

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

KAKOVOST STORITEV DRŽAVNE UPRAVE

Slavojka Živič

Koper, 2008

Mentor: pred. mag. Danijel Bratina

POVZETEK

Vedno večje zahteve in pričakovanja strank ter gospodarskih subjektov, globalizacija, vključevanje v različne integracijske tokove, hiter razvoj sodobnih tehnologij, predvsem komunikacij, prispevajo k razvoju državne uprave. Uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti je eden ključnih delov reforme slovenske uprave, ki se pojavlja od sredine devetdesetih let dalje. Pozornost se posveča tako pripravi nacionalnih predpisov in drugih ukrepov kot uvajanju standardov in modelov, kjer se organizacije državne uprave naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja. Gre zlasti za standarde ISO, modela CAF in EFQM, s katerimi je organizaciji omogočeno celovito upravljanje kakovosti. Raziskava zadovoljstva strank je pokazala, da so stranke v povprečju zelo zadovoljne z opravljeno storitvijo. Upravna enota uporablja za podporo pri določanju ciljev model CAF, s katerim si prizadeva za stalno izboljševanje svojega delovanja.

Ključne besede: kakovost, državna uprava, storitve, standardi, modeli

ABSTRACT

High expectations of clients and economic subjects, globalisation, the inclusion into different integrating currents, the quick development of modern technology, mostly communications, are the factors that contribute to the development of the state administration. The introducing, the encouraging and the managing of the quality are one the crucial parts of the Slovenian administration, which developed in the mid 1990s. A lot of attention is being paid to the preparation of national regulations and other measures as the introduction of the standards and models, regarding the state administrations depending on the experience of the private sector. Mostly, it is about the ISO standards, the CAF and EFQM models, which enable the organisation to manage the quality on the whole. The research of the clients' contentment proved that the clients tend to be very pleased with the performed task. The local administrative unit uses the CAF model in the process of setting goals. The model enables it the constant improvement of its operation.

Key words: quality, state administration, service, standards, models

UDK: 35:005.6(043.2)

VSEBINA

1 Uvod	1
2 Kakovost	3
2.1 Opredelitev kakovosti.....	3
2.2 Merjenje kakovosti	4
2.3 Stroški kakovosti	7
2.4 Celovito obvladovanje kakovosti	8
2.5 Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave	9
3 Državna uprava.....	11
3.1 Opredelitev javne uprave in državne uprave	11
3.2 Značilnosti državne uprave.....	11
3.3 Smeri reforme javne uprave.....	12
3.4 Pomen kakovosti v državni upravi	14
3.5 Upravne enote.....	18
4 Predvidene metode.....	21
4.1 Standardi ISO.....	21
4.1.1 Prednosti standardov ISO.....	23
4.1.2 Slabosti standardov ISO	24
4.1.3 Sistem vodenja kakovosti v skladu s standardi ISO v državni upravi.....	24
4.2 Model odličnosti EFQM.....	25
4.2.1 Prednosti modela odličnosti EFQM	27
4.2.2 Slabosti modela odličnosti EFQM	27
4.2.3 EFQM v državni upravi.....	27
4.2.4 Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost	28
4.3 Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF.....	29
4.3.1 Prednosti modela CAF	31
4.3.2 Slabosti modela CAF.....	32
4.3.3 Evropski model CAF v slovenski upravi	32
4.3.4 Namen in smernice pri uporabi modela CAF.....	33
5 Spremljanje zadovoljstva strank kot pripomoček ugotavljanja kakovosti storitev.....	37
5.1 Zadovoljstvo strank	37
5.2 Metodologija.....	37
5.3 Rezultati raziskave in interpretacija.....	38
5.4 Ugotovitve in predlogi za izboljšanje stanja.....	44

6 Sklep	47
Literatura	49
Viri	51
Priloge.....	53

SLIKE

Slika 4.1	Model procesno zasnovanega sistema managementa kakovosti	22
Slika 4.2	Model EFQM	25
Slika 4.3	Model CAF	30
Slika 4.4	Od samoocenjevanja do prijave za nagrado za kakovost	35
Slika 5.1	Povprečne vrednosti pomembnosti posameznih dejavnikov kakovosti storitev	39
Slika 5.2	Povprečne ocene zaznav dejanskega stanja.....	39
Slika 5.3	Zaznana skupna kakovost.....	40
Slika 5.4	Zaznana kakovost posameznega dejavnika	40
Slika 5.5	Dolžina čakanja	40
Slika 5.6	Vzrok čakanja.....	41
Slika 5.7	Polje diskretnosti	41
Slika 5.8	Prihod zaradi iste zadeve	42
Slika 5.9	Vzrok za ponoven приход	42
Slika 5.10	Način pridobivanja informacij.....	42
Slika 5.11	Splošne informacije v obliki brošur	43
Slika 5.12	Blagajna na okencu.....	43
Slika 5.13	Povprečne ocene lastnosti zaposlenega	43

KRAJŠAVE

CAF	Common Assessment Framework (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju)
EFQM	The European Foundation for Quality Management (Evropski sklad za upravljanje kakovosti)
ISO	International Standardization Organization (Mednarodna organizacija za standardizacijo)
NUJS	novo upravljanje javnega sektorja
PDCA	Plan Do Check Act (planiraj, izvedi, preveri, ukrepaj)
PRSPO	Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost
RADAR	Results Approach Deployment Assessment Review (rezultati, pristop, razširjenost, pristopa, ocenjevanje, pregled)
TQM	Total Quality Management (management celovite kakovosti)

1 UVOD

Razumevanje pojma kakovosti se je skozi čas spreminjalo. Kakovost izdelka ali storitve je bila še pred kratkim pogojena z ustrežanjem določenim splošnim zahtevam in pogojem, danes pa je kakovost predvsem zadovoljevanje potreb uporabnikov. Gre torej za dinamičen pojem, ki mu je težko pripisati en sam pomen. Čeprav stranke državne uprave navadno nimajo možnosti izbire, kje bodo posamezne storitve opravile, se njihove zahteve in pričakovanja večajo, kar zahteva tudi boljšo identifikacijo pričakovanj in takšno raven delovanja, da bo zadovoljstvo doseženo. Zahteve se odražajo predvsem v manjšanju obsega sredstev za delovanje uprave ob hkratnem ohranjanju storitev, večji prilagojenosti storitev zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti ter vzpostavljanju partnerskega odnosa. Odgovor na zahteve in pričakovanja je razvoj uprave, ki gre v smeri večje učinkovitosti, usmerjenosti k rezultatom in strankam. Klasičnim vrednotam uprave, to so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, je treba dodati pojme uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost in prilagodljivost.

Uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti so ključni deli reforme slovenske uprave. Kakovosti v upravi se posveča pozornost tako prek uvajanja in uporabe standardov ter modelov kot pri pripravi nacionalnih predpisov in drugih ukrepov. Del pristopov poteka »od zgoraj navzdol«, kjer gre za oblikovanje različnih strateških in razvojnih dokumentov, razvoj skupnih podlag, metodoloških orodij in okvirov ter institucionaliziranje dobrih praks in standardov v zakonodajo; del pa poteka »od spodaj navzgor«, kjer se organizacije državne uprave naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja in sledijo aktualnim konceptom uvajanja sistemov obvladovanja kakovosti, kjer gre zlasti za standarde ISO, modela CAF in EFQM.

Cilj diplomskega dela je analizirati najbolj uporabljene sisteme kakovosti, ki pripomorejo k dvigu kakovosti storitev v državni upravi ter prikazati možnosti izboljšave kakovosti z modelom CAF. Namen raziskave je ugotoviti dejansko stanje zadovoljstva strank glede kakovosti opravljene storitve ter na podlagi dobljenih rezultatov predlagati možnosti izboljšav.

Diplomsko delo je sestavljeno iz štirih poglavij. V prvem poglavju sem opredelila pojem kakovosti, zakaj kakovost merimo ter stroške le-te, kaj sta celovito obvladovanje kakovosti in vloga poslovne odličnosti v državni upravi. Drugo poglavje vsebuje opredelitev pojmov, povezanih s predmetom proučevanja, kot je javna uprava, državna uprava, mesto upravnih enot v državni upravi ter pomen kakovosti v državni upravi. V tretjem poglavju sem analizirala najpogostejše sisteme kakovosti v državni upravi in prikazala njihove prednosti ter slabosti. Teoretičnemu delu sledi empirični del, kjer sem

Uvod

opravila raziskavo na primeru uporabnikov storitev Upravne enote Nova Gorica. Uporabila sem primarne podatke, pridobljene z anketnim vprašalnikom.

2 KAKOVOST

2.1 Opredelitev kakovosti

Razumevanje pojma kakovosti se je skozi čas spreminjalo. Kakovost izdelka ali storitve je bila še pred kratkim pogojena z ustrežanjem določenim splošnim zahtevam in pogojem, danes pa je kakovost predvsem zadovoljevanje potreb uporabnikov. To kaže na to, da gre za zelo dinamičen pojem, ki mu je težko pripisati en sam pomen. Danes obstajajo številne različne definicije kakovosti, strokovnjaki pa so si enotni v njenem podjetniškem pojmovanju: o kakovosti odloča kupec (Nemec 2001, 61). Zadovoljstvo in razočaranje uporabnikov pa je »trenutek resnice«, v katerem podjetje spozna prednosti oziroma pomanjkljivosti (Andoljšek in Seljak 2005, 76).

Kakovost že dolgo ni samo tehnična kategorija, kjer se ustreznost proizvoda ocenjuje le glede na tehnične zahteve, ampak jo vse bolj povezujemo s človekovimi potrebami, hotenji in pričakovanji – slednja so izraz vrednot. Uspešnost je tako močno odvisna od kulture (interesi, vrednote, motivi) in zdravja organizacije (timsko delo, pripadnost, učenje). Urejenost delovanja organizacije lahko vzpostavimo z različnimi sistematičnimi organizacijskimi pristopi (Piskar in Dolinšek 2006, 13). Globalizacija vpliva na kakovost ne le geografsko, temveč tudi medsektorsko, saj se zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev zvišuje z zadovoljstvom nad kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih (Ferfila in Kovač 2000, 215).

Največkrat omenjeni gurui kakovosti so W. E. Deming, J. M. Juran in P. B. Crosby. Crosby opredeljuje kakovost proizvoda ali storitve kot *usklajenost z zahtevami odjemalcev*, iz katerih izhajajo specifikacije proizvoda ali storitve. Juran definira kakovost kot *sposobnost za uporabo*. Za Deminga je kakovost tisto, *kar potrebuje ali zahteva odjemalec*, ker pa se to nenehno spreminja, mora biti večji del prizadevanj za kakovost sestavljen na podlagi tržnih raziskav (Piskar in Dolinšek 2006, 40).

Pretnar (2001, 106) navaja, da je za kakovost storitev odločilna organizacijska kultura, ki pomeni »značaj organizacije«, to je skupek vrednot, obnašanja in načinov komuniciranja vseh zaposlenih. Odnosi med zaposlenimi se odražajo tudi v odnosih do strank, zato so korektni medsebojni odnosi predpogoj za dobre odnose do strank. Ferfila in Kovač (2000, 168) navajata, da organizacijska kultura pomeni združevalno silo v organizaciji, kolektivno voljo vseh članov, vzorec prepričanj in pričakovanj, torej filozofijo organizacije. Rman (2003, 137) piše, da ustreznost organizacijske kulture vpliva na uspešnost organizacije in je lahko pomembnejša od drugih dejavnikov uspeha. V javni upravi, v kateri je najpomembnejši človeški faktor, je za spreminjanje organizacijske kulture in klime, ki bo sposobna zaznati in se ustrezno prilagoditi zahtevam zunanjega okolja (racionalnost, odprtost, odzivnost, osredotočenost na

stranke, strokovnost, apolitičnost), pomemben ustrezen sistem upravljanja s človeškimi viri, s katerim je ob sposobnosti in pripravljenosti managementa priložnost za dolgoročno utrjevanje navad, obnašanja in vedenja zaposlenih tako, da bo to usklajeno z zahtevami in pričakovanji izzivov okolja. Kultura, ki se počasneje spreminja, ob hitrih spremembah ni več povezovalen element uprave in ne služi njeni sposobnosti prilagajanja okolju. Pogoji za spreminjanje kulture je sprememba določenih prepričanj, vrednot in kolektivnih praks uslužbencev, ključnih uslužbencev in managementa. Ti morajo oblikovati voljo za spreminjanje, ustvarjati soglasje o spreminjanju in potrjevati ter vzdrževati spremenjeno kulturo.

Zviševanja ravni kakovosti se lotevamo postopno, z ugotavljanjem zadovoljstva strank, izboljšanjem komunikacijskih tokov znotraj in navzven, rednim usposabljanjem zaposlenih, spremljanjem in analiziranjem problemov ter z izdelavo internih navodil in standardov kakovosti (Ferfila in Kovač 2000, 215).

Skrb za zagotavljanje kakovosti mora izhajati iz najvišjega managementa, ki postavlja cilje, politike in strategije glede kakovosti, kar je osnova za usmerjanje odločitev in kontrole delovanja na nižjih ravneh (Rusjan 1999, 291). Zagotavljanje kakovosti je uspešno le, če je natančno določeno in vključeno v poslovno politiko organizacije, v kateri mora biti podana načrtna usmeritev dolgoročnega razvoja na področju kakovosti in določeni cilji, naloge ter obveznosti. Politika kakovosti mora biti obvezna za vse zaposlene (Vujošević 1996, 14). Postati mora vrednota vseh zaposlenih. Za usmeritev vseh delov podjetja k skupnemu cilju je potrebno ta cilj posredovati, pojasnjevati in njegovo doseganje podpreti z odločitvami, predpisanimi postopki ter aktivnostmi (Rusjan 1999, 291).

