladu. Gre za preučitev posebnosti storitev javnega sklada in problemov, ki se pojavljajo na poti k zagotavljanju kakovosti, zaradi katerih ni enostavno ugotoviti ustreznega vidika kakovosti, pravih meril kakovosti in priti do smiselnih osnov za celovito obvladanje kakovosti.

Cilj naloge je predstaviti problematiko merjenja kakovosti storitev javnega sklada in s pomočjo spoznanj iz literature in konkretnih primerov iz prakse ter njihovo kombinacijo zanj poiskati v sedanjih okoliščinah, čim bolj ustrezne osnove za zagotavljanje kakovosti njegovih storitev.

Pristopi k diplomski nalogi so deskriptiven, normativen in pozitiven. Poglavja se vrstijo po zaporedju, ki sledi prvim korakom zagotavljanja kakovosti v organizaciji: določanje značilnosti storitev, določanje lastnosti, pravih meril in postavljanje standardov kakovosti. Podpoglavja predstavljajo različne možnosti izbire in končno izbiro, primerno za proučevano organizacijo. Vsebinski sklop zajema tri osnovne obravnave in sicer tržno, proizvodno in politično-upravno, ki se izmenjujejo po podpoglavjih.

Delo se prične s predstavitvijo javnega sklada, katerega dejavnost in namen danes določa Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 109/01). Njegovo poslovanje je pod močnim vplivom okolja, v katerem imata najpomembnejšo vlogo država in Mestna občina Ljubljana. Spremembe in naraščajoče zahteve javnosti po kakovostnejših storitvah dvigujejo potrebe javnega sklada po merjenju kakovosti storitev in s tem po možnosti sledenja zahtevam strank.

Nadaljuje se s poglavjem, ki obravnava vrste storitev. Predstavi definicijo storitve, vrste in značilnosti storitev s tržnega vidika in poskuša v določene kategorije umestiti posamezne storitve javnega sklada. To pripelje v točko, ko je potrebno opredeliti tudi stanovanje kot posebno dobrino, zaradi katere trg ne more delovati učinkovito in je zato potrebna politika.

Posledica tega je, da postane dejavnik kakovosti tudi politika, ta pa je v posebnem razmerju z javno upravo.

Naslednje poglavje, kot naslednji korak k zagotavljanju kakovosti, preuči kakovost storitev. Predstavi različna pojmovanja kakovosti in jo obravnava z dveh vidikov. Za vsak vidik poišče primere iz prakse in skuša ugotovitve ustrezno prenesti na javni sklad.

S problemom merjenja kakovosti storitev in izbire pravih meril kakovosti se je soočilo Ministrstvo za notranje zadeve, ko so izvedli projekt merjenja kakovosti storitev Upravnih enot RS s pomočjo zelo razširjene metode SERVQUAL. Kot bo to prikazano v petem poglavju, nastopijo problemi njene uporabe na primeru javnega sklada. Kot možna izbira se pojavlja uporaba statističnih metod v proizvodni funkciji. Na koncu, z ugotavljanjem ustreznega pristopa za javni sklad, dosegamo tudi cilj diplomske naloge.

Problem izbire standarda kakovosti je pred vrati javnega sklada. Neizogibna je vpeljava standarda ISO 9000:2000. Bolj uporabna pa je vpeljava nadgrajenega standarda in sicer standarda ISO 9001:2000. Za doseganje še večje kakovosti pa lahko v naslednjem koraku uporabi metodo 20 ključev, ki je zelo primerna za razmere hitro spreminjajočega se okolja.

Z vpeljanim sistemom kontrole, odkrivanja in odpravljanja napak ter z izboljševanjem poslovanja ima javni sklad možnost pridobiti certifikat kakovosti in si s tem pridobiti zaupanje občanov v svoje poslovanje ter si omogočiti lažje načrtovanje, spremljanje izvajanja aktivnosti in doseganje načrtovanih ciljev.

2. JAVNI STANOVANJSKI SKLAD MESTNE OBČINE LJUBLJANA

2.1 USTANOVITEV, NAMEN IN DEJAVNOST

Po sprejetju Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00) in njegovi uveljavitvi je Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejel Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 109/01) in ustanovil Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju javni sklad), ki deluje v skladu z Zakonom o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00) in z določbami Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91), danes novega Stanovanjskega zakona, SZ-1 (Uradni list RS št. 26/03) ter tega odloka.

Javni sklad je osrednja lokalna institucija za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa na lokalni ravni tako, da pripravlja in izvaja stanovanjski program občine ter izvaja upravne naloge na stanovanjskem področju iz lokalne pristojnosti. Njegov namen na področju stanovanjske oskrbe pa je, da spodbuja stanovanjsko gradnjo in izboljšanje kvalitete obstoječih zasebnih stanovanj ter zagotavlja gradnjo nepridobitnih in socialnih

stanovanj, prenovo in vzdrževanje lastnih stanovanj in stanovanjskih hiš. Tako opravlja predvsem naslednje dejavnosti:

- pripravlja in izvaja stanovanjski program Mestne občine Ljubljana,
- opravlja upravne naloge s stanovanjskega področja iz pristojnosti ustanovitelja,
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa,
- izvaja kreditiranje občanov za stanovanjske potrebe,
- upravlja z nepremičninami ustanovitelja, o katerih teče postopek vračanja prvotnim lastnikom,
- investira in soinvestira v gradnjo ali na drug način pridobiva stanovanja, predvsem nepridobitna in socialna,
- pridobiva kredite za investicije na stanovanjskem področju,
- posluje in gospodari s stanovanji in z nepremičninami, ki so opredeljene kot namensko premoženje javnega sklada,
- izvaja vse postopke za dodelitve in zamenjave stanovanj,
- gospodari s stanovanjskim fondom oziroma drugimi nepremičninami, ki so sestavni del namenskega premoženja (Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana, 2001).

Njegovo geografsko območje delovanja danes obsega področje Mestne občine Ljubljana, katera je razčlenjena na 15 četrtnih skupnosti, prikazanih v sliki.

Slika 1: Območje četrtnih skupnosti Mestne občine Ljubljana



Vir: http://www.ljubljana.si/mol/uprava/oddelek/oddelek_za_lokalno_samoupravo

Popis prebivalstva iz leta 2002 beleži, da je na območju Mestne občine Ljubljane 112.541 stanovanj. Povprečna velikost stanovanja je 63 m², povprečno število sob pa 2,5. Povprečno število oseb, ki zasedajo tako stanovanje, je 2,7, povprečna površina na osebo pa znaša 23,5 m². Visoko povprečje je posledica predimenzioniranih individualnih stanovanjskih hiš. Skupna površina vseh stanovanj znaša 6.420.000 m². Ugotovitve ob popisu so:

- kar 22 % ljubljanskih gospodinjstev živi v stanovanjih, ki ne ustrezajo velikosti gospodinjstva;
- delež najemnih stanovanj je zdrsnil pod 12 %, kar je med mesti EU daleč najnižji odstotek, saj tam povprečje znaša 54 %;
- površine stavbnih zemljišč, ki so vsako leto potrebne, če bi se stanovanja gradila v obliki razpršene poselitve, so petkrat večje od površin, ki zadoščajo za tipologijo vrstnih hiš oziroma hiš tipa vila blok, ki zagotavljajo stanovalcem dovolj kakovostno bivalno okolje;
- s stanovanjskimi razmerami sta pomembno povezani revščina in brezposelnost, ki sta povečani. Zviševanje stanovanjskih stroškov ni skladno z razvojem subvencioniranja (Statistični letopis Slovenije, 2002).

Nacionalni stanovanjski program tako določa ukrepe na zakonodajnem, proračunskem in davčnem področju, ki so v pristojnosti države, in opredeli kakovostne cilje stanovanjske gradnje in pozidave ter sledi regionalno-razvojnim ter okolje - varstvenim ciljem ter spodbuja naložbe v prenavo in vzdrževanje stanovanj in stanovanjskih hiš. Občinski stanovanjski program pa na podlagi načel Nacionalnega stanovanjskega programa konkretizira politiko občine in zajema:

- obseg, lokacijo in dinamiko graditve stanovanj in najemnih stanovanj;
- ukrepe občine, ki spodbujajo gradnjo in prenavo stanovanja ter ustrežnejšo zasedenost obstoječih stanovanj v občini;
- posebne stanovanjske programe v občini, ki upoštevajo arhitektonske in druge posebnosti pri zagotavljanju stanovanj za invalide;
- način izvajanja pomoči pri pridobitvi oziroma uporabi stanovanj in
- način zagotavljanja ustreznih oblik pomoči za nastajanje in delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij (Stanovanjski program Mestne občine Ljubljana, 2003).

Denarna sredstva in nepremičnine namenskega premoženja se vodijo ločeno od sredstev za delo javnega sklada. Sredstva za delo javnega sklada se zagotavljajo predvsem iz proračuna občine in drugih prihodkov, ki jih določi ustanovitelj. Občina daje soglasje k letnemu poslovnemu načrtu, finančnemu načrtu in poslovnemu poročilu javnega sklada. Morebitni dobiček, ki ga javni sklad ustvari iz svojega poslovanja, se delno razporedi v rezerve javnega sklada v skladu s finančnim načrtom, preostanek pa v proračun občine. V primeru izgube se ta pokrije iz rezerv, iz občinskega proračuna pa lahko dobi javni sklad sredstva le, če bi bilo resno ogroženo opravljanje njegovih nalog. Vsako leto mora javni sklad o svojem delu v prejšnjem letu poročati Nadzornemu svetu javnega sklada in Mestnemu svetu Mestne občine

Ljubljana. Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnega sklada opravlja računsko sodišče (Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana, 2001).

Z dnem 1. 7. 2002 se je Stanovanjski sklad ljubljanskih občin p.o. preoblikoval v Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana, k temu pa se je pripojila Neprofitna stanovanjska organizacija Stanovanjskega sklada ljubljanskih občin d.o.o.. Mestna občina Ljubljana je z istim dnem ukinila Oddelek za stanovanjsko gospodarstvo Mestne uprave in vse njegove naloge in zaposlene prenesla na javni sklad. Ustanovitev javnega sklada je skupaj z reorganizacijo pomenila spremembo tako v poslovanju kot na delovnih mestih. Za izboljšanje kakovosti poslovanja vpeljuje Mestna občina Ljubljana danes sistem kakovosti za pridobitev certifikata kakovosti ISO 9000:2000 in javni sklad izobražuje svoje zaposlene.

2.2 PRETEKLOST IN PRIHODNOST POSLOVNEGA OKOLJA JAVNEGA SKLADA

Prehod Slovenije v tržno gospodarstvo je zahteval spremembo vloge države. Vloga nove stanovanjske politike je določena z Ustavo RS, ki navaja, da je država dolžna ustvarjati možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. Ta odgovornost države zadeva celoto možnosti pridobivanja primerne stanovanja. Njegovo cenovno dosegljivost lahko stanovanjska politika izboljšuje z večanjem dohodka gospodinjev ali z nižanjem cene stanovanj. Torej vloga države ni več v neposredni stanovanjski oskrbi posebne, vnaprej opredeljene skupine prebivalstva, kot je bila v času socializma, temveč je postala kompleksna, posredna in podporna. To pomeni, da z različnimi instrumenti stanovanjske politike, ki večinoma sodijo na področje socialne (subvencije najemnin), davčne (davčne olajšave za pridobitev lastnega stanovanja), gospodarske politike (proizvodne subvencije, odprava monopolov, informacijskih ovir na stanovanjskem trgu), regulativnih ukrepov – predpisovanju pravil in standardov pri delovanju nosilcev stanovanjske oskrbe (oddajanje stanovanj, prodajna cena itd.) ter preprečevanja cikličnih nihanj v proizvodnji in zagotavljanju stabilnih cen), lahko izboljšuje cenovno dosegljivost stanovanja v dveh smereh: z večanjem dohodka gospodinjev in z zniževanjem cene stanovanj (Mandič, 1996, str. 187).

Iz sklepnih ugotovitev analize stanovanjske politike avtorice Srne Mandič v delu »Stanovanje in država«, izhaja, da so bili navedeni instrumenti stanovanjske politike premalo izkoriščeni. S prehodom v nov tip politike je država prepustila neposredno oskrbovalno funkcijo drugim nosilcem oskrbe (zasebnim podjetnikom in nepridobitnim stanovanjskim organizacijam pri najemu in posameznikom pri lastnem stanovanju), pri čemer pa ni izkoristila dovolj področja, ki zadeva gospodarske instrumente, med drugimi tudi subvencije in davčne olajšave izvajalcem storitev (občinam, nepridobitnim stanovanjskim organizacijam pri preskrbi najemnih stanovanj, samograditeljskim zadrugam, davčnim dajatvam gospodinjevom pri samooskrbi z lastnim stanovanjem). V okviru

dosedanje stanovanjske politike je torej prišlo do diferenciacije med socialno in gospodarsko politiko, ni pa prišlo tudi do njihove povezave in usklajenosti (Mandič, 1996, str. 188).

Ključno je bilo, da je država prepustila oskrbovalno vlogo institucijam, ki so bile šele predvidene. Ukinila je prejšnje in vpeljala nove institucije, kar je imelo pomembno posledico. Nove institucije potrebujejo čas in primerno podporno okolje, do takrat pa bosta stanovanjska politika in stanovanjska oskrba neuskklajeni. Cilji se težko uresničujejo, ker ni dejavnosti akterjev, ki jih pri tem politika predpostavlja. Prejšnje stanovanjske zadrage so ob pomanjkanju podpore izginile ali so se preusmerile. Nastale nepridobitne stanovanjske organizacije bi načeloma lahko vključevale zasebno pobudo in samoorganizacijo skupin prebivalstva, vendar tu prevladuje pobuda javnega sektorja – občinskih stanovanjskih skladov. Posledica kaže na to, da država posega na področje, kjer bi lahko delovali akterji civilne družbe, obenem pa ne posega tja, kjer jih ni in ostaja prazen prostor (Mandič, 1996, str. 188).

Prehod stanovanjske politike k novemu tipu omogoča pomembne kakovostne premike, kot so povečanje zasebne pobude in samoorganizacija akterjev civilne družbe, večjo izbiro za uporabnike ter njihov večji vpliv na izvajalce storitev, vendar do teh sprememb v večjem obsegu še ni prišlo (Mandič, 1996, str. 190).

V času osamosvajanja, oktobra 1991, je bil v državnem zboru tako relativno hitro sprejet Stanovanjski zakon (SZ - Uradni list RS, št. 18/91), pri tem pa je bila pozornost usmerjena predvsem k t.i. privatizaciji stanovanj in ne toliko drugim, dolgoročno še vplivnejšim sistemskim vprašanjem, zaradi česar se je tudi oblikoval ta novi, podporni tip stanovanjske politike. Ta Stanovanjski zakon je določil instrumente stanovanjske politike, njihove izvajalce ter ciljne skupine: socialna stanovanja (prednostna merila), delno nadomeščanje najemnikom (pomoči), pomoč pri odplačevanju posojil ter posojila z ugodno obrestno mero (to opravlja Stanovanjski sklad RS) in nepridobitna najemna stanovanja. Stanovanjski zakon določa tudi regulativne ukrepe. V stanovanjski politiki sta izražena dva temeljna cilja: ustvarjanje možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje in večanje učinkovitosti stanovanjske oskrbe z uveljavitvijo zasebnih ekonomskih motivov. Tu se kaže usmerjanje gospodarstva k tržnemu in pospeševanje njegovega razvoja (Mandič, 1996, str. 145). Sedaj je z dnem 14. 10. 2003 stopil v veljavo novi Stanovanjski zakon (SZ-1, Uradni list RS, št. 26/03), ki postavlja nove temelje stanovanjski politiki.

Premoženje občin v Sloveniji je posebna vrsta lastnine. Za občinsko lastnino mora veljati poseben režim gospodarjenja in upravljanja, ki je v interesu lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava. Razpolaganje s to lastnino je omejeno z omejitvami, ki jih določa zakon. Vse premoženje nekdanjih občin je postalo lastnina novih občin, ki so nastale na območju starih. Glede dohodkov občine pa slovenska ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov (Vlaj, 2001).

Zaradi naraščanja zahtev državljanov po učinkovitejši in uspešnejši javni upravi ter po uporabniku zadovoljivem opravljanju javnih storitev, se je v državni upravi začelo iskati rešitve v uveljavljanju novega upravljanja javnega sektorja. To je koncepta, ki govori o možnostih prenašanja podjetniških načel v javni sektor. Državna uprava izvaja razne ukrepe in vpeljuje elektronsko poslovanje. Ministrstva izvajajo projekte za zagotavljanje kakovosti in posamezna so že konkretno izpeljala ocenjevanje dela njihovih Upravnih enot s pomočjo izbranih metod za merjenje kakovosti.

2.2.1 Razmerje med javno upravo in politiko

Državno institucijo tvorita javna uprava in politika¹ (tu dobi politika drug pomen, kot smo ga obravnavali doslej), ki sta v medsebojnem posebnem razmerju. Javni sklad je sicer lokalna institucija, vendar je možno povzeti značilnosti razmerja, opisanega v nadaljevanju, tudi zanj. Upravljanje in politika sta tesno povezana, vsak od njiju pa ima lahko svoje lastne cilje. S politično močjo se uveljavlja določene interese, uprava pa naj bi pridobivala objektivne ocene stanj. S tem, ko državna uprava izvršuje politiko in v določenem pogledu tudi usmerja družbeni razvoj, ima sama po sebi veliko moč. "Razmerja med politiko in javno upravo so obravnavana različno glede na to, ali gre za razvito demokratično državo ali pa na primer državo v tranziciji. V vseh primerih pa je vloga javne uprave izvajanje pooblastil, katerih sama ne določa, pač pa je v tem pogledu odvisna od političnih odločitev" (Brejc, 2000, str. 224).