2.2 Merjenje kakovosti

Za vsako izboljšanje moramo najprej poznati izhodiščno stanje, ki ga je potrebno analizirati. Ta analiza je podlaga za izvajanje ukrepov in projektov izboljševanja kakovosti. Po izvedbi ukrepov je proces organizacije v novem stanju. To pa zahteva analiziranje: merjenja in vrednotenja rezultatov, doseganja ciljev, zadovoljstva strank (Andoljšek in Seljak 2005, 76).

Cilji so razlog za izvajanje merjenja. Za postavljanje ciljev pa je potrebna opredelitev poslanstva in vizije. Zahtevnejše kakor poslanstvo, ki je večinoma opredeljeno v zakonih, je oblikovanje vizije, ki organizacijo usmerja k dolgoročnim dosežkom in izzivom ter navaja ne le, zakaj je ustanovljena, ampak tudi kaj želi postati. Temelji merjenja se postavijo tako, da najprej določimo cilje, ki jih želimo doseči, zatem pa, kaj bomo merili. Potrebno je oblikovati merila in kazalce za cilje ter procese.

Definiranje ciljev in procesov nam da odgovor, kaj meriti, oblikovanje meril in kazalcev pa pove, s čim ali kako meriti. Pri iskanju primernih meril se poskušajmo izogniti določanju tistih meril, ki zahtevajo velike napore za zbiranje, ne nudijo pa veliko koristnih informacij. Kriterij za uvedbo merila naj bo *dokazana dodana vrednost*, ki jo nudi (Nemec 2003, 241). Z merjenjem rezultatov razlikujemo uspeh od neuspeha, prepoznamo dosežke, ki jih lahko nagrajujemo oziroma preprečimo nagrajevanje slabega dela, iz dosežkov se učimo, prepoznavamo slabo delo in s prikazanimi rezultati lažje dosežemo podporo javnosti (Žurga 2002, 32).

V javni upravi zaradi specifične situacije monopola in tako pomanjkanja možnosti uvedbe tržnih mehanizmov poznamo kot nadomestek privatni konkurenci merjenje uspešnosti¹ in učinkovitosti organizacije, njenih delov in posameznikov, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter ekonomičnost poslovanja. O uspešnosti in učinkovitosti ter njunem merjenju je moč govoriti ob oblikovanem poslanstvu in predhodnih jasno zastavljenih ciljih organizacije. Upravni postopek kot glavnina dejavnosti je z vidika učinkovitosti lahko merljiva, kjer so kazalci porabljenega sredstva, število zaposlenih, opremljenost z računalniško tehnologijo, izdane odločbe, število pritožb, število nerešenih vlog. Težje je meriti uspešnost, kjer je zato potrebno uporabiti alternativne metode, ki temeljijo na primerjavi zastavljenih ciljev in doseženih ciljev, za kar je predpogoj strateško načrtovanje (Ferfila in Kovač 2000, 224–226).

V delovanje uprave so začele prodirati izkušnje iz zasebnega sektorja in s tem prinesle spremembe, ki v tradicionalno neprilagodljivo organizacijo vnašajo pozitivne izkušnje. Zato se vse bolj poudarja ugotavljanje potreb strank in s tem težnja po zadovoljevanju njihovih interesov ter potreb. Uprava tako spremlja kvaliteto svojih storitev tudi prek odziva strank in pripombe upošteva kot usmeritev za svoje delo (Pretnar 2001, 105). Za ocenjevanje kakovosti izdelkov je veliko objektivnih meril, pri opredeljevanju kakovosti storitev pa so zaradi pomanjkanja teh težave, kaj meriti. Za storitveno organizacijo je najprimernejše, da poskuša izmeriti potrošnikove subjektivne občutke o zaznavanju kakovosti storitve (Verbič, Koren in Gunčar 1994, 63). Subjektivna oziroma zaznana kakovost je povezana z notranjimi »mehkimi«¹ zaznavami odjemalca storitev, ki pod vplivom tradicije, navad, vrednot zaznava s subjektivnega zornega kota (Snoj 1998, 161). Zadovoljstvo uporabnika s storitvijo zato ni objektivna slika kakovosti storitve, kljub temu ima merjenje kakovosti storitev pomembno vlogo, saj daje *povratne informacije* o značilnostih zaznavanja storitev s strani odjemalcev, ki so osnova za usmerjanje procesov (Pretnar 2001, 108).

¹ Uspešnost pomeni doseganje zastavljenih ciljev, učinkovitost pa pozitiven rezultat primerjave med vloženi viri in dobljenimi rezultati.

Ker se pričakovanja in potrebe strank spreminjajo in je težko oblikovati standarde za izvedbo storitev, so leta 1986 raziskovalci Parasuraman, Zeithamlova in Berry v ZDA razvili prijeme, med katerimi je najbolj značilen model merjenja Servqal. Model temelji na merjenju neskladja med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitev. Metoda, ki temelji na ugotavljanju razhajanj med izvajalci in uporabniki storitev na poti iskanja odličnosti, tako informira managerje za prihodnje odločanje.

Metoda zajema pet skupin dimenzij kakovosti (Andoljšek in Seljak 2005, 78):

- zanesljivost: sposobnost izvesti obljubljeni storitev zanesljivo, redno in natančno;
- odzivnost: pripravljenost pomagati pri reševanju določene naloge in zagotoviti takojšnjo storitev;
- zaupanje: pristojnost, ki pomeni znanje, strokovnost in usposobljenost za opravljanje storitve, vljudnost, zaupanje, varnost in razumevanje strank;
- empatija in usmerjenost pozornosti k stranki: dostopnost in komunikativnost;
- vidnost: stanje in raznovrstnost prostorov, opreme, okolja in videz zaposlenih ter promocijskega gradiva.

Zahteve po dokazovanju in merjenju so v upravi vnesene v številne predpise², kjer so zahteve po merjenju večkrat izražene posredno, tj. z izrazi nadzorovati, spremljati, ugotavljati, ocenjevati. Poleg tega so takšne zahteve izražene tudi v sodobnih orodjih za izboljšanje kakovosti, kot so standardi ISO 9001:2000, CAF in PRSPO. Pri uporabi modelov sta potrebna celovit sistematičen pristop in dosledno vztrajanje pri izvajanju tudi tretjega in četrtega Demingovega kroga kakovosti, torej ne samo *načrtuj* in *naredi*, ampak tudi *preveri* in *ukrepaj*. Korak preveri pomeni, da je treba izvesti tudi merjenja. Zgraditi je treba lasten model meril in kazalcev ter se osredotočiti na merjenje operativne učinkovitosti, to je na upravljanje in izboljšanje procesov. Odgovornost vodstva je, da dosledno vztraja, skupaj z zaposlenimi nenehno spremlja dejavnosti, meri in si prizadeva za napredovanje.

Merjenje mora preseči dimenzijo tradicionalnega nadzornega sistema, ki je prevečkrat namenjen iskanju napak – usmerjeno mora biti v potrjevanje večjega ali

² Zakon o državni upravi opredeljuje razmerje med ministrstvom, pristojnim za upravo, in upravnimi enotami, in sicer da ministrstvo nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti. V Zakonu o javnih uslužbencih je opredeljeno, da je javni uslužbenec odgovoren za rezultate, kjer odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog. Po Uredbi o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami morajo organi javne uprave izvajati postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede načina poslovanja s strankami. Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku nalaga upravnim organom, da vodijo evidence o reševanju upravnih stvari po vnaprej določenih kriterijih.

manjšega uspeha zaposlenih in organizacije, postati mora *orodje vodenja k uspešnosti*. Gre za proces, ki ne pomeni samo spremljanja merljivih ciljev, ampak tudi spodbujanje izvajanja sprememb, potrebnih za doseg ciljev (Nemec 2003, 236–239).

2.3 Stroški kakovosti

Delati je treba le tisto, kar povečuje vrednost in zmanjšuje porabo virov. Tako lahko pomanjkanje natančnih navodil, usposobljenosti zaposlenih, slabo vzdrževana oprema in slabo vodenje izjemno povečajo stroške. Stroški in odhodki napak so tem večji, čim kasneje nastopijo in čim kasneje se odkrijejo nepravilnosti.

Tradicionalni model delitve stroškov je (Nemec 2001, po Crosby 1989, 110–111):

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

Avtor v članku navaja ugotovitev raziskave glede stroškov kakovosti, kjer največ podjetij spremlja le tiste stroške, ki izhajajo iz modela ISO 9000. Dejstvo pa je, da stroški kakovosti nastajajo v *celotnem krogu kakovosti* in v vseh dejavnostih. Avtor pri tem navaja tudi ugotovitve Upravne enote Ljutomer, kjer so s pridobitvijo standarda ISO pristopili k merjenju stroškov kakovosti, najprej pa z njihovo delitvijo na stroške za doseganje kakovosti in stroške zaradi slabe kakovosti. »Ker se stroški za zagotavljanje kakovosti in stroški zaradi slabe kakovosti gibljejo v nasprotni smeri, lahko ugotavljamo, da se v upravi še kako splača vlagati v kakovost«.

Del kazalcev uspešnosti v upravi so finančni kazalci, ki vsebujejo tudi stroške kakovosti. Merjenje stroškov kakovosti samo po sebi ne dviguje ravni kakovosti, pomaga pa vodstvu, da dojame, kateri so bistveni problemi, in sprejme korektivne ukrepe ter meri napredek. Merjenje stroškov mora spremljati učinkovito izboljšanje procesov, da se zmanjšajo napake (Nemec 2001, 66–71).

Vzpostavljane sistema kakovosti je povezano s stroški. Začetnemu vlaganju v vzpostavitev sistema mora skozi faze razvoja slediti racionalizacija dejavnosti in procesov ter tako zniževanje neposrednih stroškov zagotavljanja ustrezne ravni kakovosti (Babič 2002, 65).

2.4 Celovito obvladovanje kakovosti

Medtem ko se je v industriji razvitih držav celovito obvladovanje kakovosti že dokaj uveljavilo, pa v storitvenem sektorju ta proces poteka počasneje, zlasti zato, ker je manjša izpostavljenost konkurenčnega boja in težje uveljavljanje celovitega obvladovanja kakovosti zaradi povsem objektivnih vzrokov, to je lastnosti storitev in dejstva, da je kakovost opravljene storitve ponavadi vezana na osebo. Pomembni so vsebinski razlogi in ne le formalni, kot je npr. pridobitev certifikata, če želimo, da sistem zagotavljanja kakovosti ne bo ostal bolj ali manj prazna lupina. Tako je treba za uspešno izvedbo projekta izpolniti tri pogoje, in sicer zavest o nujnosti sprememb, vzajemno vizijo ter akcijski načrt (Verbič, Koren in Gunčar 1994, 85–92).

Glavne značilnosti TQM-a so (Pečar 2001, 182):

- kakovost se ne nanaša le na storitve, ampak tudi na procese, delovne razmere in okolje;
- kakovost ni le tehnična funkcija, ampak je tudi sistematični proces celotne organizacije;
- narekuje organizacijsko strukturo, usmerjeno na kakovost, ne le na ravni posameznega delovnega mesta, ampak tudi glede na sodelovanje med oddelki in čez meje družbe;
- ideje o stalnih izboljšavah kakovosti ne smejo biti omejene na proizvodnjo, temveč morajo zadevati vsa področja organizacije;
- potrebe uporabnikov morajo biti edino vodilo in glavno merilo kakovosti;
- izboljšave kakovosti na vseh področjih lahko dosežemo le, če pri tem sodelujejo vsi in ne le nekaj strokovnjakov.

Avtorji TQM, management celovite kakovosti (angl. Total Quality Management), različno definirajo, vsi pa se strinjajo, da pomeni skupek organizacijskih sprememb in orodij, s pomočjo katerih naj bi organizacija *stalno izboljševala kakovost* svojih procesov in proizvodov ter tako izboljševala uspešnost, učinkovitost in fleksibilnost.

Za TQM je značilno, da ni ene same »pravilne« pot, ampak vsebuje bistvene dejavnosti (Marolt in Gomišček 2005, 32–41):

- timsko zasnovana struktura organizacije;
- zadovoljitev zahtev in želja kupca;
- stalno izboljševanje procesov;
- učinkovito voditeljstvo;
- sodelovanje in izobraževanje zaposlenih;
- široka uporaba statističnih in nestatističnih orodij.

Celovito obvladovanje kakovosti ni le novo razumevanje koncepta kakovosti, ampak je tudi način delovanja oziroma proces. To ponazarja Demingov krog, poznan kot ciklus PDCA. Ta proces mora usmerjati vodstvo, da se tako prenaša na odgovorne skupine vsake enote (Jocou Pierre 1995, 37). Ciklus PDCA ponazarja stalnost izboljševanja, kjer so potrebne povratne informacije o trenutnem stanju, da se ugotovi, ali proces poteka skladno s predvidenim ciljem. Če dejansko stanje ni v skladu s pričakovanji, je potrebna izboljšava. Stalno izboljševanje je takrat, ko način vodenja, vključenost zaposlenih in kultura v organizaciji spodbujajo zaposlene, da stalno razmišljajo o možnih izboljšavah, dajejo predloge ter jih skladno s postavljenimi cilji tudi uresničujejo.

Ciklus PDCA je okvir za reševanje problema in pomoč timom, da (Marolt in Gomišček 2005, 85–92):

- sistematično identificirajo in razumejo problem, njegov vzrok in ne samo simptom;
- ustvarijo ideje in izdelajo učinkovit plan za rešitev problema;
- rešijo problem.