Proračun in kadrovska politika sta vzvoda, s katerima politika vpliva na upravo. V domeni politike je določanje ciljev, vendar brez poznavanja dejanskega stanja na določenem področju ne gre. Javna uprava jo je o stanju dolžna seznanjati. Politični in upravni proces se torej prepletata. Konfliktnost med njima se kaže v želji politikov po upravi predvsem kot izvajalki in ne soustvarjalki politike in v pogostih trditvah uprave, da je največji problem uprave politika. Uprava ima željo po ohranitvi svoje strokovne vloge, kajti prav zato bi s tem obdržala tudi politično vlogo. Ko javni uslužbenci sprejemajo odločitve o najrazličnejših področjih javne uprave, ko sprejemajo programe za različna področja, bistveno posegajo v temeljne politične vrednote. S tem, ko uprava pripravlja obrazložitve zakonov in v njih predvidi pogoje za izvajanje zakona, finančne posledice in podobno, ona izraža svoj pogled na uresničljivost določene politične ideje, zapisane v zakonu. Uprava naj bi bila tudi prva, ki naj bi zbrala in strokovno uredila odzive javnosti na določen zakon in o tem seznanjala politiko. Ker pa je presoja na izvajalski ravni lahko samo subjektivna, sta obseg in vsebina

¹ Ločimo politiko kot »področno areno«, dejavnost, kakršna omogoči doseči opredeljene cilje (policy), od politike kot »politične arene« (politics). Izhodišče prve je koncept racionalnega delovanja, ki ga opredeljuje struktura »sredstvo – cilj – učinki«. Pri drugi pa je v središču vprašanje samega izbora ciljev politik. Politiki sta povezani. Od druge na koncu zavisi, kakšna politika se bo oblikovala, kakšen bo končni »vladni izdelek« (Mandič, 1996, str. 25).

povratnega v precejšnji meri odvisna prav od javnega uslužbenca in njegovih vrednostnih izhodišč, usposobljenosti in nenazadnje, volje (Brejc, 2000, str. 226).

Kljub povezanosti politike in uprave, pa njuna vrednotna sistema nista nujno tako povezana. V razvitih demokracijah je vrednotni sistem javne uprave izgrajen toliko, da ga menjava političnih strank na oblasti ne more bistveno spremeniti. V enopartijskih režimih sta politika in uprava vrednotno povezani. Pri radikalnejših družbenih spremembah pa neizogibno nastajajo neskladja med vrednotnim sistemom javne uprave in politike. Slednje je značilno za Slovenijo (Brejc, 2000, str. 227).

Javna uprava ima veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč. Ravnanje mora po zakonu in zagotavljati enakost pred zakonom. Z ekonomskega in organizacijskega vidika je njen končni cilj racionalnosti, da vedno izbere takšno ravnanje, s katerim najbolj učinkovito doseže cilje. Ker posameznik ni sposoben popolne racionalnosti, se zmanjšuje njegov pomen in povečuje pomen organizacije. Tako nastaja birokratska organizacija, ta pa ima moč in odgovornost. Javna uprava je odgovorna politikom in sama sebi. Obstaja tudi možnost, da je bolj kot vladi odgovorna določeni politični stranki, kot na primer v nekdanji Sovjetski zvezi, pa tudi v Sloveniji. Javna uprava pa je odgovorna tudi javnosti (Brejc, 2000, str. 228).

Podobno razmerje torej velja na lokalni ravni. Lokalni politiki bolj uresničujejo politiko višjih ravni, kot pa jo sami ustvarjajo. Takšna njihova vloga je posledica razmejitve pristojnosti med državnim in lokalnim. Predpisi omejujejo lokalno oblast pri oblikovanju samostojne politike na določenem področju. Lokalni politiki se mnogo bolj povezujejo z visokimi državnimi uradniki kot z državnimi politiki, ker jim to omogoča boljše obveščeno, dostopnost ekspertnih znanj in posledično večji vpliv v svojem okolju. Na ta način se ustvarja specifično razmerje med lokalno politiko in državno upravo. Normativne ureditve razmerja med županom in občinskim svetom so različna. V Sloveniji trenutno velja ureditev, po kateri župan vodi seje občinskega (mestnega) sveta. Župan tudi imenuje tajnika (direktorja) občinske uprave. Župan je nadrejen direktorju in odloča o pritožbah na izdane odločbe v upravnem postopku. Tu nastopi zanimiva dvojna vloga župana, ko hkrati deluje kot politična oseba in kot pritožbeni (upravni) organ. Ker pa župan v veliki večini občin nima samostojne pravne službe, pripravljajo odgovore na pritožbe isti ljudje, kot so izdali prvostopenjsko odločbo, to pa je seveda zelo sporno (Brejc, 2000, str. 235).

Po Zakonu o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00) je predsednik Nadzornega sveta javnega sklada župan občine, člane Nadzornega sveta pa imenuje Mestni svet. Z odlokom o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 109/01) je določena enočlanska uprava. Direktorja javnega sklada na predlog župana imenuje Mestni svet.

2.3 POMEN MERJENJA KAKOVOSTI STORITEV ZA JAVNI SKLAD

V javnem skladu prihaja pomen merjenja kakovosti njegovih storitev čedalje bolj v ospredje ravno zaradi dogajanj v okolju. Na eni strani, poleg naporov, ki jih je in jih še zahteva sprememba poslovanja javnega sklada, se v tem času najbolj intenzivno odvijajo spremembe na stanovanjskem področju. To je privedlo do sprejetja novega Stanovanjskega zakona (SZ-1, Uradni list RS, št. 26/03) in pravilnikov na stanovanjskem področju. Na drugi strani pa čedalje bolj naraščajo zahteve javnosti po kakovostnejših storitvah celotne javne uprave, posredno tudi zahteve občanov do javnega sklada. Da lahko javni sklad, ob hitrem odzivanju na spremembe, posluje tudi kakovostnejše, mora kakovost spremljati. Spremljanje kakovosti v javnem skladu bo tako omogočilo preverjanje doseganja načrtovanih ciljev in ustvarjanje dobrega imena ter doseganje naklonjenosti različnih javnosti, kar se vse zopet navezuje na lažje izvajanje načrtovanih aktivnosti.

Javnost izraža zahteve po kakovosti javne uprave preko zunanjega nadzora (izvaja ga vlada preko ministrov, parlament, sodišča, ombudsman in javnost). V javni upravi je nadzor lahko tudi notranji (izvaja ga sama s svojimi ljudmi). Političen nadzor uprave je možen, če je ravnanje uprave predpisano in uprava spoštuje predpise. Slednji pa mora biti tudi globlji in mora ciljno zagotavljati lojalnost strokovnjakov (ne v smislu preverjanja politične usmerjenosti strokovnjakov) (Brejc, 2000, str. 230).

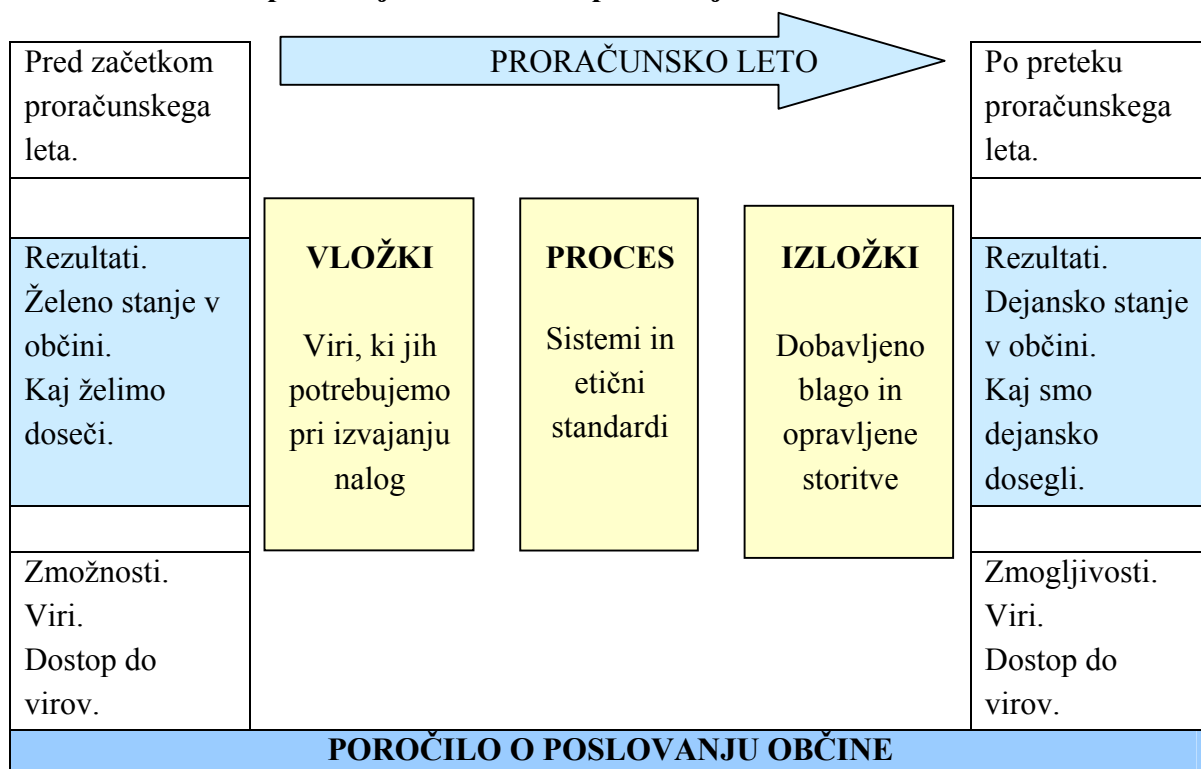
Zunanji nadzor Računskega sodišča v smeri spremljanja smotrnosti poslovanja občin² se tako izraža v zahtevi po pripravljanju letnih poročil o poslovanju občin. Ta poročila bodo vključevala elemente, ki jih prikazuje slika 2 na strani 10.

S splošnim načelom smotrnosti, ki izhaja iz razmerja med izložki in vložki, sta neločljivo povezana pojma učinkovitosti in uspešnosti (Borak, 2003, str. 5). Ker se pojem kakovosti lahko navezuje tudi na uspešnost, je dobro, da na tem mestu te pojme razložimo.

Učinkovitost nepridobitnih organizacij se meri z razmerjem med vložki in izložki, torej z ugotavljanjem, kolikšni vložki so potrebni, da se pride do izložkov. Je notranja značilnost sistema in biti učinkovit pomeni delati stvari prav. Uspešnost se meri z ugotavljanjem, kaj dosežemo z izložki glede na vložke. Biti uspešen pomeni delati prave stvari in uspešnost je zunanja značilnost sistema. Uspešen je tisti, ki za svoje izložke dosega tudi primerne cene. Uspešnost povezuje rezultate poslovanja s cilji pri poslovanju, zato presoja in analiza uspešnosti temelji tudi na odklkih rezultatov od primerjalnih vrednosti. Gospodarnost (ekonomičnost) in proizvodnost sta po svoji vsebini učinkovitost. Zakon o javnih financah pa govori o učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti pri čemer pojem učinkovitosti zoži in ga enači s pojmom produktivnosti (Bergant, 2003, str. 20).

² Pojem smotrnosti poslovanja občine je uvedlo Računsko sodišče kot ekvivalent pojmom učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti iz Zakona o javnih financah (Vidovič, 2003, str. 158).

Slika 2: Elementi poročanja o smotrnosti poslovanja občine



Vir: Vidovič, 2003, str. 153.

Pod smotrnostjo poslovanja se pojmujejo finančni in nefinančni vidiki različnih dejavnikov, ki so: dosežki občine, raven in kakovost sodelovanja občine z občani (proces, sistemi, etični standardi), stroški za dosežene rezultate. »Vse dejavnike smotrnosti je potrebno vselej obravnavati združeno. Posamezno obravnavanje ne daje celovite slike in ne daje ustrezne podlage za ocenjevanje smotrnosti poslovanja« (Vidovič, 2003, str. 158).

To pripravljane poročila je razvojni projekt, ki zahteva prizadevanja skozi daljše obdobje, pri čemer je predpogoj dobrega poročila urejen sistem meril in vzpostavljen proces poročanja. Spremembe meril bodo neprestane kot tudi oblike poročanja, vendar se jih bo ocenjevalo in izboljševalo (Vidovič, 2003, str. 166).

Dobro opredeljena merila in kazalniki kakovosti storitev, pa tudi drugi kazalniki iz uravnoteženega sistema kazalnikov, omogočajo izvajanje analiz poslovanja in samoocenjevanje organizacije z namenom izboljšanja poslovanja. Za primer javnega sklada bi bila uporabna prilagojena analiza poslovanja nepridobitnih organizacij (Bergant, 2003, str. 20).

Skladno z določili Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00) je uprava dolžna Nadzornemu svetu in ustanovitelju predložiti revidirano letno poročilo. Ta letna poročila in računovodski izkazi so predmet zunanje komercialne revizije. Ker pa je dejavnost javnega sklada financirana tudi preko proračuna Mestne občine Ljubljana, nadzoruje poslovanje

javnega sklada tudi Nadzorni odbor Mestne občine Ljubljana, in sicer ob obravnavi Zaključnega računa proračuna Mestne občine Ljubljana.

3. VRSTE STORITEV JAVNEGA SKLADA IN POSEBNOSTI NJEGOVEGA POSLOVANJA

Glede na to, da je javni sklad komaj ustanovljen in da sta se njegov namen in dejavnost šele pred kratkim izoblikovala, je smiselno, da se napor najprej usmerijo v opredeljevanje lastnosti njegovih storitev, če hočemo dobiti prava merila kakovosti storitev javnega sklada. Za določitev lastnosti katerikoli storitvi pa je potrebno najprej vedeti, kaj storitev pomeni.

Veda o trženju opredeljuje storitev takole: »Storitev pomeni dejanje ali delovanje, ki ga ena stran lahko ponudi drugi, je po svoji naravi neotipljivo in ne pomeni posedovanja česar koli. Proizvodnja storitve je lahko ali pa tudi ne vezana na fizični izdelek« (Kotler, 1996, str. 465).

3.1 VRSTE STORITEV - TEORIJA

Na splošno ta veda razlikuje pet vrst ponudb, kjer gre ali za zgolj opredmeteni izdelek ali opredmeteni izdelek s spremljajočimi storitvami oziroma hibrid ali gre za to, da je osnova storitev, katero spremljajo manj pomembni izdelki in storitve, ali pa zgolj storitev. V okviru tega, veda razlikuje storitve glede na to ali temeljijo na opremi (avtomati) ali temeljijo na ljudeh. Storitve, ki temeljijo na ljudeh, se razlikujejo po tem, ali jih ponudijo nekvalificirani, kvalificirani ali visoko izobraženi ljudje. Pri nekaterih storitvah se pričakuje prisotnost stranke. Če mora biti stranka prisotna, potem mora tisti, ki ponudi storitev, to dejstvo upoštevati. Storitve se razlikujejo tudi v tem, ali izpolnjujejo osebno potrebo ali potrebo organizacij. Razvijajo se različni tržni programi za porabniške in za medorganizacijske trge. Ponudniki storitev se razlikujejo v svojih ciljih (pridobitni in nepridobitni) in lastništvu (zasebni ali javni). Če se ti dve značilnosti prepletata, prineseta štiri različne vrste storitvenih organizacij. Programi za trženje enih in drugih bodo seveda drugačni. Tržni vidik obravnava štiri glavne značilnosti storitev kot so neopredmetenost, neločljivost, spremenljivost in minljivost, ki najbolj vplivajo na oblikovanje tržnih programov. Pri tem pomeni neopredmetenost to, da kupec ne vidi rezultata, dokler ne kupi storitve; neločljivost to, da ni vseeno, če stranki ponudi storitev kdo drug; spremenljivost odvisnost storitev od tega, kdo kje in kdaj jih izvaja in minljivost možnost, da ima storitev vrednost samo takrat, ko jo ponudnik opravi in se posledic te ne upošteva (Kotler, 1996, str. 465-468).

3.2 VRSTE STORITEV JAVNEGA SKLADA – TRŽNI VIDIK

V primeru javnega sklada lahko njegovo ponudbo opredelimo približno takole:

- zgolj storitev (na primer svetovanje);
- osnova je storitev, katero spremljajo manj pomembni izdelki in storitve (po proučitvi zahtevka se napiše dopis, odločba, drug dokument kot rezultat opravljene storitve; v to skupino uvrščamo upravne naloge s stanovanjskega področja iz pristojnosti občine);
- opredmeteni izdelek s spremljajočimi storitvami (moramo imeti stanovanje, da lahko izvajamo storitev oddajanja stanovanja in analogno imeti moramo kapital, da lahko dajemo kredite).

Ugotovimo, da se vidiki razlikovanja storitev in njihovih značilnosti smiselno nanašajo tudi na storitve javnega sklada. Toda kot ponudnik storitev se sam pojavlja na strani javnega lastnika z nepridobitnim motivom, kar pomeni, da gre za eno od štirih različnih vrst storitvenih organizacij s sebi lastnim programom za trženje.

Glede na obseg sredstev potrebnih za izvajanje dejavnosti in glede na število zaposlenih, ki opravlja dejavnost, je danes osnovna dejavnost javnega sklada zagotavljanje stanovanj socialnim upravičencem³. Za izvajanje te dejavnosti mora nastopati na trgu stanovanj, pri tem pa je stanovanje tisti opredmeteni izdelek, ki je potreben za izvajanje spremljajočih storitev. Zaradi tega je pomembno, da se poleg storitev preuči tudi stanovanje in stanovanjski trg.

3.2.2 Stanovanjski trg in stanovanje – potrebna politika

Zaradi posebnosti stanovanja kot dobrine, prosti stanovanjski trg ne deluje učinkovito. Potrebno je, da vanj poseže država, ki s pomočjo stanovanjske politike lahko izboljšuje njegovo alokativno učinkovitost. Elementi, ki zmanjšujejo tržno učinkovitost, so: neelastičnost ponudbe, visok strošek transakcije, ki omejuje prosto mobilnost kupcev in prodajalcev, omejenost informacij o stanovanjih ter eksternalizacija stroškov v obliki razvrednotenih območij, katerih sanacijo zasebni lastniki prevalijo na skupnost. Pojavlja se dvojnost: trg stanovanj in trg najemnih storitev ali trg nepremičnin in trg najemnih stanovanj. Trg nepremičnin ima znatno bolj razvito pravno in finančno infrastrukturo kot pa trg najemnih stanovanj (Mandič, 1996, str. 38).

Stanovanje je kompleksna dobrina, težko jo je presoјati, vrednotiti pa tudi proizvajati. Njegove značilnosti so številne: je novo, je staro, ima določeno strukturo, gradbene

³ Sedanji cilji politike Mestne občine Ljubljana so usmerjeni k uravnavanju najemnega stanovanjskega trga, in sicer k povečevanju ponudbe najemnih stanovanj. V prihodnosti, če bodo ti cilji doseženi, bi lahko nastopili drugačni cilji, na primer zagotovitev zadostne količine kreditov za obnovo stanovanjskih blokov (nove strehe, fasade). V tem primeru gre že za zagotavljanje javne dobrine.

sestavine, funkcionalno in estetsko členitev prostorov, površino, opremo, nadstropnost, vsebuje pa tudi značilnosti lokacije v ožjem smislu – soseke – in v širšem smislu urbane strukture. Vsaka od teh značilnosti pa lahko služi zadovoljevanju raznoterih, bolj osnovnih potreb gospodinjstva, kot so dom, udobje, lepota, dostopnost... Stanovanje je fiksna, neprenosna dobrina in transakcija pomeni stroške. Nepremičnost pomeni:

- da je del cene odvisen od dogajanja v okolju (na primer ukinitve javnih prevoznih sredstev),
- da gre za drugačno tehnologijo tržne menjave (prenaša se denar, posojila, poroštva, vrednostni papirji, obveznosti, zastavna pravica, zavarovanja, pooblastila in zastopništva, davki na prodano, razpolaganje, uporaba),
- da deluje konkurenca le lokalno,
- da sprememba potrošnje pomeni preselitev v drugo stanovanje, kar je za gospodinjstvo strošek, psihični in organizacijski napor. Za preselitev se bo najemnik odločil le, če bo novo razmerje med ceno in kakovostjo toliko ugodnejše, da bo odtehtalo stroške preselitve in menjave družbenega okolja.

Stanovanje ima v primerjavi z ostalimi dobrinami vse značilnosti hkrati: je draga, trajna, nujna in nenadomestljiva dobrina. Zaradi njegove posebnosti se ponudba odzove povpraševanju s časovnim zamikom, v katerem pa se lahko spremeni vrsta dejavnikov, kot so obrestne mere, splošna raven cen, raven brezposelnosti in podobno (Mandič, 1996, str. 41).

Stanovanje ima poleg značilnosti zasebne dobrine lahko tudi nekatere značilnosti javne dobrine. Javne dobrine so tiste dobrine, kjer posameznik s porabo te dobrine ne zmanjšuje možnosti porabe drugemu porabniku te dobrine. Stanovanja so javne dobrine v lastnostih kot so fizični videz in arhitekturne podobe ter njihov položaj v odnosu do infrastrukture in prometnih pritisklin. Te vrednosti koristijo vsem – od turističnih ponudnikov do prihodnjih generacij, ki jih dedujejo. Zato je pomembna dobro oblikovana in načrtovana mestna konfiguracija, ki temelji na primerni lociranosti stanovanj glede na druge mestne dobrine. V tem primeru prihaja lahko do »zastojkarskega problema«: ker dobrina v tem pogledu ni neizključljiva, jo lahko posameznik uživa, ne da bi kaj prispeval. Lastniki nimajo motivov za vlaganje v prenovu lastnega objekta in lahko pride do nenameravanega razvrednotenja celotne soseke (Mandič, 1996, str. 41).

Samo opredelitvijo vrst storitev in izdelkov v primeru javnega sklada ni problemov. Problemi nastopijo zaradi dejstva, da javni sklad zastopa javni interes in ima nepridobitni motiv. To dejstvo sili slovenske avtorje v sodobnih okoliščinah k proučevanju drugačnega odnosa podjetje – kupec v javnem sektorju, kakršen je ta v zasebnem sektorju. Javni sklad ima nepridobitni motiv, zaradi česar ima njegovo poslovanje vrsto posebnosti v primerjavi s poslovanjem zasebnih podjetij s pridobitnim motivom. Te posebnosti predstavljamo v nadaljevanju.

3.3 POSEBNOSTI POSLOVANJA NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ

Kot smo že ugotovili, je javni sklad javna, nepridobitna organizacija, ki opravlja naloge na podlagi javnih pooblastil. Tako poslanstvo kot naloge izvaja na podlagi zakonov in predpisov. Za izvajanje nalog dobi javni sklad, kot posredni proračunski porabnik, finančna sredstva od občine, ki omogočajo obenem pa tudi omejujejo izvajanje nalog. Za razliko od podjetij v privatni lasti se posebnosti nepridobitnih organizacij kažejo v naslednjem:

- 1) Zanje je značilna nepridobitnost. Morebitni presežek je med drugim lahko rezultat pridobitne in nepridobitne dejavnosti, kar lahko izkrivlja zdravo delovanje trga, saj se v tem primeru pridobitna dejavnost izvaja iz javnih sredstev. Presežek se lahko porabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti in ne pripada ustanoviteljem oziroma lastnikom.
- 2) Upravljanje ni tako tesno povezano z ustanoviteljstvom ali (so)lastništvom organizacije kot je pri zasebnih podjetjih. Lastništvo nad premoženjem, ki je bilo vloženo v upravljanje nepridobitni organizaciji, lahko ustanovitelj ali (so)lastnik ohrani in se zato tudi posebej računovodsko spremlja. Odgovornost ustanovitelja je še bolj raznoliko urejena kot v primeru različnih gospodarskih družb.
- 3) Financiranje poslovanja teh organizacij zagotavljajo ustanovitelji ali država, kar jim omogoča relativno dolgo poslovanje kljub svoji nizki učinkovitosti in uspešnosti. Učinkovitost torej ni temeljni pogoj za njihov dolgoročni obstoj in njihovi izdelki oziroma storitve niso tržne, niso med seboj konkurenčne, niso merljive in niso deljive.
- 4) Učinki poslovanja so neposredni (rezultati poslovanja) in posredni (posledice sprememb na osnovi kombinacije rezultatov poslovanja in njihovega delovanja), kar dodatno otežkoča merjenje učinkovitosti in uspešnosti poslovanja nepridobitnih organizacij. Posamezna aktivnost ima lahko več različnih koristi oziroma učinkov na različnih področjih, več posameznih aktivnosti pa ima lahko le en skupni učinek.
- 5) Vložki v proces poslovanja nepridobitnih organizacij so pogosto težko merljivi in stroški poslovanja nepridobitnih organizacij so v določeni meri povzročeni s strani vladnih odločitev (npr. povečanje socialnih transferjev).
- 6) Zunanji nadzor nad njihovim poslovanjem se izvaja prvenstveno preko različnih državnih organov, ki imajo načeloma sicer relativno visoke pristojnosti, vendar jim kronično primanjkuje meril za ocenjevanje ustreznosti poslovanja, zlasti v pogledu uspešnosti posamezne nepridobitne organizacije.
- 7) Zunanje poročanje za potrebe zunanjih uporabnikov informacij je po svoji analitični vsebini veliko bolj pestro, za nekatere organizacije (na primer javne službe) pa veliko bolj standardizirano (ali pa je vsaj predvideno, da bo standardizirano oziroma predpisano) v primerjavi z letnimi poročili podjetij. Tu obstaja veliko večja nevarnost pridobivanja nekaterih podatkov, ki se hranijo, ne da bi jih kdo uporabljal, po drugi strani pa ni podatkov, ki bi sicer bili lahko koristni. Notranje poročanje za potrebe odločanja je manj razvito ravno zaradi posebnosti poslovanja nepridobitnih organizacij.
- 8) Cilji in dejavnost številnih nepridobitnih organizacij so določeni z državno regulacijo, merilo uspešnosti nepridobitnih organizacij pa je pogosto odvisno od njihovih ustanoviteljev ali financerjev. Dejansko povpraševanje po storitvah je lahko bistveno

večje od obsega, ki ga je financer pripravljen plačati. Učinki delovanja se pogosto pokažejo v določenem, tudi dolgem časovnem intervalu glede na porabljen sredstva oziroma odhodke in že dogovorjeno delovanje nepridobitne organizacije lahko preusmeri sprememba politične usmeritve (Bergant, 2003, str. 10 - 12).

V javnem skladu je občina ali država vložila namensko premoženje za opravljanje dejavnosti, ki je blizu gospodarskim dejavnostim, oziroma tisto premoženje, za katerega ocenjuje, da bi z učinkovitim upravljanjem zagotavljalo zadostne donose za obnavljanje oziroma povečevanje namenskega premoženja. Ker pa to v sedanjih okoliščinah še ni zaživel, lahko predpostavimo, da je poslovanje javnega sklada na nek način primerljivo s celotno javno upravo. Njun smoter je proizvajati javne dobrine s sredstvi iz proračunov, v katerih se zbira denar davkoplačevalcev. Njuno delovanje je odvisno od politike.

3.4 VRSTE STORITEV Z VIDIKA JAVNE UPRAVE IN POLITIKE

Če smatramo državno institucijo kot eno veliko organizacijo, katere vrh je izvoljen s strani javnosti, potem ta vrh z določeno politično usmeritvijo razporeja sredstva po posameznih področjih javne uprave za uresničitev svojih političnih ciljev. Iz povedanega bi logično sledilo, da je naloga javne uprave izvedba političnih ciljev. Podobno razmerje srečamo pri zasebnih podjetjih, ko lastnik oziroma upravitelj določa poslanstvo in strategijo, naloga menedžerja oziroma ravnatelja pa je, da to poslanstvo in strategijo izvaja oziroma izpelje. Vse pa le ni tako preprosto. Tako kot se pojavljajo konfliktni položaji v razmerju lastnik - menedžer, se ti, sicer v drugačni obliki, pojavljajo tudi v razmerju med javno upravo in politiko (v kontekstu »arene moči«). In kot postaja čedalje pomembnejše sodelovanje menedžerjev pri oblikovanju strategije podjetja, tako je pomembna tudi javna uprava pri oblikovanju političnih odločitev. Ravno zaradi velikosti državnega aparata kot organizacije pa ti konflikti oziroma sodelovanja pridobijo na svoji razsežnosti in posežejo do nižjih hierarhičnih ravni.

Vprašanje v upravi je, kje v upravi je potrebno več ali manj politike. V upravi obstajajo delovna mesta, kjer preprosto ni prostora za politiko. Gre za opravila, ki jih uvrščamo v strokovno tehnično upravo ali opravila, kjer prevladujejo tehnična znanja v pravem pomenu besede (informatiki, geodeti, tehnična priprava gradiv...). Javnemu uslužbencu, ki mora rešiti tehničen problem, ki zahteva strokovna, ekspertna znanja, politična opredelitev ne bo prav nič pomagala. Javni uslužbenec, ki mora stranki izdati javno listino, mora temeljito obvladati upravni postopek. Ne glede na svoje politično prepričanje. Na višjih ravneh je tudi prostor za ekspertna znanja, ni pa rečeno, da naj strokovnost nadvlada politiko. Nekaj je lahko v strokovnem pogledu primerno, vendar pa politično nesprejemljivo. Naloga stroke je, da politiki, po najboljši strokovni vesti, ponudi različne strokovne rešitve, politika pa naj skladno z vrednostnim sistemom odloči oziroma izbere med različnim možnostmi. Če bi stroka prevzela vlogo politike, bi morala prevzeti tudi vlogo nosilca vrednot. S tem pa

uprava ne bi bila več uprava, ampak že politika. Javna uprava je danes v protislovnem položaju. Politika želi, da je uprava učinkovita, da deluje skladno zakonom, zagotavlja občanom enakost pred zakonom itd.. Politika in javnost od uprave pričakujeta uresničevanje njene temeljne vloge, po drugi stani pa upravo obsojata, da je birokratska, ker se »izživlja« v postopkih, ker vztraja na proceduri kot temelju demokracije in podobno (Brejc, 2000, str. 233).

Vloga lokalnih javnih uslužbencev pa ni niti politična niti upravna. Voljeni javni uslužbenci vidijo svoj položaj oziroma funkcijo pogosto politično, imenovani javni uslužbenci nihajo med političnim in upravnim, medtem ko drugi uslužbenci vidijo svoj položaj strokovno. Ko pogledamo, kaj dejansko delajo eni in drugi, situacija ni več tako jasna. Od primera do primera se z različno intenzivnostjo mešata politika in strokovnost. Javni uslužbenci pogosto ravnajo politično, lokalni politiki pa se dostikrat znajdejo v različnih okoliščinah, ko morajo ravnati strokovno (Brejc, 2000, str. 233).

3.5 ODNOS MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM PO SVETU IN PRI NAS

Lokalne uprave in nepridobitne organizacije kot tudi celotne državne uprave po svetu se v zadnjih letih soočajo z veliko nujnostjo po zagotavljanju kakovostnejših storitev, zlasti takšnih, ki bodo zagotavljale kakovost v očeh strank oziroma občanov. Zaradi splošnih teženj družbe k večji blaginji, se spreminjajo zahteve, potrebe in pričakovanja uporabnikov javnih storitev. Ker je zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev lahko zagotovljeno z dveh strani: na eni strani z manjšimi davki, izhajajočimi iz krčenja porabe proračunskih sredstev, in na drugi strani z odzivnostjo, prijaznostjo in sposobnostjo zaposlenih v javni upravi, mora javna uprava svojo dejavnost pravilno uskladiti in zadostiti njenim uporabnikom (Montanheiro, Haigh, Morris, 1997, str. 393 - 405)⁴.

Tega se v državah z razvito demokracijo najbolje zavedajo uporabniki, kateri imajo tudi vpliv, medtem ko je v Sloveniji zaradi prisotnega močnega vpliva državne uprave še vedno težko govoriti o močnih in vplivnih uporabnikih javnih storitev (Bergant, 2003, str. 7). Če bi ti uporabniki zaznali nezadovoljstvo ob najmanjšem zmanjšanju že zagotovljenih pravic, bi kot volivci to nezadovoljstvo na volitvah tudi izrazili. Naši uporabniki javnih storitev pa so še vedno dokaj neodzivni in da se odzovejo, mora biti stanje že dokaj slabo. Ker ni močnega vpliva, tudi ni upravljavcev, ki bi brez nekega nadzora nad njegovim delom zagotavljali težje ugotovljive in potrebne storitve za uporabnika. Kljub temu pa se tudi v Sloveniji h klasičnim vrednotam javne uprave kot so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, vse bolj

⁴ V razvitem svetu je pri reformah in zagotavljanju kakovostnejših storitev upoštevan najprej najširši vidik obravnavanja zadovoljstva uporabnika, ki je celotna družba v kateri živi posameznik.

dodajajo pojmi uspešnosti v smislu usmerjenosti uprave k strankam, učinkovitosti in ekonomičnosti⁵ (Kovač, 1999, str. 29).

4. KAKOVOST STORITEV

Naslednje vprašanje, na katerega moramo odgovoriti na poti h kakovosti, je, katere lastnosti storitev odražajo njihovo kakovost, oziroma katere so prave dimenzije kakovosti. Da bi to lahko storili, je potrebno spoznati pojem kakovosti. Doseči sporazum, kaj je mišljeno s kakovostjo, pa ni lahko. Kakovost na splošno je povezana z zaznavami in ni vedno razpoznavna, ker vsebuje človeške faktorje. Kakovost je pogosto težko definirati ali meriti, posebno pri storitvah in zato obstoja nekaj dogovorjenih standardov kakovosti ali definicij.

Kotler (1996) opredeljuje kakovost kot skupek lastnosti in značilnosti izdelka oziroma storitve, ki vpliva na njegovo sposobnost, da zadovolji izražene ali naznačene potrebe; dalje opredeljuje kupcu posredovano vrednost kot razliko med celotno vrednostjo in celotnim stroškom v očeh kupca. Skupno vrednost v očeh kupca omenjeni avtor enači z vsemi koristmi, ki jih pričakuje kupec od danega izdelka ali storitve.

Definicija kakovosti, ki vključuje storitve in je podprta s strani Evropske organizacije za kontrolo kakovosti, je »celota lastnosti in značilnosti storitve ali procesa, ki sloni na njeni sposobnosti, da zadovolji dano potrebo v očeh kupca«. Tu je rastoči konsenz v strokovni literaturi, ki pravi, da katerakoli definicija kakovosti je privzeta zahteva priprave k vrednotenju s strani konkretnega uporabnika, ker bomo edino s pravim merilom kakovosti bomo lahko zadovoljili kupčevo potrebo (Linehan, Walsh, 1997, str. 393).

Kaj pomeni v javnih institucijah kakovostna storitev, pa je vprašanje, na katerega danes skušajo odgovarjati strokovnjaki po svetu, ko želijo prenesti koristna znanja iz gospodarske v negospodarske dejavnosti. »Na primer, Blennerhassetit v svojih ugotovitvah, pridobljenih iz svojega pilotnega programa za izboljševanje kakovosti javnih storitev predlaga, da za večino ljudi, večino časa kakovosten pristop pomeni: »način upravljanja organizacije na vseh nivojih, vrh uprave je v prvi vrsti, da doseže kupčevo zadovoljstvo z vključevanjem vseh zaposlenih v neprestano izboljševanje delovnih procesov organizacije. V storitvenih organizacijah, kot v produktnih, se kakovostno upravljanje lahko smatra kot celota načinov, skozi katere je kakovost dosežena« (Linehan, Walsh, 1997, str. 393).

⁵ V slovenskem prostoru imajo svojo vlogo tudi Računsko sodišče in revizorji, ki se kažejo kot prvi nadzorniki in tisti povod, da se začnejo izvajati kakovostnejše storitve javne uprave, katere bodo lahko dvignile nivo pričakovanj slovenskim uporabnikom.