2.5 Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave

Izraz odličnost se je pričel veliko uporabljati z nastopom nagrad za kakovost, ki pa temeljijo na specifičnih modelih. Najbolj poznane nagrade so: Demingova (Japonska), Malcolm Baldrige National Quality Award (ZDA) in Evropska nagrada za kakovost (European Quality Award). Skoraj vsaka država v Evropi ima danes svojo nacionalno nagrado za kakovost, ki ima osnovo v evropskem modelu odličnosti.

Avtorji izraz odličnost različno definirajo, vendar pa jasne definicije še ni, odličnost nima niti svoje filozofije niti načel. Tako jo Dale in Lascelles definirata kot neopredeljiv cilj, ki sloni na nekih dogovornih merilih. Drugi menijo, da je to le določena stopnja TQM-a. Definicija odličnosti, ki jo postavlja EFQM, jo opredeljuje kot izstopajočo prakso v upravljanju organizacije in v doseganju rezultatov (Marolt in Gomišček 2005, 526). Odličnost v upravi pomeni težnjo po zmanjševanju birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračunov brez slabše kvalitete ter inovativnost (Ferfila in Kovač 2000, 190).

Kralj (2003, 238) opisuje odličnost kot stopnjevanje kakovosti ali visoko kakovost, morda celo najvišjo stopnjo kakovosti. To je proces, ki zahteva nenehno razmišljanje in delovanje, kako se ohraniti na *visoki stopnji svojega delovanja* in ga tudi izboljševati. Z vizijo odličnosti vzpostavljamo v uspešnem podjetju tako vzdušje in razmere, ki vsem

Kakovost

sodelavcem omogočajo sproščanje in uveljavljanje nevidnih kapitalov, ki so v njihovih glavah. Osebni razvoj se mora integrirati v skupinski razvoj, ta pa v organizacijski razvoj, ki je potem osnova za odličnost organizacije.

Pot k poslovni odličnosti lahko teče po zaporedju: standardi ISO 9000, primerjalno presojanje (angl. benchmarking), celovito obvladovanje kakovosti, poslovna odličnost, dokazovana skozi sistem nagrad zanjo (242).

3 DRŽAVNA UPRAVA

3.1 Opredelitev javne uprave in državne uprave

Javna uprava je uprava v javnih zadevah, ki se tičejo družbe kot celote oziroma posameznih samoupravnih družbenih skupnosti. V javno upravo štejemo državno upravo, uprave lokalnih skupnosti, nekatere nosilce javnih pooblastil, javne zavode in javne sklade (Vlaj 2006, 13).

Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave. Državna uprava kot del javne uprave predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je pravzaprav aparat za izvrševanje monopola fizične prisile (Ferfila in Kovač 2000, 153). Izvršilna veja obsega dva med seboj tesno povezana segmenta – vlado in državno upravo. Vlada predstavlja vrh izvršilne oblasti in vez med parlamentom ter državno upravo kot neposredno izvrševalko politike, njen drugi del je državna uprava (Virant 2004, 45). V okviru upravne funkcije Vlada usmerja in nadzoruje delovanje državnih organov. Vlada državno upravo vodi in usmerja z ministri, pri tem nadzoruje njihovo delo, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike, zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno opravljajo svoje naloge (Žurga 2001, 13). Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave³ in še danes predstavlja jedro le-te, je aparat, preko katerega država deluje, izvršuje politične odločitve (Virant 2004, 63).

3.2 Značilnosti državne uprave

Za organizacije državne uprave veljajo nekatere značilnosti (Žurga 2001, 10):

- odzivajo se na strategije in politike, ki so zunaj njihovega neposrednega nadzora ter so izpostavljene nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljujejo številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;
- so (lahko) omejene pri izbiri svojega »trga« oziroma skupin strank;
- dotikajo se potreb posameznikov in jih uravnavajo s potrebami skupnosti,
- uravnavajo razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnavajo prednosti s slabostmi; svoje storitve zagotavljajo v političnem okolju ter uravnovešajo politične potrebe z zahtevami strank.

³ Drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe).

Državna uprava mora imeti za vse svoje delovanje podlago v veljavnem pravnem redu. Zakonitost in pravna vezanost upravnega delovanja sta temeljni načeli delovanja sodobne in demokratične državne uprave, ki lahko opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter samo v njihovih mejah. Državna uprava naj bi skrbela, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo. V procesu izvrševanja odločitev zakonodajnih organov upravni organi sprejemajo še bolj konkretne odločitve in dejanja (Rakočević 1994, 164–166).

Naloge državne uprave so po Zakonu o državni upravi sistemsko opredeljene kot sodelovanje pri določanju politik, kjer gre za oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja in priprava normativnih ter drugih gradiv za Vlado (predlogi zakonov, podzakonskih predpisov, drugih aktov in druga gradiva), izvršilne naloge v smislu izdajanja in izvrševanja splošnih ter konkretnih upravnih aktov, gre torej za neposredno izvrševanje ustave, zakonov, ratificiranih mednarodnih pogodb, drugih predpisov, izdajo podzakonskih aktov, odločanje v posameznih upravnih stvareh, zbiranje informacij in spremljanje stanja, spodbujanje in usmerjanje razvoja, zagotavljanje javnih služb in upravni nadzor (Kovač 2003b, 197).

3.3 Smeri reforme javne uprave

Nekoč stabilno, predvidljivo in preprosto okolje je zamenjalo hitro spreminjajoče se okolje, kjer so naloge uprave vse bolj kompleksne, zahteve uporabnikov vse večje. Klasičnim vrednotam javne uprave, to so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, je treba dodati pojme *uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost in prilagodljivost*. Spremembe težijo k podjetniški miselnosti v javni upravi, tako je treba v delovanje zaposlenih uvesti načela merljivosti, prilagodljivosti, učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela ter ob tem hkrati upoštevati načela zakonitosti, pravičnosti in etičnosti (Ferfila in Kovač 2000, 147).

Podlaga upravnim reformam predstavlja paradigma novega upravljanja javnega sektorja (Vlaj 2006, 105). Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS)⁴ pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja in daje poudarek usmerjenosti k uporabniku in

⁴ NUJS pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so: ločitev politične in strokovne funkcije, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost, kvaliteta storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, usmerjenost k uporabnikom, decentralizacija in delegiranje odgovornosti, fleksibilnost (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom) uvajanje konkurenčnosti, izboljšanje upravljanja človeških virov, izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanje informacijske tehnologije, smotrna izraba finančnih virov.

splošni učinkovitosti z uvajanjem managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.

Vzroki reform javnega sektorja se lahko delijo na zunanje, kamor sodijo zahteve po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov, naraščanje zahtevnosti in obsega nalog, in notranje, kamor uvrščamo spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacijo in zahtevnost zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja (Ferfila in Kovač 2000, 182–183).