Tako trženje kot upravljanje proizvodnje kot vedi obravnavata kakovost z dveh vidikov. Trženje obravnava tehnično kakovost v očeh kupca (uspešno opravljena storitev) in danes vse bolj pomembno funkcionalno kakovost (odnos zaposlenega do stranke pri opravljanju storitve). Upravljanje proizvodnje pa govori o notranjem (ali se opravljena storitev ujema z zahtevanimi standardi) in zunanjem (v kolikšni meri opravljena storitev zadovolji pričakovanja uporabnika te storitve) vidiku kakovosti. Obe omenjeni vedi opredeljujeta kakovost v povezavi s pričakovanji ciljnih uporabnikov. Pričakovanja so sestavljena in stranka ocenjuje različne lastnosti opravljene storitve. Ker posamezniki poudarjajo različne lastnosti, tudi kakovost vedno vključuje različne elemente. Organizacija, ki se osredotoča na nek segment, mora tem boljše predvideti katere lastnosti so pomembne za ta segment (Rusjan, 1999, str. 268).

4.1 ZUNANJI VIDIK

Pomembno merilo uspešnosti je tu zadovoljstvo stranke, na kar pa v veliki meri vpliva odnos med skupkom lastnosti opravljene storitve in ceno te storitve. Zadovoljstvo strank in s tem kakovost sta odvisna od vrednotenja ljudi zunaj podjetja in s tem tudi subjektivna. Zato je zelo pomembno skupno delovanje vseh v podjetju, da se predvidijo pričakovanja strank, da se tem pričakovanjem v čim večji meri ustreže. Kakovost je pogosto dolgoročna in dinamična. Raven kakovosti storitev se dviga in treba je nenehno spremljati pričakovanja z uvajanjem novih tehnologij in z zmanjševanjem variabilnosti v vseh procesih. Kupec določa tisto, kar je kakovost na podlagi mišljenja glede vrednosti, koristnosti, ki mu prinašajo opravljene storitve. Tržno podjetje bo torej uspešno, če bo preseglo pričakovanja ciljnih uporabnikov. Do uspeha bo prišlo tako, da bo primerjalo svojo storitev s konkurenčno in jo izboljšalo v tistih elementih, ki so pomembni za kupca (Rusjan, 1999, str. 268).

Cilji javne uprave izhajajo iz politike, ta pa oblikuje svoje cilje na podlagi svojega vrednotnega sistema. »Ker se danes ideje o odličnosti podjetij prenašajo tudi v upravo, se pri mehničnem prenašanju podjetniških načel pokaže, da skladnost ciljev ni nujno pozitivna kategorija, kot velja to za podjetja. Podjetje bo verjetno uspešnejše, če se delavci identificirajo s cilji podjetja. Vrednotna skladnost uprave in politike pa ima lahko negativne učinke za državljane, saj zaradi prevelike zlitosti uprave s politiko lahko pade obseg in kakovost javnih storitev. V upravi začnejo prevladovati politični kriteriji na škodo strokovnosti« (Brejc, 2000, str. 227). V upravi je sprejet etični kodeks javnih uslužbencev, ki temelji na vrednotnem sistemu družbe in države, ne pa politične stranke, ki je trenutno na oblasti.

4.1.1 Zunanja kakovost v Upravnih enotah

Ob poizkusu prenosa ključa uspeha podjetij v državno upravo se najprej postavi vprašanje, kdo je kupec. Ali je to državljan, ki kupi in plača državno storitev z davkom in njeno

kakovost ocenjuje s tega vidika, ali pa je to država, ki naroča in plačuje izvajanje zakonov v javni upravi in to ocenjuje s svojega vidika? V prvem primeru državljan "državo" izvoli kar pomeni, da pogojuje državno storitev preko političnih procesov. Z izborom njemu ustreznih političnih odločitev ima tako možnost dirigirati, kateri viri se bodo omejevali in kateri ne in s tem na nek način vplivati na kakovost storitev (Bandelj, 1998, str. 552). V drugem primeru, ko država nastopi kot kupec storitev javne uprave, te storitve seveda plača iz sredstev davkoplačevalcev. Obstoja nevarnost, da javna uprava v primeru svoje premoči nad politiko, postane predraga (Nemec, 2001).

Lahko pa vzamemo, da je kupec stranka v postopku, ki kot taka oceni tisto, kar neposredno doživi ob stiku z uslužbencem javne uprave. Problem se lahko pojavi, ko kljub kakovostno izvedeni upravnim storitvi stranke ni moč zadovoljiti, ker to prepove zakon. Pri reševanju zahtevkov strank oziroma pri upravnem odločanju morajo upravni organi skrbeti tudi zato, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugimi predpisi (Zakona o splošnem upravnem postopku, 1999). Zaradi tega problema lažje to stranko obravnavamo kot dobavitelja, ki mora predložiti ustrezna dokazila, da je upravičena do določene pravice. Če se stranko obravnava kot kupca "kralja", se bo upravni organ, ki stranki izda dovoljenje na podlagi pomanjkljive dokumentacije ali celo nezakonito, stranki prikupil, vendar se mu tega ne more šteti za dobro. Zadovoljstvo stranke pri upravnem delu tako ne more biti edino merilo uspešnosti, lahko pa se vprašamo, na kakšen način pa lahko uradnik, kljub morebitni negativni odločitvi, vpliva na zadovoljstvo stranke, kaj lahko prispeva, da se bo stranka v upravnem postopku vsaj deloma počutila kot "kralj" (Nemec, 2001).

V Upravnih enotah torej ugotavljajo, da se želene kakovosti s strani javnosti ne da dosežati zgolj z uporabo kvantitativnih meril in da je za njeno doseganje potrebna usmerjenost k stranki in merjenje »mehke« kakovosti, kar pa je za javno upravo težavna naloga (Nemec, 2001). Vse se ustavi pri vprašanju, kaj je tisto nekaj več, kar pričakuje stranka, ob kar pa trči tudi javni sklad.

4.1.2 Problem obravnave v primeru javnega sklada

Določeni elementi, ki veljajo za javno upravo, veljajo tudi za javni sklad, zlasti pri tisti vrsti storitev, kjer gre za izvajanje upravnih nalog lokalnega značaja. V primeru glavne storitve javnega sklada pa ugotovitve javne uprave odpovedo. Zadovoljstvo občana, ki uporablja tovrstne storitve, zahteva posebno obravnavo. Vprašanje je, kakšno.

Upravne enote, kot je bilo in še bo predstavljeno v naslednjih poglavjih, so se lotile ugotavljanja zadovoljstva strank in poskušale to čim bolj tržno obravnavati, vendar se javni sklad v določenih značilnostih razlikuje tudi od Upravnih enot. Upravne enote dobivajo naloge s strani ministrstva in so si med seboj v poslovanju podobne. Tako lahko ministrstvo

ocenjuje in primerja kakovost njihovega dela. Poslovanje javnega sklada pa ni primerljivo niti z oddelki znotraj Mestne občine Ljubljana niti s skladi drugih občin, saj so drugače organizirani in drugačnega obsega. Prav tako so težave v primerljivosti javnega sklada s podobnimi skladi v tujih mestih, pri čemer se tuji skladi največkrat srečujejo s popolnoma drugačnimi problemi od javnega sklada kot je na primer problem presežka stanovanj na Dunaju. Javni sklad se od Upravnih enot razlikuje tudi v območju delovanja.

Odvisno od situacije, se torej lahko stranka javnega sklada pojavlja v več različnih vlogah in sicer v vlogi dobavitelja, v vlogi upravičenca do ugodnosti, v prisilni vlogi prinašanja dokumentacije, v vlogi prosilca, v vlogi nasprotne strani najemnega razmerja, v vlogi iskalca informacij... . Zaradi raznovrstnosti položajev, subjektivnosti strank in njihovih predsodkov, se postavlja vprašanje smiselnosti merjenja njihovega zadovoljstva na način, kot ga je merilo ministrstvo. Zdi se, da v času in prostoru, ko ni izgrajenega vrednotnega sistema, druge možnosti skorajda ni. In vendar v primeru javnega sklada je malo več možnosti, da obravnavamo kupca kot občana, ki plača storitev občine z davkom in izvoli župana ter s tem vpliva na kakovost storitev mestne uprave, kot v primeru javne uprave. Občan lažje opazuje manjše območje, v katerem živi in se zato tudi lažje vplete v delovanje občine, kot pa se lahko v delovanje države. Poleg lastne zaznave in trenutnega vrednotnega sistema ima tudi moč, da pridobi pomembne informacije o delovanju mestne uprave, katere kot državljan v primeru javne uprave nima. Premalo bi bilo, da javni sklad obravnava samo čisto zunanjo kakovost in še to le z vidika odnosa zaposleni – stranka v postopku.

Vedi, ki obravnavata kakovost, namreč pravita, da je najprej potrebno imeti zadovoljne zaposlene in šele tako bodo potem lahko zadovoljne tudi stranke. Veda o trženju torej poudarja pomen notranjega (usposabljanje in motiviranje zaposlenih, da dobro strežejo strankam) in odzivnega trženja (sposobnost vseh zaposlenih, da strežejo porabnikom) kot prve stvari, ki jih je potrebno storiti, če hočemo imeti zadovoljnega porabnika. Odnosi med zaposlenimi se kažejo na odnosih do kupcev, zato je pomembno, da so zaposleni na pravem mestu (Kotler, 1996).

Če bi javni sklad želel zagotavljati kakovost, izhajajoč le iz ocen strank v postopku, katere bi med drugim ocenjevale tudi delo zaposlenih, obstaja možnost, da na ta način zadovoljstvo zaposlenih ne bo doseženo. Ocene strank v postopku so preveč subjektivne in velikokrat nerealne.

Podjetjem, ki se ukvarjajo s storitvenimi dejavnostmi, veda svetuje, da naredijo tri korake k nadzoru kakovosti. Prvi je naložba v izbor dobrih kadrov in njihovo usposabljanje. Naslednji korak je poenotenje poteka storitev v organizaciji⁶. Delo si olajšamo, če imamo dober oris storitev, ki zazna dogodke in postopke v zvezi s storitvijo na diagramu poteka, da

⁶ Javni sklad je že prešel fazo reorganizacije, premeščanja zaposlenih na prava mesta in je sedaj njegova naloga poenotenje poteka storitev v organizaciji ter pridobiti ustrezne kazalnike merjenja.

opazi možne kritične točke za napake. Šele na tretje mesto postavlja spremljanje zadovoljstva porabnikov s pomočjo sistema predlogov in pritožb, anket in primerjalnih nakupov, ki pomagajo odkriti in popraviti slabo storitev (Kotler, 1996).

Ker predpostavljamo, da je javni sklad prvi korak že izpeljal, je v našem primeru naslednji korak poenotenje poteka storitev v organizaciji.

4.2 NOTRANJI VIDIK

Z notranjega vidika pomeni kakovosten izdelek tak, ki se ujema z zahtevami, standardi, ki jih postavijo projektanti izdelka na osnovi tržnih zahtev. Proizvajalec mora kakovost čim natančneje in čim konkretnije opredeliti in potem zagotoviti doseganje postavljenih standardov, v času pa proizvod tudi izboljševati. Želje kupcev moramo zato izraziti s standardi, razumljivimi proizvodnji. Končna presoja, ali proizvod ustreza ali ne, pa je vedno stvar posameznega kupca (Rusjan, 1999, str. 268).

Problem obravnave kupca v javnih storitvah se torej nadaljuje s problemom določitve standardov kakovosti, saj standardi kakovosti niso nič drugega kot prevedene želje državljanov (občanov) ali države (občine) ali stranke v postopku. Zato se tu predpostavlja, da so standardi že določeni in je pomembno odpravljati prevelika odstopanja od teh standardov. Potrebno je izvajati kontrolo kakovosti. Izvaja se na različnih mestih (na vhodu, izdelavi in izhodu procesa), ugotavlja se skladnost s specifikacijami, odkriva napake in vzroke za napake ter dejavnike vplivanja, pri čemer je osnovni cilj najti vzroke, ki so pripeljali do napak in jih odpraviti.

4.2.1 Notranja kakovost storitev v javni upravi in javnem skladu

Upravno delo mora torej biti izvedeno kakovostno v vseh svojih fazah, sama kakovost pa ni dovolj, potrebno jo je dokazovati. V sodobnem pojmovanju kakovosti je glavni poudarek na preprečevanju napak in to pomeni načrtovano in "vgrajeno" kakovost v izdelek. Dosegamo jo torej z usmerjenostjo v odstranjevanje vzrokov za napake. Kontroliranje in nadziranje v upravi pa je trenutno tudi temeljna metoda zagotavljanja kakovosti. Potrebna je, če se delajo stvari drugače, kot so predpisane, nepotrebna pa, če so izdelana ustrezna navodila in če so ljudje usposobljeni, da lahko delajo natanko tako, kot je predpisano. Preiti je potrebno na procesno razumevanje upravnega dela, kjer je poudarek na samokontroli. Vsako napako, ki se pojavi več kot enkrat, je potrebno raziskati, najti zanjo točen vzrok in opredeliti metodo, s pomočjo katere se prepreči ponovitev napake. Najzgodnejša faza upravnega dela je sprejemanje predpisov. Dobro je, da pri pripravi materialnih predpisov sodelujejo neposredni izvajalci in tudi končni uporabniki, katerim je namenjen. S testnim izvajanjem predpisa na vzorcu pred samo uveljavitvijo predpisa se lahko izognemo kasnejšim dopolnilom,

popravkom in spremembam ter stroškom, ki so povezani z njimi, kot tudi stroškom sprememb navodil, procesov in drugih posledic na izvedbeni ravni. Najdražje so neodkrite napake (nepravilne odločbe, ki dosežejo stranko) (Nemec, 2003).

Navedeno velja tudi za upravni del storitev javnega sklada. Kako kakovostno pa lahko procesno zagotavlja stanovanja socialnim upravičencem pa v nadaljevanju.

V javnem skladu diagram poteka storitev izhaja iz procesa. Celotni proces opravljanja njegovih storitev lahko prikažemo, kot kaže slika 3 na strani 23.

Z vrisevanjem najprej stičnih točk med fazami procesa opravljanja storitve in nato z ugotavljanjem kritičnih točk, kjer prihaja do napak ter dalje z odkrivanjem možnih vzrokov določenega problema se lahko lotimo obravnave kakovosti tovrstnih storitev z notranjega vidika. Pri tem bi bila smiselna uporaba diagrama vzrokov in posledic, imenovanega tudi Ishikawin diagram ali tudi diagram ribje kosti, ki je namenjen enostavni razčlenitvi vzrokov, ki so pripeljali do nekega, s kakovostjo povezanega problema (Rusjan, 1999). Vodstvo javnega sklada tako lahko opredeli standarde kakovosti in začne spremljati odstopanja od postavljenih standardov.

4.4 STROŠKI KAKOVOSTI STORITEV

Teorija predlaga, da je raven kakovosti potrebno določiti in to v odnosu do prodajne cene. Če bo kupec zahteval kakovostno storitev, jo bo tudi plačal. Zdi se, da je za kakovost potrebno plačati višjo ceno. To drži v kratkem roku, medtem ko so na dolgi rok stroški kakovosti nižji od stroškov, ki bi jih imeli zaradi nekakovostnega opravljanja storitev. V javni upravi se s spremljanjem stroškov zagotavlja priložnost, da lahko uprava sprejme večje število upravnih nalog in zadolžitev in to z obstoječim številom ljudi ob nespremenjenih proračunskih odhodkih. Ukvarjati se s kakovostjo zahteva tudi merjenja in vrednotenja. Del teh kazalcev uspešnosti so finančni kazalci, ki vsebujejo tudi stroške kakovosti. Merjenje stroškov kakovosti samo po sebi ne dviguje ravni kakovosti, lahko pa pomaga vodstvu, da dojamemo, kateri so bistveni problemi, ter sprejme korektivne ukrepe in meri napredek. Napake pri delu povzročajo tudi zunanje stroške kakovosti, kot so izgubljene družbene priložnosti (Nemec, 2003).

Slika 3: Primer orisa poteka storitev javnega sklada

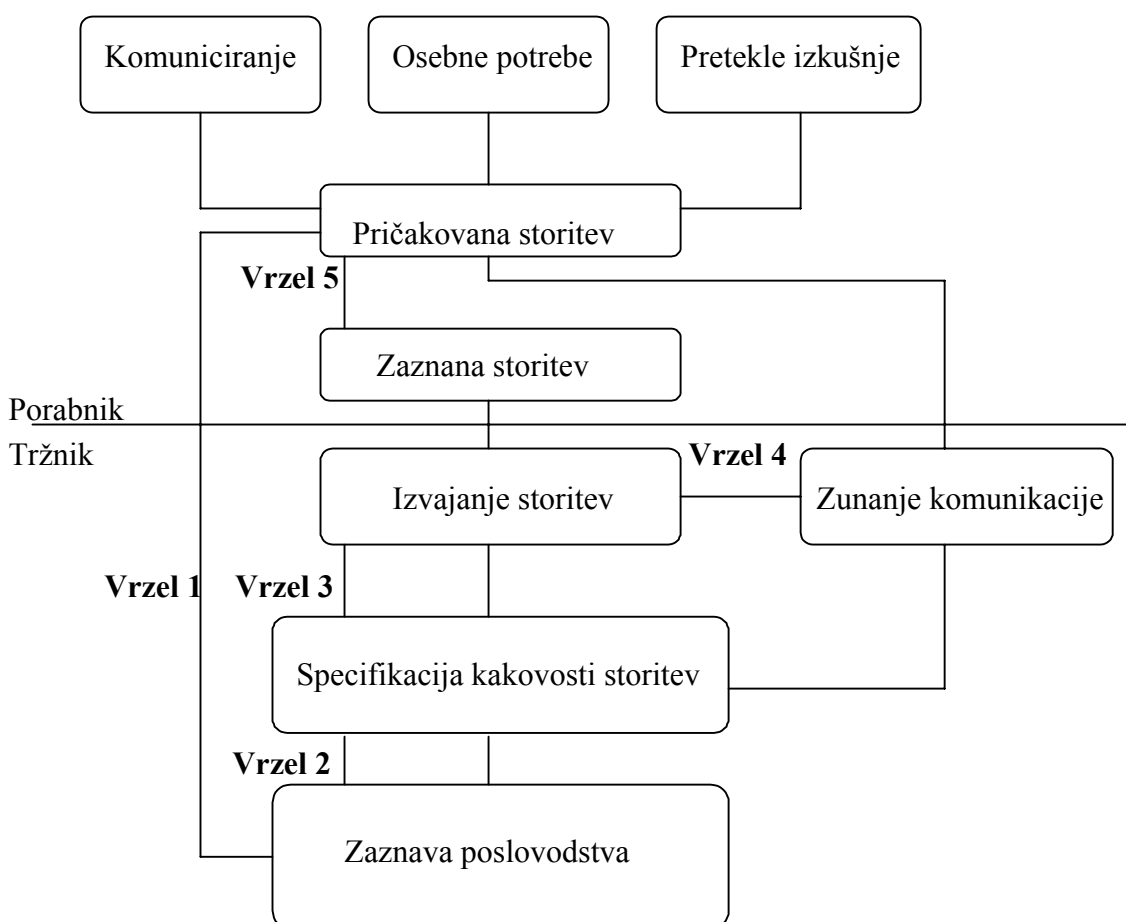


5. MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV

5.1 MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV - TEORIJA

Parasuramanov, Zeithamlov in Berryjev model kakovosti storitev za doseganje pričakovane kakovosti storitev prikazuje v sliki 5 vrzeli v zaznavanju pričakovanj, ki se pojavljajo med kupci, zaposlenimi in poslovodstvom. Teh vrzeli se je pri zagotavljanju kakovosti potrebno zavedati in sprejeti merjenje kakovosti kot nujnost, da se kakovost v očeh kupca tudi zagotovi.