Reforma slovenske javne uprave se pojavlja od sredine devetdesetih let dalje v povezavi s procesom vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo kot prioritarna vladna politika, v zadnjem času pa lahko zasledimo termina »razvoj« in »modernizacija« javne uprave (Vlaj 2006, 105). Vlada je leta 1996 sprejela posebno krovno izjavo o Politiki kakovosti v državni upravi⁵, ki pretežno temelji na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov in posebej standarda ISO 9001. Sama izjava je bila deklarativnega značaja, za konkretne upravne organe pa je pomenila referenco za lastna prizadevanja na področju kakovosti. Vsebina in usmeritve politike kakovosti so sistemska podlaga za uporabo in uvajanje sodobnih orodij celovitega obvladovanja kakovosti v organih javne uprave, s katerimi je lažje določiti cilje in smer uravnoteženega razvoja (CAF, EFQM) ter orodja, s katerimi se lažje doseže cilje in obvladuje kakovost (ISO 9001). Politika izhaja iz globalnih, vsem standardom in modelom lastnih temeljnih konceptov kakovosti in na splošno vrednot sodobne evropske uprave (Kovač 2003, 33).

Poglavitni cilji reforme uprave so bili po letu 2000 zajeti v zakonodajnih projektih, med njimi je tudi izvedba številnih aktivnosti v okviru programa odprave administrativnih ovir, informatizacije uprave (e-uprave), uvajanja oziroma izboljševanja kakovosti v upravi prek različnih standardov in modelov. Modernizacija slovenske uprave se je v zadnjem obdobju načrtovala na podlagi Strategije nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je Vlada sprejela julija 2003. Strategija podrobneje navaja dejavnosti za upravo na področjih upravljanja kadrovskega virov, restrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ. Strategija izhaja iz vizije Vlade in pomeni oblikovati javno upravo, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti (Vlaj 2006, 111).

⁵ Čas je terjal njeno redakcijsko posodobitev, vezanost na kategorijo kakovosti nasploh, (ne le na ISO standard), zaradi procesne povezanosti sistemov pa jo je bilo nadalje treba razširiti na celotno javno upravo.

Upošteva je cilje glede upravljanja kakovosti v upravi in usmerjenosti javne uprave k uporabniku so v strategiji navedene prednostne naloge (Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, 2008):

- prehod na uveljavljene standarde kakovosti, ISO, EFQM, zlasti CAF kot model odličnosti v javni upravi in nadaljnje sodelovanje v pilotu in kandidaturi PRSPO;
- sprejem vladne Politike kakovosti;
- organizacija promocijskih konferenc o dobrih praksah;
- implementacija, evalvacija in nadgradnja uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami;
- dvigovanje standarda uradnih ur;
- reševanje prostorskih problemov upravnih enot in drugih dekoncentriranih organizacijskih oblik državne uprave;
- nadaljnja implementacija projekta izmenjave podatkov znotraj javne uprave.

3.4 Pomen kakovosti v državni upravi

K razvoju državne uprave prispevajo vedno večji pritiski državljanov in gospodarskih subjektov, globalizacija, vključevanje v različne integracijske tokove ter izredno hiter razvoj sodobnih tehnologij, predvsem komunikacij. Pričakovanja javnosti po boljšem delovanju in kakovostnih storitvah zahtevajo od državne uprave boljšo identifikacijo pričakovanj svojih strank in posledično takšno raven delovanja in zagotavljanja storitev, da bo zadovoljstvo uporabnikov doseženo (Žurga 2001, 34). Zahteve se odražajo predvsem v manjšanju obsega sredstev za delovanje uprave ob hkratnem ohranjanju storitev, večji prilagojenosti storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim, zasebnim sektorjem in državljani (Žurga 2002, 29).

Kakovost se izraža v hitri odzivnosti, enostavnih postopkih, ustrezni komunikaciji s strankami, pripravljenimi informacijami o potrebni dokumentaciji, svetovalni službi za stranke (Andoljšek in Seljak 2005, 25). V državni upravi pomeni kakovost po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi in po drugi strani skladnost delovanja s pričakovani strank oziroma uporabnikov storitev. Poleg tega pa je še celotni zbir pokazateljev kakovosti upravnega dela, ki se ne kaže le skozi zadovoljstvo strank, ampak tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora. Pojem kakovosti se torej v javni upravi ne razlikuje od pojma kakovosti v zasebnem sektorju. Povsod gre za kakovostno storitev, če ta opravi tisto, za kar je

predvidena, in se odziva na potrebe strank ter poglavitnih udeleženih strani (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, 2008).

Storitve kot outputi delovanja državne uprave se po svoji naravi dokaj razlikujejo od storitev organizacij na konkurenčnem trgu. Za državno upravo, ki ima monopol za svoje storitve, ne veljajo pravila trga. To pa ne pomeni, da ni treba skrbeti za kvalitetno delo (Marolt 2001, 41). Vsebina upravne storitve je vezana na *trde sestavine*, ki jih okvirjajo pogosto togi in neživljenjski zakoni in predpisi. Ravno zato so za kvaliteto storitev zelo pomembne *mehke sestavine*, ki nastajajo ob delovanju izvajalca storitve na uporabnika. V letu 2001 je bil sprejet Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki med drugim izpostavlja odnos javnega uslužbenca do državljana, kar označuje usmeritev k uporabniku kot eno temeljnih usmeritev z vidika delovanja uprave. Uporabnik se pri storitvah odziva čustveno, zato ni pomembno samo, kako storitev zaznava, ampak tudi, kako se odziva med izvajanjem in po končani storitvi. Odziv uporabnika lahko sega od nezadovoljstva do izjemnega ugodja, odvisno od tega, kako storitev izpolni ali preseže porabnikova pričakovanja. V samem procesu izvajanja storitve ima pomembno vlogo tudi odnos do uporabnika, ki naj bo iskren in povezan s kvaliteto storitve (Pretnar 2001, 106–110).

Delovanje na področju kakovosti v upravi je kombinacija pristopov »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«. Prvi pristop je usmerjen v oblikovanje različnih strateških in razvojnih dokumentov, ki se nanašajo na kakovost delovanja uprave, v razvoj skupnih podlag, metodoloških orodij in okvirov ter institucionaliziranje dobrih praks in standardov v zakonodajo⁶. Drugi pristop označuje dejavnosti pri uvajanju sistemov vodenja kakovosti v posamezne organizacije uprave, kjer gre zlasti za standarde ISO oziroma modele CAF in EFQM (Žurga 2007, 28). Po letu 1999 je bil prvi razmah certifikacije po standardih ISO, od leta 2002 naprej pa čedalje bolj razširjena uporaba modela CAF (Kovač 2003, 30).

Pomembni cilji spodbujanja kakovosti v slovenski upravi so (Kovač 2003a, 162):

- nadgradnja klasičnih načel uprave z načeli novega javnega managementa;
- upoštevanje vseh dimenzij uspešnosti (doseganje ciljev, učinkovitost, prožnost in gospodarnost);
- povečanje zadovoljstva odjemalcev in drugih udeleženih strani;
- večja transparentnost in javna odgovornost, primerljivost;
- od kakovosti kot izpolnitve zahtev in pričakovanj do odličnosti kot preseganja.

V okviru Ministrstva za notranje zadeve je od leta 1999 deloval Odbor za kakovost z namenom pospešenega razvoja na področju kakovosti. Nadaljnji razvoj kakovosti pa

⁶ Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Kovač 2002, 45).

je pospešila ustanovitev Ministrstva za javno upravo v letu 2004, ki med drugim organizira letne konference dobre prakse ter druge oblike prenosa znanja in izkušenj, prav tako spremlja prizadevanja organov državne uprave na področju kakovosti in poslovne odličnosti ter to primerja z njihovimi doseženimi rezultati (Žurga 2007, 29).

Leta 2001 sprejeta Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami predstavlja temelj vzpostavljanja sistema kakovosti. Uredba določa minimalne standarde⁷ poslovanja s strankami oziroma ureja izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov javne uprave s strankami v skladu z metodologijo, ki jo določi minister, pristojen za upravo. Glavni namen uredbe je določanje enakih pravil pri uveljavljanju upravičenj strank in doseganje višje stopnje kakovosti poslovanja, ki se odraža v zadovoljstvu strank, zadovoljstvu zaposlenih in v racionalno in učinkovito organiziranem delu (Srebotnjak Verbinc 2003, 166). Od leta 2002 se izvaja letno ugotavljanje zadovoljstva strank v upravnih enotah, v letu 2006 je bilo z Uredbo o upravnem poslovanju uvedeno mesečno spremljanje zadovoljstva strank (Žurga 2007, 33). Namen testiranja zadovoljstva strank upravnih enot je pridobiti informacije kot osnovo za opredelitev in izvedbo ukrepov za boljšo kakovost storitve (Žurga 2002, 34).

Najbolj učinkovit način izboljšanja kakovosti storitve je izboljšati proces. Zaradi pretežne procesne naravnosti uprave je nadaljnje težišče razvoja na področju kakovosti stalna analiza poslovnih procesov v upravi, s ciljem njihove standardizacije in optimizacije. Vsaka organizacija naj bi izvršila identifikacijo svojih procesov, določila njihovo medsebojno povezanost, zaporedje in medsebojno vplivnost. Vsak proces je možno izboljšati, izboljševanje pa naj bo stalna aktivnost, ki vključuje merjenje, nadzor in analizo procesov. Pomemben je tudi človeški vpliv na kakovost storitve, ki je odvisen od posameznikove usposobljenosti, znanja, strokovnosti, izkušenj, prizadevnosti, točnosti. Zato mora organizacija poskrbeti tudi za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih (Marolt 2001, 42–44). V uspešnih organizacijah sistematično spodbujajo ustvarjalnost zaposlenih, da bi s tem pridobili čim več dragocenih idej za dvig učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. Inoviranje in stalno učenje sta gibal razvoja, ki ločita povprečne od odličnih organizacij (Kern Pipan in Skubic 2006).

S celovitim upravljanjem kakovosti želi Upravna enota Nova Gorica postati del skupine organizacij državne uprave, ki stremijo k stalnemu izboljševanju njenega delovanja in s tem doseganju zastavljenih ciljev. Upravna enota želi utrditi že doseženo zaupanje in zadovoljstvo strank, povečati komunikacijo z državnimi ter drugimi

⁷ Uredba je v sistem delovanja uvedla kar nekaj novosti: uvedba informatorja, ki daje strankam splošne informacije, obveznost zagotavljanja informacijskih gradiv, polje diskretnosti, vpogled v uradne evidence po uradni dolžnosti za pridobitev prilog strankini vlogi, označevanje uradnih prostorov, izkazovanje uradnih oseb, knjiga pripomb in pohval, letni postopki ugotavljanja kakovosti, obvestila o poteku postopka, nadzor nad izvajanjem uredbe.

ustanovami, ki so pomembne za delovanje, in izboljšati javno podobo v lokalnem okolju.

Poleg tega želi izboljšati notranje učinke delovanja s ciljem racionalnejšega delovanja na eni ter zviševanju ravni kakovosti storitev na drugi strani. Zagotavljanje kakovosti je uspešno le, če je natančno določeno in vključeno v poslovno politiko organizacije. Poslovna politika in v tem okviru politika kakovosti so temeljne usmeritve, cilji ter vrednote delovanja upravne enote. Za obdobje 2007–2010 so bile skladno z dogovorjeno politiko kakovosti zastavljene splošne usmeritve in načela kakovosti, ki predstavljajo držo zaposlenih. Konkretizirani, merljivi cilji pa so bili določeni v poslovnem načrtu upravne enote.

V podporo za določanje ciljev se je upravna enota odločila za uporabo modela CAF, orodja za celovito obvladovanje kakovosti. V letu 2003 je izvedla prvo samooceno (povprečna ocena 2,9), leta 2004 je sodelovala v pilotnem projektu PRSPO in prejela diplomo za sodelovanje, v letu 2005 je ponovno izvedla samooceno (povprečna ocena 3,7). Dobljene rezultate je preoblikovala v akcijski načrt in realizirala nekatere ukrepe. V letu 2007 je upravna enota nadaljevala z aktivnostmi načrtnega odkrivanja slabosti delovanja in pristopila k izvedbi samoocene sistematično, na podlagi najnovejših teoretičnih in empiričnih spoznanj, pri čemer je skušala upoštevati dobre prakse. V samoocenjevalni skupini je bilo 24 članov, k sodelovanju je vključila usposobljenega zunanjega sodelavca za strokovno pomoč. Doseženi povprečni numerični rezultati so 56,07, ki so v pasu 51–70. Veliko število predlogov za izboljšave je bilo oblikovanih v 95 ukrepov z določenimi odgovornimi osebami, cilji in roki izvedbe. Zbir vseh ukrepov predstavlja dinamičen akcijski načrt ukrepov. Predvsem je pomembno, da se ukrepi izvajajo, zato je bila določena odgovorna oseba za upravljanje ukrepov, s tem pa je omogočeno pozorno spremljanje rokov izvedbe in vsebine ukrepov, tekoče usklajevanje, dogovarjanje o morebitnih spremembah, redno mesečno poročanje o realizaciji ukrepov ter upravljanje in vodenje baze ukrepov. Upravna enota ugotavlja, da so pri dejavnikih rezerve predvsem v razširitvi dobrih praks v celotni upravni enoti, pri rezultatih pa v uvedbi dodatnih kazalcev in izboljšanju metodologij merjenja.