Slika 5: Model kakovosti storitve



Vir: Kotler, 1999, str. 474.

- Prva vrzel je med pričakovanji porabnikov in zaznavanjem teh pričakovanj pri poslovodstvu, ko vodstvo ne zazna vedno prav, kaj porabniki želijo.
- Druga vrzel je med zaznavanjem pričakovanj pri poslovodstvu in natančno opredelitvijo kakovosti storitve, ko poslovodstvo sicer prav zazna želje, vendar ne določi natančnega izvedbenega standarda, na primer svoje zahteve po hitri storitvi ne opredeli količinsko.
- Tretja vrzel je med specifikacijo kakovosti storitve in izvajanjem storitve. Lahko se zgodi, da osebje ni dovolj izobraženo ali je preobremenjeno, nesposobno ali

nepripravljeno izpolniti standard ali pa veljajo nasprotujoči si standardi, kot sta na primer hitra postrežba in posvečen čas stranki.

- Četrta vrzel je med izvajanjem storitve in zunanjimi komunikacijami, kadar so izjave zaposlenih drugačne od tistih, ki jih sporočajo oglasi. To močno vpliva na pričakovanja strank.
- Peta vrzel je med zaznano in pričakovano storitvijo, ki se pojavi, ko porabnik napačno zazna kakovost storitve in si ravnanje zaposlenega napačno razlaga.

Raziskovalci omenjenega modela kakovosti so ugotovili pet dejavnikov kakovosti storitev, razvrščenih po pomembnosti v očeh kupcev: zanesljivost, odzivnost, občutek zaupanja, usmerjenost pozornosti k odjemalcu in otipljive (opredmetene) stvari. Uspešna podjetja imajo v praksi različne pristope k upravljanju kakovosti storitev od sistemov odgovaranja na pritožbe, sistemov za spremljanje uspešnosti storitev, določanja visokih standardov, popolne predanosti h kakovosti in koncepta strategije do načinov zadovoljevanja odjemalcev preko zadovoljevanja potreb zaposlenih. Pri upravljanju storitev, ki spremljajo izdelek (v našem primeru je to oddajanje stanovanj v najem), mora biti podjetje pazljivo pri opredelitvi potrebe porabnikov pri načrtovanju tako izdelka kot spremljajočih storitev. Kupec ocenjuje tri stvari, in sicer pogostnost okvar (merilo zanesljivosti izdelka), trajanje okvare (merilo zanesljivosti popravil) in stroški tekočega vzdrževanja, popravil (Kotler, 1996, str. 477).

5.2 MERJENJE KAKOVOSTI STORITEV V JAVNI UPRAVI

Vitimir Pretnar (2003) v svojem delu "Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v Upravni enoti" ugotavlja, da je po načinu dela Upravna enota storitvena organizacija, ki je vsak dan v stiku s strankami oziroma državljani. Tak položaj Upravne enote zahteva večji poudarek na kvaliteti izvajanja storitev kot si jo želijo državljani. Z metodo SERVOQUAL, ki je prilagojena potrebam Upravnih enot, so pri porabnikih storitev merili zeleno in zaznano kakovost storitev. Koncept sloni na organizacijski kulturi kot skupkom vrednot, obnašanja in načinov komuniciranja in je skupna vsem zaposlenim. Odnosi med zaposlenimi se odražajo tudi v odnosih do strank, zato so korektni medsebojni odnosi predpogoj za dobre odnose do strank. Motiviranost, zaupanje in pristojnost zaposlenih še ne zadoščajo, če so sami sebi namen. Če je cilj zadovoljna stranka, je potrebno te sposobnosti tudi znati usmeriti k strankam. Pri vseh zaposlenih je potrebno utrditi pojem "stranka". Tudi zaposleni so med seboj drug do drugega stranke in deli storitvene verige. Storitve se mora opraviti tudi v primernem času in ob čim večjem zadovoljstvu strank. Upravna storitev je v pogledu storitve za uporabnika specifična. Njena vsebina je vezana na trde sestavine, ki jih okvirjajo zakoni in predpisi. Ti so pogosto togi in neživljenjski in zato za uporabnika mnogokrat neprijazni. Ne glede na to jih uporabnik potrebuje in je brez posebne možnosti izbire ali ugovora, saj gre za monopolno storitev. Ravno zato so za kvaliteto storitev, ki jo zagotavlja javna uprava, zelo pomembne mehke sestavine storitve, ki nastajajo ob delovanju izvajalca storitve na uporabnika. Končni

razsodnik kakovosti je nazadnje vedno človek, ki kakovost zaznava tudi subjektivno na osnovi navad, predsodkov, vrednot ali tradicije. Uporabljena metoda predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve. Je najbolj pogosto uporabljen model na področju merjenja kakovosti storitev. Za potrebe te metode so razvili tudi lestvico za merjenje kakovosti storitev, kot jo zaznavajo uporabniki. Lestvica je sestavljena iz petih skupin dimenzij kakovosti: fizični izgled, zanesljivost, odzivnost, zaupanje in empatija. Anketirani porabniki storitve odgovarjajo na trditve, ki so razdeljene na dva dela:

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

Za obe obliki trditev praviloma uporabljajo Likertovo merilno lestvico s sedmimi stopnjami, od "zelo se strinjam" na eni strani, do "se sploh ne strinjam" na drugi strani. Poenostavljeni model SERVQUAL ima le pet kriterijev, saj se posamezni kriteriji med seboj prekrivajo.

Model je močno razširjen, vendar so se pri njegovi uporabi pokazale tudi nekatere pomanjkljivosti. Problem je v natančnosti opredelitve kriterijev za ocenjevanje kakovosti in v realnosti odgovorov po opravljeni storitvi. Porabniki z negativnimi izkušnjami pretiravajo v svojih pričakovanjih, medtem ko porabniki, ki imajo pozitivne izkušnje, ne postavljajo svojih zahtev preveč visoko. Subjektivnost posameznikovih pogledov je težko pretvoriti v objektivnost kakovosti storitve, zato je težko postaviti standard za vrednotenje kakovosti storitve. Prav tako ni možno natančno opredeliti pričakovanj uporabnikov in na podlagi primerjave pričakovanj z dejansko kakovostjo storitve narediti zaključkov o kakovosti storitve. Uporabnikovo zadovoljstvo je predvsem emocionalno, zato tudi ni nujno povezano z racionalnim dojetjem kakovosti storitve. Včasih že malenkosti, ki s samo vsebino storitve niso povezane, pripomorejo k zaznavanju višje kvalitete storitve (na primer zmanjšanje čakanja in vrst pred okenci). Tudi odnos do uporabnikov v samem procesu izvajanja storitve ima pomembno vlogo pri dvigu zadovoljstva. Ta odnos naj bo iskren in povezan s kvaliteto storitve. Prijaznost do uporabnika naj ne bo samo fasada, za katero se skriva površno in neodgovorno delo (Pretnar, 2003).

Rezultati meritev kakovosti storitev, ki so jih zbrali v Upravni enoti, so pokazali razliko med pričakovanji in dejanskim stanjem. Edino pri urejenosti prostorov in opreme je dejansko stanje preseglo pričakovanja. Pri ostalih kazalcih je dejansko stanje pod pričakovanji in kaže na potrebo po sprejetju preventivnih in korektivnih ukrepov. Največji razkorak je pri "reševanju zadev na enem mestu" in "pravočasnosti izvajanja storitev", sledijo pa "ustrezna hitrost reševanja postopkov", "pripravljenost pomagati uporabniku", "znanje zaposlenih" in tako naprej (Pretnar, 2003). Ugotovili so torej obstoj razkoraka med ocenami in željami.

Projekt ocenjevanja kakovosti storitev Upravnih enot in samo izvedbo so opravili v okviru ministrstva, ki je financiralo to raziskavo in tudi izvedlo multivariantno statistično obdelavo pridobljenih podatkov.

5.2.1 Vprašanje uporabnosti metode SERQUAL za javni sklad

Za javni sklad bi bilo verjetno bolj smiselno izvesti manj obsežno anketo, toda osredinjeno bolj na pridobitev ocen s strani občana, ki voli župana in ne toliko s strani stranke v postopku. Že res, da včasih že malenkosti pripomorejo k zaznavanju višje kvalitete storitve in da odnos do strank v postopku igra pomembno vlogo, toda ta odnos do uporabnika naj ne bi bil samo fasada, za katero se skriva površno in neodgovorno delo.

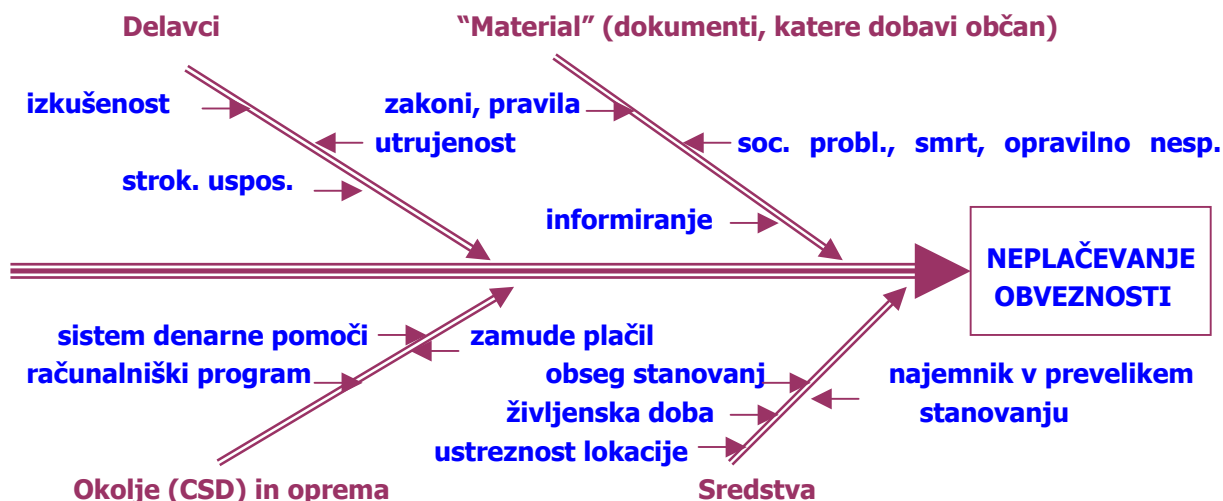
Kakovost dela javnega sklada se tako ne more meriti le z uporabo kompleksnih multivariantnih metod družboslovnega raziskovanja (npr. sociologije in psihologije). Samo s sklepi o doseženi ravni kakovosti, ki sicer podjetjem služijo kot osnova za spreminjanje procesov obvladovanja kakovosti, pridobljenimi na osnovi merjenja atributov zaznane in pričakovane kakovosti s posebej razvitimi merskimi lestvicami, si javni sklad ne more pomagati kaj dosti. Prvič to zahteva sredstva in drugič to ne bi dalo dovolj uporabnih rezultatov v današnjih okoliščinah. Že vnaprej lahko predpostavimo, da obstoja razkorak med zelenim in pričakovanim. Vprašanje je le, ali je važnejši za občana tisti razkorak, ki ga zaznava stranka v postopku ob stiku z zaposlenim, ali tisti, ki ga zaznava občan, ki izvoli na primer župana.

Primere uporabe metod družboslovnega raziskovanja je mogoče zaslediti predvsem v razpravah s področja trženja, skoraj brez izjeme pa se nanašajo na procese obvladovanja kakovosti storitev. Na drugi strani pa je uporaba osnovnih in dodatnih statističnih orodij navadno obravnavana v tekstih s področja upravljanja proizvodnje in sicer večinoma za procese obvladovanja kakovosti materialnih dobrin.

5.2 MOŽEN Poudarek na upravljanju proizvodnje

Če v javnem skladu ne bi bilo smiselno prvenstveno slediti tržnemu konceptu, bi to pomenilo njegovo usmeritev k prenašanju znanj iz upravljanja proizvodnje. Tako bi na primeru enega problema, ki odslikava kakovost, na primer neplačevanje najemnine najemnikov, poskusili dobiti najprej čim več vzrokov, zakaj do tega prihaja. To bi lahko storili s pomočjo diagrama ribje kosti takole (glej Slika 6, na str. 28):

Slika 6: Primer ugotavljanja vzrokov in posledic neplačevanja najemnin



Pri obravnavi kakovosti z notranjega vidika nas torej ne zanima, kako občan zaznava strokovnost zaposlenega. Ne ugotavljamo niti, kako pomembno je na primer za najemnike in druge občane to, da upravičenci v najemnih stanovanjih neredno plačujejo najemnino (zunanja kakovost - vidik politike), pač pa ugotavljamo, ali najemnik ne plačuje zato, ker s tem izraža nezadovoljstvo, ker ga zakon ščiti, ker nima dovolj dohodkov, ker je nediscipliniran..., torej vzroke, katere skušamo tudi odpraviti. Gre za notranjo kakovost z vidika politike.

Kakovostna storitev je tu tista, ki se ujema z zahtevanimi standardi, določiti standarde pa je problem. Če se predpostavi, da ocene strank v postopku ne zadoščajo za zagotovitev kakovosti storitev in da v Sloveniji ni močnih in vplivnih uporabnikov, lahko poskusimo poiskati izhodišča za ustrezne standarde kakovosti znotraj organizacije. Tu se kaže možnost, da lahko uprava ponudi vrednote in moč uporabnikom. S tem, ko upoštevamo, da je tu občan tisti, ki voli župana, je javni sklad strokovni izvajalec nalog, uresničevalec politike in sam ne določa ciljev politike. Takšno izhodišče vodi v nesmiselnost ocenjevanja mnenj strank v postopku. Pomembno je, da javni sklad čim boljše predoči dejansko stanje v zvezi z neplačevanjem najemnine, da bo lahko občina oblikovala politiko (izbrala prave cilje). Pri tem je mogoče izkazati uspešnost z opravljeno nalogo in učinkovitost s tem, da počne stvari prav. Pomembna zanj je strokovnost izvajanja.

V javnem skladu se lahko zagotovi možnost pridobitve odgovorov najemnikov na vprašanje, zakaj ne plačujejo najemnine, v dokumentaciji, ki jo pridobi v postopkih opominjanja. S pregledom nad situacijo, ki jo kaže na primer kontrolna karta, lahko javni sklad javi Nadzornemu svetu problem ter tako vpliva na oblikovanje nove politike v smeri izboljšanja, katera obenem postavi standarde za prihodnje delovanje. S tem bi javni sklad pridobil izhodišče za kontrolo kakovosti. Določilo bi se dovoljene meje in spremljalo število najemnikov po kategorijah navedenih vzrokov. Skozi poslovanje bi se tako lahko v načrtovanju zasnoval sistem zbiranja uporabnih podatkov za spremljanje kakovosti.

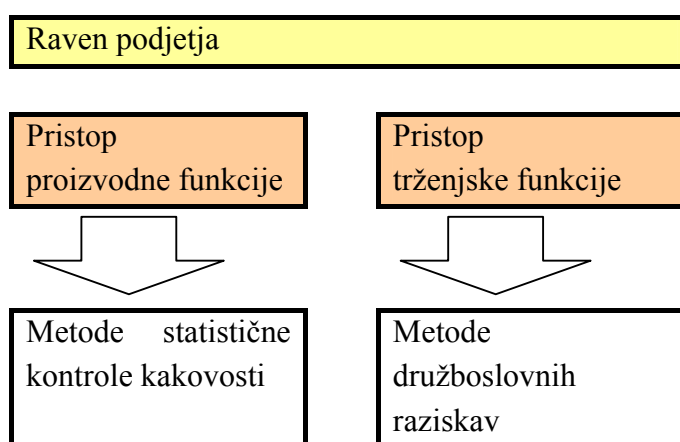
Podjetja procese obvladovanja kakovosti spreminjajo na osnovi uvajanja sistemov celovitega obvladovanja kakovosti, pri čemer je bolj kot statistična metodologija merjenja v ospredju sama filozofija obvladovanja kakovosti. Storitvena podjetja so filozofijo obvladovanja kakovosti prevzela praktično istočasno kot proizvodna podjetja, vendar so uporabo statističnih metod zanemarila bolj očitno kot proizvodna podjetja. Enega od razlogov za takšno stanje predstavljajo razlike v naravi storitev in proizvedenih dobrin, ki se odražajo tako pri merjenju posameznih lastnosti (atributov) kakovosti, kot tudi v samem procesu merjenja. Uporaba osnovnih in dodatnih statističnih orodij je zato v storitvenem sektorju navadno omejena na najosnovnejša orodja (npr. kontrolne karte), če se seveda ne usmerijo k pristopu trženjske funkcije (Ograjenšek, 2002).

V nadaljevanju se skuša poiskati pravi pristop za merjenje kakovosti storitev javnega sklada tudi s pomočjo razmisleka o obstoju novih možnosti statističnih metod. Prispevek Irene Ograjenšek, predstavljen v nadaljevanju, temelji na hipotezi, da možnost nedvoumne identifikacije kupcev v okviru programa zvestobe odpira nove možnosti uporabe podatkov kupcev v procesih celovitega obvladovanja kakovosti.

5.3 NOVE MOŽNOSTI STATISTIČNIH METOD

Mogoče je torej opredeliti dva različna pristopa k celovitemu obvladovanju kakovosti na ravni podjetja: pristop proizvodne in pristop trženjske funkcije. Prvi prevladuje v proizvodnih, drugi pa v storitvenih podjetjih. Pristopa sta prikazana v sliki.

Slika 7: Temeljni pristopi k uporabi statističnih metod v procesih obvladovanja kakovosti na ravni podjetja



Vir: Ograjenšek, 2002.

Poleg nabora statističnih metod se pristopa pomembno razlikujeta tudi po kazalcih, ki jih uporabljata v procesih celovitega obvladovanja kakovosti. Storitvena podjetja imajo težave s kvantitativnimi podatki neposredno meriti glavne lastnosti storitvenih procesov. Zato skušajo prikriti to z uporabo anketnih podatkov o zadovoljstvu kupcev. Res je, da je

zadovoljstvo kupcev cilj, ki ga storitvena podjetja morajo zasledovati, vendar na osnovi uporabe anketnih podatkov ni mogoče zasnovati učinkovite kontrole procesov, saj njihovo zbiranje in obdelava trajata predolgo, pa tudi povezava med parametri procesov in zaznavami kupcev je mnogokrat nejasna.

Pravočasna in učinkovita kontrola storitvenih procesov temelji na uporabi osnovnih in dodatnih statističnih orodij, katerih rezultat so neposredne mere kakovosti procesov. Vendar pa storitvena podjetja osnovna in dodatna statistična orodja redko uporabljajo; večinoma zaradi neprimernih lastnosti merske lestvice večjega dela z anketami zbranih podatkov. Po drugi strani pa metode, značilne za trženjski pristop k celovitemu obvladovanju kakovosti storitev, tako s časovnega kot tudi z vsebinskega vidika ne dajejo rezultatov, ki bi bili relevantni z vidika zahtev kratkoročnega obvladovanja kakovosti storitvenih procesov.

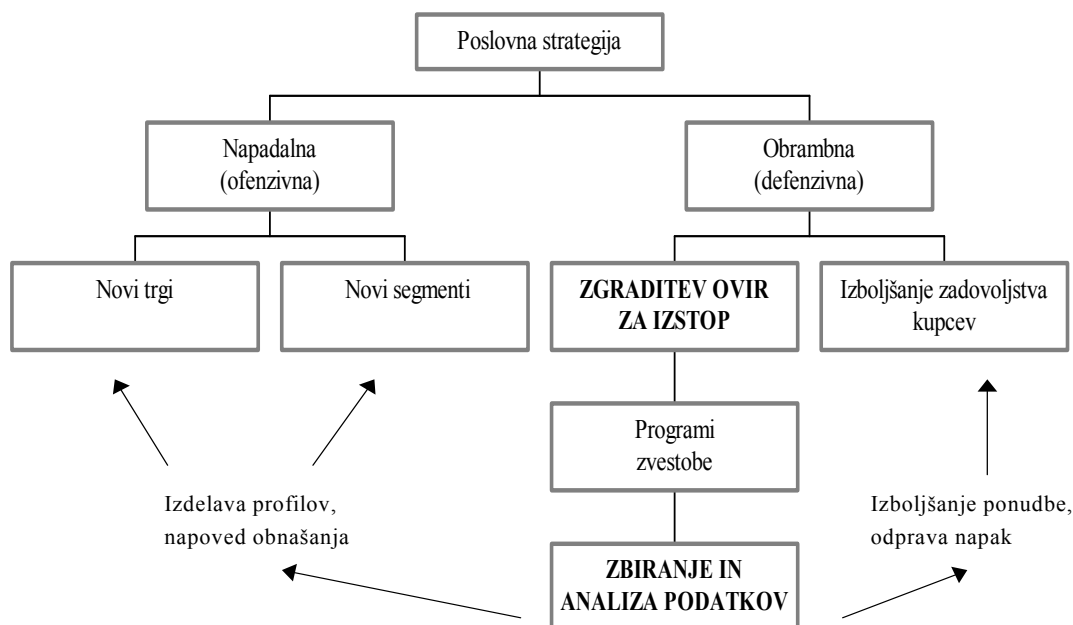
Ob podpori sodobne informacijske in telekomunikacijske tehnologije lahko danes podjetja pridobijo konkurenčno prednost tako, da logično in sistematično uporabijo statistične metode v procesih celovitega obvladovanja kakovosti. Mnogo novih storitev, temelječih na uporabi sodobne informacijske in telekomunikacijske tehnologije (ITT; primeri vključujejo bankomate, dostop do Interneta, mobilno telefonijo itd.) odlikuje merljivost atributov kakovosti, primerljiva z merljivostjo atributov kakovosti materialnih dobrin. To z drugimi besedami pomeni, da je v procesu merjenja mogoča tako uporaba osnovnih kot tudi dodatnih statističnih orodij.

Četudi atributov kakovosti storitev ni mogoče meriti z veliko zanesljivostjo, omogoča hiter razvoj ITT podjetjem zbiranje in shranjevanje velikega števila t.i. transakcijskih podatkov (podatkov o nakupnem obnašanju kupcev, npr. o vrstah proizvodov, fizičnem in vrednostnem obsegu nakupov, pogostosti nakupov, lokaciji nakupov, prodajnem osebju itd.). Te podatke je mogoče analizirati s pomočjo osnovnih in dodatnih statističnih orodij.

Analizo transakcijskih podatkov je mogoče obogatiti z uporabo anketnih podatkov, obe vrsti podatkov pa je mogoče nedvoumno pripisati posameznemu kupcu oziroma gospodinjstvu. Tržne družbe vpeljujejo programe zvestobe. Med uspešnimi so bili American Airlines v letu 1981, čigar zgledu so sledili tudi ostali letalski prevozniki, tudi Adria Airways. Programi zvestobe so se najprej razširili na povezane panoge (najem avtomobilov, hotelirstvo in gostinstvo), kasneje pa tudi v trgovino na drobno, bančništvo, zavarovalništvo itd.

Slika 8 na strani 31 prikazuje, kako je program zvestobe mogoče umestiti v Fornellovo shemo razvrščanja poslovnih strategij ob upoštevanju njegovega vsebinskega in metodološkega vidika. Pri tem ne gre zanemariti vloge, ki jo predvsem metodološki vidik igra pri razvoju napadalne poslovne strategije. Podatke, zbrane v okviru programa zvestobe, je namreč mogoče uporabiti v demografskih in psihografskih modelih (konkretnije npr. za izdelavo profilov ali napovedovanje vzorcev obnašanja novih segmentov kupcev) (Ograjenšek, 2002).

Slika 8: Pomen programa zvestobe za oblikovanje poslovne strategije



Vir: Ograjenšek, 2002.

Podjetja najpogosteje zbirajo kvantitativne podatke o kupcih, kot so demografski in socio-ekonomski podatki (npr. spol, starost, naslov, izobrazba, poklic, dohodek, lastništvo premičnin in nepremičnin), transakcijski podatki (podatki o vrstah in pogostosti nakupov, reklamacijah, pritožbah ipd.) in anketni podatki (podatki o življenjskem stilu, zvestobi blagovnim znamkam ipd.). »Nakopičeno bogastvo podatkov kupcev terja od podjetij uvedbo, obvladovanje in izkoriščanje prednosti dveh konceptov: podatkovnih skladišč (angl. data warehouses) ter podatkovnega rudarjenja (angl. data mining)« (Ograjenšek, 2002). Slednje se navezuje na analize velikega števila podatkov (npr. razvrščanje, vzorčenje, modeliranje, iskanje odstopanj, iskanje povezav itd.), spravljenih v podatkovnem skladišču. Podatkovna skladišča, ki v idealnem primeru vsebujejo podatke o poslovanju, kupcih, dobaviteljih, konkurentih itd. za več let nazaj, tekoče (operativne) podatke ter ocene gibanj različnih pomembnih parametrov v prihodnosti, pa je smiselno izgraditi že zato, da vsi odločevalci v podjetju črpajo svoje podatke iz istega vira. V podatkovno skladišče je mogoče vključiti tudi podatke iz javno dostopnih baz, vendar mora biti takšna odločitev zaradi zelo pogostih razhajanj v načinu zbiranja, obdelovanja in prikazovanja podatkov v različnih bazah dobro pretehtana ter vsebinsko in finančno utemeljena. Rezultati procesa podatkovnega rudarjenja so torej informacije z veliko potencialno vrednostjo za načrtovanje novih oziroma optimiranje ravni kakovosti obstoječih materialnih in nematerialnih proizvodov ter proizvodnih in neproizvodnih procesov (Ograjenšek, 2002).

Težave, s katerimi se podjetja v fazi izgradnje podatkovnih skladišč največkrat srečujejo, so naslednje: nekompatibilnost obstoječih baz podatkov v okviru posameznega poslovnega sistema, sistemska nepopolnost podatkov, podvajanje podatkov ipd.. Ker lahko podatkovna skladišča, vezana na posamezne programe zvestobe, vsebujejo podatke o nekaj milijonih

posameznikov ali gospodinjev (v slovenskih razmerah govorimo o redu velikosti nekaj deset tisoč), morajo podjetja predhodno določiti tudi, katere podatke bodo shranjevala, kako dolgo ter v kakšni obliki:

- Osnovni demografski in socio-ekonomski podatki so navadno v bazo vnešeni samo enkrat in ostajajo - razen sprememb naslovov - večinoma neažurirani, kljub temu, da se poklicna, izobrazbena, dohodkovna in druge strukture populacije, zajete v bazo, spreminjajo.
- Shranjevanje in dostopanje do transakcijskih podatkov iz preteklih let je nasploh problematično, saj so bodisi agregirani do takšne ravni, da so izgubili večino izpovedne moči, ali pa so arhivirani na takšen način, da so praktično nedosegljivi za namene tekočih analiz in ad-hoc poizvedb.
- Anketnih podatkov v podatkovnem skladišču podjetij največkrat sploh ne najdemo, saj jih za podjetja zbirajo in analizirajo zunanji partnerji, ki zbrane podatke sicer posredujejo naročnikom, vendar jih le-ti ne uskladiščijo na način, ki bi omogočal hiter dostop in izvajanje primerjalnih analiz (Ograjenšek, 2002).

Na osnovi zbranih podatkov kupcev pripravljajo podjetja večinoma zgolj standardna poročila v okviru analize prodaje (po regijah, prodajalnah, skupinah proizvodov itd.). Le-ta običajno temeljijo na uporabi transakcijskih podatkov. Sistematično modeliranje na ravni posameznega kupca ali izbranih segmentov ob upoštevanju vseh razpoložljivih vrst podatkov kupcev je še v povojih, čeprav predvsem v tujini podjetja usmerjajo precejšnje napore v modeliranje življenjskega cikla kupcev. Temeljni cilji tovrstnih analiz so naslednji:

- Spremljanje in napovedovanje obnašanja (znanih) kupcev oziroma njihovih segmentov v vseh fazah življenjskega cikla (tj. od prve do zadnje izvršene transakcije med kupcem in podjetjem, vključno z analizo razlogov za prenehanje sodelovanja; le-to lahko zaključi kupec ali pa podjetje) na osnovi demografskih, socio-ekonomskih, transakcijskih in anketnih spremenljivk.
- Identifikacija demografskih in socio-ekonomskih značilnosti obstoječih anonimnih kupcev (segmentov) na osnovi vzorcev obnašanja (t.j. transakcijskih podatkov).
- Identifikacija in napovedovanje obnašanja potencialno zanimivih kupcev (segmentov) na osnovi demografskih in socio-ekonomskih spremenljivk (Ograjenšek, 2002).

Kljub obstoju novih možnosti pa se pri tem prav tako pojavljajo problemi. Poleg osnovnega problema kakovosti podatkov je problem pri izbiri vzorca, saj ob večanju populacije narašča verjetnost izbire nereprezentativnega vzorca. Problem je tudi časovna omejenost predpostavk modelov, ki postanejo neveljavne s spremembami v strukturi populacije. Najvažneje pa je, da se organizacije zavedajo pristranskosti podatkov, zbranih v okviru programa zvestobe. Vedenje in druge značilnosti članov programov zvestobe se namreč lahko pomembno razlikujejo od značilnosti nečlanov. Na dejansko praktično uporabo podatkov kupcev nenazadnje odločilno vpliva človeški dejavnik. Če v podjetjih ni zagnanih kvantitativno pismenih posameznikov, obstaja velika verjetnost, da bodo podatki kupcev neizkoriščeni

obležali v podatkovnem skladišču kljub jasno izraženi potrebi po tovrstnih analizah ter razpoložljivosti naj sodobnejših programskih in analitičnih orodij (Ograjenšek, 2002).

Govoriti je mogoče o t.i. integralnem pristopu k celovitemu obvladovanju kakovosti storitev, v katerem imajo demografski, socio-ekonomski, transakcijski ter anketni podatki natančno opredeljeno vlogo:

- Demografski in socio-ekonomski podatki povezujejo transakcijske in anketne podatke ter pomagajo pri opredeljevanju značilnosti identificiranih segmentov kupcev in pri izdelavi profilov individualnih kupcev.
- Transakcijski podatki so podjetjem na voljo dnevno, zato jih je mogoče uporabiti kot osnovo za analizo posebnih razlogov variabilnosti storitvenih procesov. Le-ti niso sestavni deli storitvenih procesov; pojavljajo se nenadno in nepričakovano. Njihovo prisotnost v procesih ugotavljajo podjetja s statistično kontrolo procesov.
- Anketni podatki so na voljo letno ali še redkeje, zato jih je mogoče uporabiti kot osnovo za analizo splošnih razlogov variabilnosti storitvenih procesov. Le-ti so sestavni deli storitvenih procesov in se spremenijo samo ob spremembi samih procesov. Variabilnost, ki je posledica splošnih razlogov, si podjetja prizadevajo zmanjšati v procesu neprestanega izboljševanja kakovosti.

V integralnem pristopu k obvladovanju kakovosti storitev se torej podatki kupcev, zbrani na različne načine, medsebojno dopolnjujejo. Pripombe kupcev na kakovost storitev, zbrane z anketnimi vprašalniki, lahko na primer podjetja koristno uporabijo pri načrtovanju sprememb v storitvenih procesih, odzivanje kupcev na spremembe v procesih pa preverjajo s pomočjo analize transakcijskih podatkov. Le-ti so na voljo v realnem času, zato imajo podjetja možnost, da se hitro odzovejo na morebitna neugodna gibanja. V tem smislu je mogoče transakcijske spremenljivke opredeliti tudi kot vodilne kazalce (Ograjenšek, 2002).

Učinkovito obvladovanje kakovosti storitev je odvisno predvsem od možnosti vzporednega pridobivanja transakcijskih in anketnih podatkov za znane, demografsko in socio-ekonomsko profilirane kupce, bodisi v okviru programa zvestobe, bodisi na kakšen drug način. Pri tem igra ključno vlogo sodobna informacijska in telekomunikacijska tehnologija, integralen pristop k uporabi statističnih metod v procesih celovitega obvladovanja kakovosti storitev pa statistični stroki ponuja izjemno priložnost za (ponovno) afirmacijo v okviru poslovnih ved (Ograjenšek, 2002).

5.4 MERJENJE KAKOVOSTI NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ IN JAVNI SKLAD

Uprava se res zaveda, da je temelj njene nedotakljivosti spoštovanje predpisanih postopkov. Zbiranje raznovrstnih podatkov na številnih ravneh družbe zahteva vse večjo formalizacijo ustreznih služb, s tem pa krepi birokracijo v družbenih procesih. Računalnik je tako postal simbol birokratske moči. Noben birokrat namreč ne more tako depersonalizirati stikov s strankami, kot to zmora računalnik. Zaradi hitrega spreminjanja okolja se morajo

organizacije notranje oblikovati tako, da se lahko hitro odzivajo na spremembe okolja. Vse bolj pomemben postaja situacijski pristop. To lahko dosega le, če imajo tudi nižje ravni upravnega sistema določeno samostojnost. To samostojnost pa krepi tudi informacijsko-komunikacijska tehnologija, saj omogoča, da informacija najprej pride do izvajalca dela, ne pa več do njegovega predstojnika. Avtonomija javnih uslužbencev se s tem poveča, srednjega vodstvenega osebja je vse manj, razpon kontrole se poveča, hierarhična piramida postane položnejša (Brejc, 2000, str. 232).

5.4.1 Elementi politike kot smotrnega delovanja

Klasična ekonomska misel o racionalnem delovanju gospodarskih subjektov se je razširila tudi za raven odločanja o javnih zadevah. Tu je pomemben koncept javne izbire. Za politiko kot instrumentalno opredeljeno dejavnost je pomembno, kako dobri so izbrani inštrumenti ter kako natančno, ekonomično in učinkovito res dosega zastavljene cilje. Dinamični vidik sledi razvojnemu krogu od nastanka do prenehanja neke politike. Procesni vidik politike zajema upravljalvske, organizacijske in politične dejavnosti in stališča, s katerimi se vložki v politiko spremenijo v rezultate politike. Vložki so raznoliki, mednje sodijo čas, denar, osebje, oprema. Ti vložki in procesi skupaj predstavljajo ukrepe politike. Dunnova (1984) merila za vrednotenje politik so: uspešnost, učinkovitost, ustreznost, pravičnost, odzivnost, primernost (Mandič, 1996, str. 23).

5.4.2 Zagotavljanje kakovosti storitev nepridobitnih organizacij

Uspeh nepridobitne organizacije predstavlja zadovoljen občan. V primeru javne dobrine obstojata dva različna cilja. Eden je naslonjen na civilno družbo, drugi pa na posameznika v njej. Javna dobrino namreč mora zagotavljati država, saj posameznik, ki sledi lastnemu interesu, pri tem ne upošteva korist družbe. Oba navedena se posvečata samorazvoju, neutemeljenem na pridobitniških strategijah. Osrednja vsebina dela upravljanja v družbenih ustanovah temelji na strategiji, ki spreminja poslanstvo v dejavnost, na vodenju ljudi in samorazvoju. Zanje je pomembno:

- poznavanje uporabnikov, da lahko točno opredelijo cilje,
- da opustijo tisto, kar ne deluje več, za kar niso kompetentni,
- da točno vedo, kakšen je program storitev za določenega uporabnika in s kakšnimi pripomočki lahko svoje delovne načrte izpeljejo,
- da zgrabijo pravo priložnost, da ujamemo pravi trenutek, da spremembo uvedejo in jo uspešno uveljavijo.

Merilo strategije so dosežki. Važni so konkretni, kvantificirani rezultati. Nepridobitne organizacije so odgovorne za to, da denar davkoplačevalcev namenjajo tja, kjer so rezultati. Namesto spodnje finančne meje, jemljejo kot končni preizkus obstoja kvaliteto izvajanja

svoje dejavnosti, pri čemer nimajo samo ene spodnje meje, ampak več. Rezultati so vedno zunaj nje (Vidovič, 2003).

Kakovost merimo torej lahko z več vidikov. Ugotovitve Zdenke Vidovič (2003) glede merjenja smotrnosti poslovanja občine so naslednje: »V nepridobitnih organizacijah so kakovost in stroški težje merljivi. Kakovost vključuje zadovoljstvo občanov in primernost namenu. Merimo lahko torej ustreznost storitev za javni sektor kakor tudi skladnost s tehničnimi merili. Merila za stroške so skoraj vedno vezana na pravilno razporejanje stroškov na nosilce, zato je njihova zanesljivost odvisna od računovodskega sistema in presoje. Občani so zainteresirani za kakovostne storitve. Kakovost je mogoče oceniti na različne načine, in sicer z vidika prejemnika storitev, pri tem se ocenjuje zadovoljstvo prejemnika storitev (ali je ta izpolnil njegovo pričakovanje), ter z vidika tehnične kakovosti oziroma z vidika strokovnjaka, ki oceni, ali storitev izpolnjuje vse zahtevane standarde in specifikacije ali pričakovanja izvedenca. Pri opredeljevanju meril se je potrebno posvetovati z uporabniki storitev.«

Ko merimo izložke, se je pri merjenju kakovosti potrebno vprašati: Kako dobro? Kakovost vključuje zadovoljstvo občanov in primernost namenu (standardi). Merimo ustreznosti storitev za javni sektor kot tudi skladnost s tehničnimi merili. Da je merilo ustrezno, mora biti primerno interesom občanov, razumljivo, pregledno in sledljivo ter popolno (pokrivajo vse pomembne aktivnosti in elemente izvajanja nalog). Ko merimo proces, se pri merjenju kakovosti vprašamo: Kako dobro so delovale kontrole v procesu? Ko merimo zmogljivosti, se vprašamo: Kakšno raven storitev in pogojev za življenje občanov dosega občina? Koliko se revne občine razlikujejo od povprečja v državi in od drugih primerljivih občin? (Vidovič, 2003).

5.6 STANDARDI KAKOVOSTI

V primeru javnega sklada lahko kakovost ocenimo tudi z vidika tehnične kakovosti oziroma z vidika strokovnjaka, ki oceni, ali storitev izpolnjuje vse zahtevane standarde in specifikacije ali pričakovanja izvedenca (Vidovič, 2003, str. 163). Seznanitev z vsebinami standarda ISO omogoča pridobiti potrebne smernice za presojo o ustreznosti kazalnikov kakovosti, saj se standardi kakovosti spuščajo v vse bistvene procese in njihove faze z usmerjenostjo k uporabniku. Tako se srečamo z Demingovim krogom in modelom procesa ter ostalimi zahtevami standarda ISO, ki jih je potrebno prilagoditi storitvam javnega sklada.

Občina je izbrala sistem ravnanja kakovosti ISO 9000. Ne glede na to, za kateri standard ISO se bo odločil javni sklad, bomo predstavili v grobem zahteve standarda ISO 9001: 2000, ki je nadgradnja prejšnjega, in metodo 20 ključev kot metodi celovitega obvladovanja kakovosti.

Zahteve standardov ISO 9000 so visoke, vendar dosegljive. Standard predpisuje, kaj mora podjetje doseči in ne kako, zato je lahko program obvladovanja kakovosti izbran po lastni presoji podjetja. Certifikat prinaša podjetju predvsem notranje koristi, saj izboljša organizacijo poslovanja in znižuje stroške kakovosti. Sistem predvsem zagotavlja tehnološke pogoje za kakovosten izdelek ali storitev oziroma pogoje, da delamo stvari prav, preprečimo napake in da smo učinkoviti, ne vsebuje pa zahtev po poslovni uspešnosti (Nemec, 2003).

5.6.1 Standard kakovosti ISO 9001:2000

Mednarodni standard ravnanja kakovosti ISO 9001:2000 govori o tem, da naj bo stalni cilj podjetja nenehno izboljševanje poslovanja (stalno doseganje pozitivnih gibanj kazalcev, ciljev, planov v primerjavi s preteklimi – Demingov krog). Pravi, da bomo uspešnejši, če se bodo aktivnosti in z njimi povezani viri identificirali, razumeli in ravnali kot proces, če bomo imeli metode in merila za zagotovitev uspešnosti in učinkovitosti teh procesov, če bomo izvajali ukrepe za nenehno izboljševanje teh procesov (Šegel, 2003). Tudi poročanje občine o dosežkih Računskemu sodišču kaže poudarek na procesu. Zmeraj so potrebni vložki, ki jih v procesu obdelave ob hkratnem ustvarjanju dodatne vrednosti spremenimo v izločke. Z vidika procesa imamo tako možnost ugotoviti vložke in izločke ter jih opredeliti in meriti.

Dalje govori o tesnih zvezah z odjemalci in dobavitelji. Pri prilagajanju standarda potrebam javnega sklada zopet naletimo na problem, kdo je kupec in če ne kupec, kdo je dobavitelj. Stranka v postopku je lahko dobavitelj, obstoja medsebojna odvisnost med občani kot dobavitelji in javnim skladom. Njun vzajemno koristen odnos povečuje sposobnost obeh strani za ustvarjanje vrednosti. Odjemalce, kakor jih opredeljuje standard in katerih pričakovanja se morajo preseči, bi tako v našem primeru predstavljali občani, ki na volitvah postavljajo zahteve in pričakovanja o tem, kako kakovostno naj bo poslovanje. Ta zahteva terja od najvišjega ravnateljstva v zasebnih oziroma upraviteljev v javnih podjetjih, da zagotovi tako določanje, kakor izpolnjevanje zahtev odjemalcev. V praksi to pomeni, da je ravnateljstvo (v našem primeru upraviteljstvo) vedno informirano o novih ali specifičnih zahtevah in eventuelnih pritožbah odjemalcev (občanov) ter vzpostavlja enotnost namena in usmeritve podjetja. Ustvarijo in vzdržujejo naj notranje okolje, v katerem se lahko zaposleni popolnoma vključijo v doseganje ciljev podjetja. Obseg navodil izbere organizacija sama glede na zahtevnost procesov in glede na cilje ali kazalnike, ki jih je potrebno doseči. Politika kakovosti naj vsebuje obvezo k nenehnemu izboljševanju učinkovitosti sistema ravnanja kakovosti ter podaja okvirne vrednosti in trende. Standard zahteva, poleg določitve ciljev na višji ravni, določitev in razporeditev ciljev/kazalnikov na ustrezne, nižje ravni tako, da se praktično vsi zaposleni – posamično ali skupinsko – aktivno angažirajo pri iskanju poti in pri delu, ki vodi do načrtovanih, konkretno izmerjenih in ovrednotenih ciljev. Ker so v primeru javnega sklada pomembni tudi procesi, ki se odvijajo v času, je zanj pomembno hitro vzpostavlja vedno novih sistemov pridobivanja podatkov, ki bi omogočali prikazovati

različne situacije v različnih trenutkih in s tem izboljšanje tega stanja tako, da se pravočasno opredeli standarde v načrtu in oblikovanju prihodnje politike.

Na podlagi doseganja ali nedoseganja ciljev lahko ravnateljstvo podjetja odloča o višini plač posameznikov in skupin in/ali omogoča izgradnjo karier za mlajše zaposlene ter napredovanja za druge. Govorimo lahko o »ciljnem ravnanju«, o »hierarhiji ciljev« in drugih oblikah delovanja in odločanja na podlagi doseganja ali nedoseganja ciljev/kazalnikov. Identificirani procesi in planirani rezultati-izhodi teh procesov, ki morajo biti dokumentirani, medtem ko to ni nujno za vse postopke planiranja. V splošnem morajo biti vsi cilji in kazalniki planirani, pri čemer je poudarek na doseženih rezultatih. Predstavnik ravnateljev zagotavlja dvigovanje zavesti o zahtevah odjemalcev v celotnem podjetju. Pri notranjem komuniciranju gre za zahtevo, ki od najvišjega ravnateljstva pričakuje, da vzpostavi procese komuniciranja in da to komuniciranje o učinkovitosti sistema v resnici poteka. Mišljene so razne oblike od oglasnih desk s podatki in rezultati, preko informacij, posredovanih v mrežo povezanih računalniških uporabnikov, pa vse do individualnih srečanj in razgovorov, skupinskih sestankov, internih glasil ipd..

Zahteva se ocenjevanje priložnosti za izboljšave in potrebe po spremembah sistema, vključno s politiko kakovosti in cilji. V tem smislu morajo biti pripravljene tako vhodni podatki za pregled, kakor rezultati pregleda. Zahtevan je minimalni obseg informacij, ki naj jih vodilni/odgovorni ljudje pripravijo v kvantificirani obliki kot poročila o opravljenem delu in kot predloge za spremembe in izboljšave.

Standard zahteva, da so odločitve in ukrepi konkretizirani in usmerjeni v izboljševanje učinkovitosti sistema in procesov, v konkretno izboljševanje proizvodov/storitev glede na zahteve odjemalcev ter v potrebne vire. Kot zadovoljstvo odjemalcev šteje zaupanje, gotovost, jasnost, pravočasnost, razumevanje in primeren odnos, da so pričakovanja v zvezi s proizvodom ali storitvijo uresničena. To je torej percepcija odjemalca o uresničevanju njegovih zahtev. Sam akt, npr. reklamacije in zavračanje blaga/storitve ter obdelava le-tega je zgolj »nezadovoljstvo odjemalca« in ne zadošča tej zahtevi. Za ugotavljanje zadovoljstva odjemalcev je potrebno razviti metode, tehnike, orodja in zagotoviti vire, na primer ankete.

Ukrepi, ki sledijo po presoji, morajo vključevati overjanje izvedenih ukrepov in poročanje o rezultatih overjanja. To pomeni, da morajo biti rezultati korektivnih ukrepov overjeni. S posebnimi metodami moramo dokazati sposobnost procesov za doseganje planiranih rezultatov. Tu ne gre le za proizvodne/storitvene procese, temveč za vse procese, ki so bili identificirani. Če se neskladnost proizvoda ugotovi po dostavi ali po začetku uporabe, mora podjetje izvesti ukrepe, ustrezne posledicam ali potencialnim posledicam neskladnosti. Analiza je razširjena na vse vrste podatkov iz notranjih ali zunanjih virov.

Pridobitev certifikata kakovosti ISO 9000 ali pa morda ISO 9001 še ne bi smela pomeniti konca prizadevanj. Problem ugotavljanja in merjenja lahko rešujemo z nadgradnjo sistemov

z usmerjanjem h kriterijem nagrade za odličnost (priznanja RS za poslovno odličnost). Samoocenjevanje in točkovanje, ki se izvede po modelu evropske nagrade za odličnost, nam lahko pokaže trenutno sliko ustanove po devetih merilih, ki sestavljajo dejavnike in rezultate. Model poslovne odličnosti, predvsem kar se tiče rezultatov, nadgrajuje ISO 9000 v tem, da poleg interesov kupcev obravnava tudi interese drugih skupin, kot so zadovoljstvo zaposlenih, vpliv na družbo in poslovne rezultate (interes lastnikov) (Nemec, 2003).

Ker pri ocenjevanju uspešnosti nepridobitnih organizacij nastopajo problemi, se v literaturi priporoča uporaba kombinacije dveh modelov in sicer model poslovne odličnosti in uravnoteženi sistem kazalnikov (Bergant, 2003, str. 7). Oba imata svoje prednosti in slabosti. Kot model poslovne odličnosti je res, da se priporoča izbiro tistega, ki ima za osnovo evropski model odličnosti in je pri nas uveden z zakonom o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost, toda, ali si ne bi morda поблиže pogledali tudi metodo 20 ključev, katera sestoji in dvajsetih elementov? Za evropsko priznanje kakovosti se vladne in nepridobitne organizacije ne morejo potegovati (Šegel, 2002).

5.6.2 Metoda 20 ključev

Več je pristopov za povečanje konkurenčne sposobnosti, vendar je le malo takih, ki pokrivajo velik del strukture podjetja. Malo je pristopov, ki gradijo in računajo na podporo delavcev na najnižji ravni v podjetju (na primer delavca v vložišču ali referenta, ki ima neposredni stik s stranko). Sistem, ki sloni na malem človeku in na skupinah sposobnih in motiviranih delavcev, ki pa hkrati iz mnogih drugih sistemov črpa le najboljše, je sistem dvajsetih ključev. 20 ključev temelji na razvoju timskega dela na vseh ravneh podjetja, saj je temeljno pravilo, ki vodi do uspeha, ravno vključenost vseh zaposlenih v projekt. Z metodo, ki je zelo praktična, se tako vzpostavijo pogoji in kultura prilagodljivih delovnih mest in skupin v smislu bolje, hitreje in ceneje. S pomočjo 20 ključev lahko dosežemo cilje, kot so predvsem izboljšanje konkurenčnosti podjetja, kakovosti proizvodov, procesov in storitev ter povečanje učinkovitosti in zadovoljstva zaposlenih, izboljšanje hitrosti učenja in pospešitev inovacij, produktivnosti ter fleksibilnosti. S pomočjo karte 20 ključev in petstopenjskega sistema za ocenjevanje in primerjanje, ki je enak za vsa podjetja, podjetje oceni, kakšno je stanje posameznega ključa oziroma področja. Najvišja ocena je pet, najnižja pa ena, kar pomeni, da podjetje lahko dobi skupno od 20 do 100 točk. Ocenjevanje seveda ni samo sebi namen, pomembno je tudi zaradi realnega zastavljanja ciljev, lažjega izvajanja izboljšav, motivacije zaposlenih in spodbujanja zdrave tekmovalnosti med skupinami v podjetju. Podjetje se na osnovi ocene odloči, na katerih področjih bo najprej uvajalo izboljšave. Ko se določi prednostne ključne in dinamiko uvajanja, se lahko začne izboljševati izbrana področja delovanja.

Kratka predstavitev vsebine dvajsetih ključev po tematskih skupinah:

- 1) Dimenzioniranje delovnega mesta in zaposlenih. Uvajanje 20 ključev se začne s ključem 1, ker se navezuje na vse druge ključe. Aktivnosti so naravnane na izboljšanje produktivnosti in lajšanje dela. To se doseže tako, da se delovna mesta očisti nepotrebnih stvari, jih organizira in primerno označi. Tako se z nekaj ukrepi poveča tudi motivacijo zaposlenih, ker je to zelo pomembno za uspešno uvajanje ostalih ključev. Bistvo ključa 2 sta racionalizacija in poenostavljanje organizacijske strukture podjetja, predvsem pa uveljavljanje vrednot in ciljev podjetja ter oblikovanje operativnih ciljev na nižjih organizacijskih ravneh. Ta ključ pomeni uskladitev med vodenjem od zgoraj navzdol in sodelovanjem od spodaj navzgor. Brez primerne organizacijske strukture, ki temelji na majhnih delovnih skupinah, ni mogoče pričakovati polnega izkoristka vseh človeških potencialov v podjetju. Tako organizirano podjetje je lažje kos hitrim spremembam na tržišču. Namen ključa 3 je vzpostaviti skupinski način dela v podjetju, kar pospešuje sodelovanje med zaposlenimi, krepi njihovo motivacijo, predvsem pa omogoča izrabo posameznikovega potenciala. Tak način dela je tudi sredstvo za učinkovito uvajanje procesa stalnih izboljšav. Zadnji iz te skupine je ključ 10. Z njegovim uvajanjem naj bi se uveljavila časovna disciplina zaposlenih, izboljšale delovne navade, izkoristek časa ter pozitivno in prijateljsko ozračje na delu.
- 2) Izboljšanje kakovosti. Osrednji ključ te skupine je ključ 11, ki pomeni uvedbo naprednega sistema za zagotavljanje kakovosti, ki temelji na vgraditvi kakovosti v same procese opravljanja storitev in uvaja različne tehnike za nadzor kakovosti. Kadar se napake pojavijo, potujejo informacije o tem hitro, kar pomaga k minimalnim stroškom zaradi izmeta. Zelo pomembno je tudi vzdrževanje naprav in opreme, ki ga pokriva ključ 9. S tem ključem se preventivno prepreči okvare in s primarnim vzdrževanjem izboljšuje njihovo zmogljivost ter izkoriščenost. Ta ključ uvaja mere in evidence o obratovanju in vzdrževanju. Pomembno pa je tudi to, da nezahtevna vzdrževalna dela opravljajo delavci sami. Usposabljanje delavcev spada v domeno ključa 15, s pomočjo katerega naj bi vsak delavec v skupini obvladal več različnih del. V ta namen je potrebno organizirati navzkrižno usposabljanje. Delovne postopke je treba tako poenostaviti, da so razumljivi vsakomur. Koristi univerzalne usposobljenosti delavcev se bodo pokazale v višji produktivnosti in fleksibilnosti. Sem sodi tudi ključ 7 - opravljanje storitev brez nadzora. To pomeni zanesljivo storitev brez napak, pri čemer delavec ne potrebuje pretiranega miselnega navora. Za zagotavljanje kakovosti je pomembno tudi, da dobavitelji, ki so v našem primeru stranke, priskrbijo popolne vhodne dokumente, za kar skrbi ključ 12. Kot dobavitelje v sistemu dvajsetih ključev razumemo v našem primeru občane, kot tudi notranje zaposlene, ki posredujejo dokumentacijo dalje, drugim znotraj podjetja. Tako se podjetje tesneje poveže z občani in jim tudi pomaga, da pridobijo popolno dokumentacijo. Razvoj notranjih prenosov dokumentacije pa prinese boljšo komunikacijo in hitro odpravljanje problemov, kjer nastanejo.
- 3) Zmanjševanje stroškov in povečanje produktivnosti. Ključ 13 je namenjen predvsem znižanjem vseh izgub in potrat, ki nastanejo zaradi odvečnih človeških aktivnosti. S pomočjo tega ključa povečujemo delež aktivnosti, ki dodajajo vrednost. Predvsem

iščemo tiste točke v podjetju, kjer nastajajo izgube, odprava teh prinese največje prihranke. S pomočjo ključa 6 - vrednostne analize podjetje preuči funkcije vseh delovnih enot. Rezultat analize je izločitev operacij, ki ne dodajajo vrednosti. Za doseg teh ciljev so potrebne stalne majhne izboljšave naprav in delavcev kot tudi izboljšave delovnih procesov. S pomočjo ključa 14 naj bi povečali produktivnost z aktivnostmi vseh zaposlenih. Izboljšave je potrebno uvajati v okviru delovnega mesta. Računati na to, da bo kdo drugi opravil izboljšave namesto nas samih, lahko privede do tega, da do izboljšav sploh ne pride. Ta ključ predvideva postavitev delavnic za izboljšave, v katerih lahko delavci uresničijo svoje ideje in predloge. Stroške zmanjšamo tudi z nadzorom učinkovitosti dela, kar predvideva ključ 17. Zaposleni si sami zastavljajo realne cilje na področju normativov in tudi sami spremljajo njihovo doseganje. Zniževanje stroškov prav tako predvideva ključ 19, ki uvaja varčevanje z energijo in materiali. Pri tem naj bi podjetje povečalo izkoriščenost materialov, zmanjšalo obremenitve do okolja, predvsem pa med vsemi zaposlenimi ustvarilo kulturo varčevanja in nižanja stroškov.

- 4) Izboljšanje toka procesov (hitrejša dobava, zmanjševanje zalog). Ključ 5 s krajšanjem časov nastavitvev oziroma menjave orodij močno skrajša pretočne čase, povečuje stopnjo izkoriščenosti strojev in ljudi, povečuje fleksibilnost in hitrost dela. V podjetju želimo z dobro organizirano predpripravo, ustreznimi tehničnimi prilagoditvami strojev in pripomočkov ter s treningom delovnih skupin doseči čim krajši mrtvi tek strojev. Skrajšanje nastavitvenih časov je izredna konkurenčna prednost. Tako pride do večje pretočnosti procesov, zmanjšujejo se potrebe po zalogah in lažje dosegamo zastavljene roke dobav. Lahko rečemo, da je eden takih pripomočkov v javnem skladu lahko že izdelan dopis. Zaloge zmanjšujemo s ključem 4. Zaloge vežejo obratni kapital, zavzamejo prostor (dopisi), povzročajo odvečno administracijo, transport in manipulacijo. Velike medfazne zaloge pogosto prikrivajo pomanjkljivosti na drugih področjih, kot so načrtovanje proizvodnje, sodelovanje z dobavitelji, povezovanje delovnih procesov, kakovost in podobno. K temu precej pomaga predvsem ključ 8, ki procese poveže z optimalnim pretokom materiala in informacij med fazami procesov. Povezovanje procesov lahko pripelje tudi do znatnega skrajšanja proizvodnega ciklusa. Ključ 16 vpliva na pravočasne in hitre dobave. Z dobrim načrtovanjem proizvodnje se podjetje lahko hitro odziva na spreminjajoče zahteve trga.
- 5) Razvoj tehnologij. Za to tematsko področje skrbita ključa 18 in 20. Ključ 18 je usmerjen predvsem v računalniško podporo poslovanju in predvideva uvedbo naprednega integriranega informacijskega sistema, ki povezuje celotno proizvodnjo in režijske oddelke. Ključ 20 je osredotočen na obvladovanje vodilnih tehnologij, kar pomeni tako stroje in naprave kot tudi znanje in izkušnje zaposlenih, njihovo sposobnost in hitrost razvoja ter uvajanja novih tehnologij. (Žužek, b. l.).

Za metodo 20 ključev je značilen celovit pristop, saj kaže rezultate na vseh ključnih področjih poslovanja. Metoda 20 ključev je univerzalna. Uporabiti jo je mogoče v kateremkoli podjetju iz katerekoli panoge, ne glede na to, ali je proizvodno, storitveno ali trgovsko (Vidmar, 2002, str. 35).

Prednosti te metode so v povečanju konkurenčne prednosti podjetja s tem, da se osredotoča na aktivnosti, ki dodajajo vrednost in zmanjšuje oziroma odpravlja aktivnosti, ki ne dodajajo vrednosti - podjetja postajajo vedno bolj vitka. Gre za celovit in sistematičen pristop, ki pokriva celotno poslovanje podjetja: 20 ključev pomeni 20 področij poslovanja. Povezuje in nadgrajuje druge metode za izboljšanje poslovanja (ISO, BSC, BPR, TQM), napredek se lahko meri in primerja z drugimi organizacijami iz različnih držav in industrijskih panog. Uvajanje metode je zelo praktično in sistematično in vključuje vse zaposlene (Žužek, 2003).

6. SKLEP

Vloga nove stanovanjske politike je določena z ustavo RS, ki navaja, da je država dolžna ustvarjati možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. S prehodom v nov tip politike je država prepustila neposredno oskrbovalno funkcijo drugim nosilcem oskrbe, to je občinam, nepridobitnim stanovanjskim organizacijam in drugim predvidenim samoorganizacijam skupin prebivalstva, kar je imelo vpliv tudi na Mestno občino Ljubljana. Ta je ustanovila Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana, ki se je z dnem 1. 7. 2002 oblikoval iz treh organizacij in tako postal osrednja lokalna institucija. S svojo dejavnostjo danes pokriva območje Mestne občine Ljubljana, nadzor nad njegovim poslovanjem pa izvaja Nadzorni svet mestne uprave in drugi organi Mestne občine Ljubljana ter Računsko sodišče.

Namen javnega sklada je dvojni. Na eni strani izvaja nacionalni stanovanjski program na lokalni ravni tako, da pripravlja in izvaja stanovanjski program občine ter izvaja upravne naloge na stanovanjskem področju. Na drugi strani pa na področju oskrbe spodbuja stanovanjsko gradnjo in izboljšanje kvalitete obstoječih zasebnih stanovanj ter zagotavlja gradnjo nepridobitnih in socialnih stanovanj, prenavo in vzdrževanje lastnih stanovanj in stanovanjskih hiš.

Nova stanovanjska politika kot dejavnost se odraža skozi nacionalni stanovanjski program. Občinski stanovanjski program pa na podlagi načel nacionalnega stanovanjskega programa konkretizira poslovno politiko občine. Državno institucijo tvorita javna uprava, ki naj bi zbirala in strokovno urejala odzive javnosti na določen zakon in o tem seznanjala politiko, in politika, v domeni katere je določanje ciljev. Njuno medsebojno razmerje, ki je na državni ravni, je podobno tudi na lokalni ravni, le da predpisi omejujejo lokalno oblast pri oblikovanju samostojne politike na določenem področju.

Javnost danes čedalje bolj zahteva kakovostne storitve tako javne uprave kot nepridobitnih organizacij in tako posredno tudi javnega sklada. Svoje zahteve po kakovosti izraža preko zunanjega nadzora in Računsko sodišče je danes začelo s spremljanjem smotnosti

poslovanja občin. Poleg tega se odvijajo spremembe na zakonodajnem področju, kar zahteva hitro odzivanje nanje. Smotrnost občin vključuje pojma učinkovitosti (delati stvari prav) in uspešnosti (delati prave stvari). Dejavniki smotrnosti so dosežki občine, raven in kakovost sodelovanja občine z občani ter stroški. Vse te je potrebno vselej obravnavati združeno, za pridobitev celovite slike in ustreznih podlag za ocenjevanje smotrnosti.

Pri poizkusu prenosa tržnega koncepta na storitve javnega sklada smo ugotovili, da so značilnosti tistega dela storitev, kjer gre za opravljanje upravnih nalog, podobne storitvam javne uprave. Pri merjenju kakovosti nastopijo težave, ko je potrebno opredeliti kakovost v očeh državljana. Vprašanje je v tem, kdo je kupec storitev. Upravne enote ga poskušajo rešiti z opredelitvijo kupca kot stranke v postopku, kar bi bilo možno uporabiti tudi na primeru javnega sklada. V javnem skladu so njegove naloge z vidika razmerja med javno upravo in politiko kot »areno moči« na tem področju predvsem strokovne. Tako je pri izvajanju upravnih nalog za ocenjevanje kakovosti pomembno predvsem opravljati naloge tako, da se sledi pravno veljavnost iz česar bi tako lahko oblikovali prava merila kakovosti. Po drugi strani pa z vidika stranke v postopku lahko obravnavamo kakovost z zunanjega vidika (vidik odnosa zaposlenih do strank) kot tudi z notranjega vidika (vidik vgrajene kakovosti v procesih, s čim manj napak) skupaj z uporabo spremljanja pritožb strank preko dopisov in knjige pritožb. Pri prilagajanju standardov postane stranka dobavitelj, pri čemer je za kakovost pomembno, da je ta stranka čim bolj informirana o tem, kaj mora predložiti za uveljavljanje določene pravice.

Vendar, osnovna dejavnost javnega sklada je danes zagotavljanje stanovanj socialnim upravičencem. Pri tem nastopa stanovanje kot posebna dobrina, zaradi katere je stanovanjska politika kot dejavnost potrebna. Stanovanje ima poleg značilnosti zasebne dobrine tudi značilnosti javne dobrine, kar se vidi v primeru, ko lastniki nimajo motivov za vlaganje v prenovo lastnega objekta in pride do nenameravanega razvrednotenja soseske. Ta osnovna dejavnost je tako rezultat sedanjih ciljev politike kot dejavnosti, ki so usmerjeni k večanju ponudbe najemnih stanovanj. Ker javni sklad v okviru nacionalnega stanovanjskega programa oblikuje stanovanjsko politiko na lokalni ravni, je potrebno kakovost izvajanja njegovih storitev obravnavati tudi s političnega vidika. Pri ocenjevanju relativne kakovosti javnega sklada, nastopi težava, ko želimo poiskati primerljivo organizacijo. Zato je iskanje pravih meril kakovosti za javni sklad težavno. Lahko je tudi večplastno.

Ker na eni strani razumemo politiko v kontekstu politične »arene« in na drugi strani kot dejavnost, se začnejo pojavljati vprašanja, ali naj merila izhajajo iz razmerja med strokovnostjo javne uprave in politike kot »arene moči«, ali naj izhajajo iz razmerja med občani Mestne občine Ljubljana, ki na volitvah izvolijo župana, in javnega sklada, financiranega iz sredstev proračuna, ali pa naj izhajajo iz javnega sklada kot organizacije, ki svojo nepridobitno dejavnost lahko financira z vzporedno pridobitno dejavnostjo.

Iz teh vprašanj izhaja, da se začnejo problemi merjenja kakovosti storitev javnega sklada na začetku, in sicer takrat, ko hočemo priti do izhodišča za nadaljnje ugotavljanje pravih meril kakovosti. Vzrok temu so spremembe in dogodki, ki se odvijajo v Sloveniji po njeni osamosvojitvi ob njenem prehajanju iz socialističnega v tržno gospodarstvo. S tem, ko nastajajo nove organizacije iz starih, se te prilagajajo počasi in v današnjem času vsebujejo elemente obeh gospodarstev. Še vedno nerazpoznavne vrednote tudi ne morejo dati enotnega stališča do kakovosti storitev.

Prava merila je možno pridobiti tako, da začnemo tam, kjer se ocenjuje kakovost v odnosu do cene, oziroma v odnosu do višine davkov, ob upoštevanju vrednotenja kakovosti občana. To bi lahko kazalo na kakovost s političnega vidika (politika kot dejavnost). Pri tem to kakovost lahko obravnavamo tako z zunanjega kot notranjega vidika. Pri zunanjem vidiku je tako potrebno pridobiti mnenja in hotenja vseh občanov, to so mnenja dveh različnih interesnih skupin (lastnikov in najemnikov). S pomočjo teh nato določimo standarde, ki jih je potrebno uveljaviti in spremljati njihovo doseganje.

Župan, ki je voljen, opredeli cilje politike. Javni sklad kot institucija, ki deluje strokovno, lahko pomaga na nek način pri oblikovanju družbenih vrednot (pri tem seveda pazi, da se te ločijo od vrednot politike (politična »arena«). Bolje je, da se vrednote razlikujejo. Zato je težavno ugotoviti mejo med vrednotami. S svojim načinom poslovanja in odnosa do strank ima možnost, da posreduje prave vrednote svojim uporabnikom. Poiskati je le potrebno ustrezne načine za doseganje slednjega in ustrezno informirati občane. Javni sklad kot vezni člen med politiko in stroko, v sodelovanju z uporabniki njegovih storitev, ima možnost oblikovanja novih vrednot družbe.

Najverjetneje pa je, da šele, ko bi se javni sklad dejansko sam financiral s svojo pridobitno dejavnostjo in se tako vsaj deloma »ločil« od proračunskih sredstev, bi se dalo oblikovati prave vrednote in takrat bi postalo najpomembnejše organizirano delovanje za interesne skupine, to so revni občani. Verjetno bi bilo dobro, če ne celo najbolje, da javni sklad že danes začne sodelovati s temi interesnimi skupinami tako s pridobivanjem njihovih pobud pri iskanju morebitnih rešitev stanovanjskih problemov kot s svojim iskanjem teh tako v občinskih kot tudi drugih okvirih. Na vprašanje kako dobro bi torej odgovarjale interesne skupine.

8. LITERATURA

1. Bandelj Mirko: Analiziranje učinkovitosti državne uprave. Javna uprava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 4 (1998), str. 547-579.

2. Bergant Živko: Posebnosti analize poslovanja v nepridobitnih organizacijah. Zbornik V. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003, str. 7-26.
3. Borak Neven: Predgovor. Zbornik V. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003, str. 5.
4. Brejc Miha: Ljudje in organizacija v javni upravi, Ljubljana : Visoka upravna šola, Ljubljana, 2000. 250 str.
5. Kotler Philip: Trženjsko upravljanje. B.k. Mladinska knjiga, 1996. 766 str.
6. Kovač Polona: Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja – primer upravnih enot. Javna uprava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti. Ljubljana. 1 (1999), str. 29-52.
7. Linehan Margaret, Walsh James S.: Working for Change: Service quality and customer responsiveness in the Irish Local Authority context. Understanding Public and Private Sector Partnerships. Sheffield Hallam University, 1997, str. 393-405.
8. Mandič Srna: Stanovanje in država. Ljubljana : Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, Forum 3, 1996. 206 str.
9. Nemeč Tomislav: Elementi »mehke kakovosti« v državni upravi. Upravna enota Ljutomer. [URL: <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/mehka-kak.doc>], 7.6.2001.
10. Nemeč Tomislav: Ali se kakovost v upravi splača? (Uspešnost in stroški kakovosti v javni upravi). [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Nemec.pdf>], 26.2.2003.
11. Ograjenšek Irena: Analiza podatkov kupcev: Izzivi obvladovanja kakovosti storitev. Ljubljana. [URL: <http://www.sigov.si/zrs/obvestil/raden02/r14.doc>], 14.11.2002.
12. Pretnar Vitomir: Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v Upravni enoti. [URL: <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Vitomir%20Pretnar.pdf>], 26.2.2003.
13. Rusjan Borut: Management proizvodnje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 296 str.
14. Šegel Vasiljka: Upoštevanje principov kakovosti pri različnih avtorjih in modelih kakovosti. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 47 str. [URL: www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/segel445.pdf].
15. Vidmar Barbara: Ravnanje kakovosti. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 43 str. [URL: http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/vidmar_402.pdf].
16. Vidovič Zdenka: Smotrnost poslovanja občin. Zbornik V. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003, str. 153-169.

9. VIRI

1. Nacionalni stanovanjski program, Uradni list RS, št. 43/00. [URL: <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/043/B/521985563.htm>].
2. Odlok o ustanovitvi Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št.109/01). [URL: <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/109/B/5253422086.htm>].
3. Splošni pogoji poslovanja Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 94/02 [URL: <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/094/B/5247372996.htm>].
4. Stanovanjski program Mestne občine Ljubljana za leto 2003, Ljubljana, januar 2003.
5. Stanovanjski zakon (SZ, Uradni list RS, št. 18/91 in SZ-1, Uradni list RS, št. 26/03). [URL: http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2003/069/B/52_3312_5063.htm].
6. Statistični letopis Slovenije, za l. 2002.
7. [URL:http://www.ljubljana.si/mol/uprava/oddelek/oddelek_za_lokalno_samoupravo/mapa.html]
8. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št.80/99). [URL: <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/1999/080/B/523777815.htm>].
9. Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00). [URL: <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2000/022/B/52976574.htm>].
10. Žužek Barbara: Prednosti metode 20 ključev. Glasilo skupine Liv Postojna, b.k., [URL: <http://www.liv.si/liv/vesti.pdf>], b.l..