Usmerjenost k strankam je ena od vrednot javne uprave s težnjo po izpolnitvi njihovih pričakovanj. Sledi ji tudi Upravna enota Nova Gorica. Z anketiranjem je bil storjen pomemben korak v prizadevanju za povečanje kakovosti storitev. Upravna enota mesečno spremlja zadovoljstvo strank s kratkim vprašalnikom in tako pridobi koristne informacije, ki so podlaga za opredelitev ter izvedbo ukrepov izboljšav. Stranke lahko svoje pripombe, predloge in pohvale izrazijo tudi v knjigi pripomb in pohval, to pa lahko storijo tudi preko spletne strani upravne enote. Za občasno ugotavljanje zadovoljstva strank se izvaja letno anketiranje. Primerjava povprečnih ocen kakovosti

upravne enote kot celote med leti kaže (v letu 2003 ocena 3,67, v letu 2004 ocena 3,72, v letu 2005 ocena 4,39, v letu 2006 ocena 4,59, v letu 2007 ocena 4,65), da se kakovost storitev izboljšuje. Upravna enota je odprta za predloge in pobude, saj želi razbiti mit nekdanjih uradnikov; na spletni strani je objavljeno vodilo »vaše zadovoljstvo, naš uspeh«, ki je skupno vsem zaposlenim pri njihovem delovanju.

3.5 Upravne enote

Upravna enota je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji, ki izvaja dekoncentrirane naloge državne uprave na svojem območju. Upravnih enot je 58, ki so bile ustanovljene na območjih nekdanjih občin in praviloma pokrivajo območja ene ali več občin (Virant 2004, 110).

Upravne enote, ki so začele delovati 1. 1. 1995, so samostojne organizacijske oblike na državni ravni in organ odločanja na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Upravne enote opravljajo upravne naloge in imajo pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, razen nalog geodetske službe, nalog upravnega nadzorstva ter nalog obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva (Žurga 2001, 12). Upravne enote izvajajo še številne druge upravne naloge: vodijo različne evidence, izdajajo potrdila, opravljajo svetovalno dejavnost itd.

Upravno enoto vodi načelnik, ki ga imenuje Vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Njegova naloga je, da predstavlja upravno enoto, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, odloča o zadevah v zvezi z delovnimi razmerji, o imenovanju in razrešitvi upravnih delavcev, skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi na območju ter zagotavlja opravljanje strokovnih in organizacijskih nalog za delovanje upravne enote, pooblaščen je za izdajanje upravnih odločb na prvi stopnji. Razmerje med upravno enoto in ministrstvi je hierarhično⁸. Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva.

Upravna enota je notranje organizirana na oddelke in druge notranje organizacijske enote. Oddelki se ustanavljajo po resornem principu, to je za posamezna upravna

⁸ Ministrstva spremljajo (vsako na svojem področju) organizacijo dela v upravni enoti, usposobljenost uslužbencev in učinkovitost dela, izvajajo nadzor nad izvajanjem nalog s svojega delovnega področja in odločajo o pritožbah zoper odločbe, ki jih na prvi stopnji izdaja upravna enota.

področja. Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest določi načelnik na predlog resornih ministrov in v soglasju z Vlado. Načelnik izda na podlagi predloga posameznih ministrstev akt o notranji organizaciji in sistemizaciji (Virant 2004, 110–111).

4 PREDVIDENE METODE

Med metodami ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti so najbolj uspešni integralni modeli, ki so bili razviti na podlagi celovitega obvladovanja kakovosti, statistične kontrole procesov ali prenove procesov. Najbolj uporabljeni so standardi ISO, evropski model poslovne odličnosti EFQM, nagrada Speyer, Vlagatelji v ljudi. Kot pristop z največ rezultati velja na podlagi uporabe splošnih modelov t. i. primerjalna analiza ali zgledovanje po najboljšem (angl. benchmarking), ki predstavlja pregled in posnemanje najuspešnejših subjektov v določeni primerljivi panogi. Model CAF je standard za ugotavljanje kakovosti, kjer so upoštewane specifike uprave (Kovač 2002, 46).

V nadaljevanju bom analizirala nekatere najbolj uporabljene sisteme kakovosti v državni upravi.

4.1 Standardi ISO

Pri mednarodni organizaciji za standardizacijo (International Standardization Organization – ISO) je bil ustanovljen tehnični odbor za zagotavljanje kakovosti, ki je marca 1987 izdal družino standardov ISO 9000. Leta 1994 je izšla izboljšana različica standardov ISO 9001, ISO 9002 in ISO 9003, ki je vsebovala zahteve za sistem kakovosti in je bila napisana kot obvezujoča (Piskar in Dolinšek 2006, 46).

Tretja izdaja standardov družine ISO 9000, izdana leta 2000, prinaša novosti in spremembe organizacijam, ki želijo vzpostaviti nov ali izboljšati obstoječ sistem vodenja kakovosti, saj tako po strukturi kot tudi po vsebini standardi in smernice pomenijo korak v smeri modelov organizacijske odličnosti in kulture celovitega upravljanja kakovosti. Nov standard spodbuja organizacije, da z nenehnim izboljševanjem sistema vodenja kakovosti povečujejo zadovoljstvo odjemalcev (Novak 2001, 7).

Družina standardov ISO 9000:2000 je sestavljena iz treh glavnih standardov (Marolt in Gomišček 2005, 104):

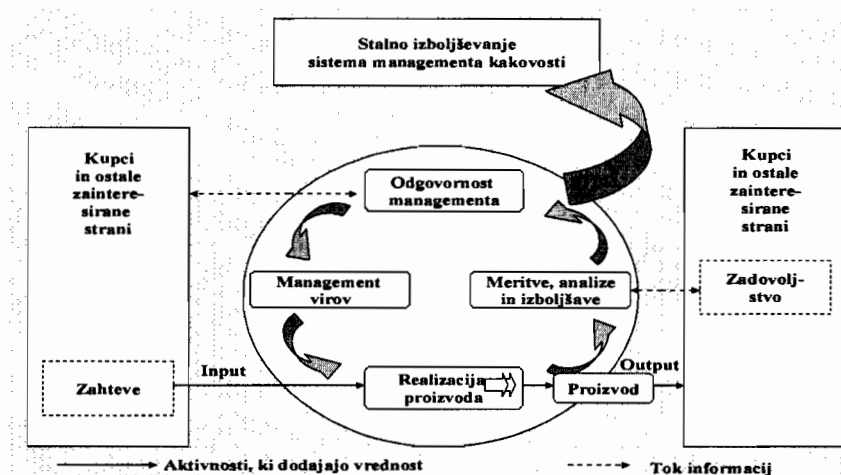
- ISO 9000: podaja osnove sistemov managementa kakovosti in določa terminologijo za sisteme managementa kakovosti;
- ISO 9001: določa zahteve za sistem managementa kakovosti;
- ISO 9004: nudi smernice, ki upoštevajo tako učinkovitost kot uspešnost sistema managementa kakovosti.

Standardi kakovosti ISO so se najprej uveljavljali v proizvodnih vejah gospodarstva, zdaj tudi v storitvenih organizacijah in javnih službah. Eden glavnih razlogov je, da je v zadnjih desetletjih učinkovitost dela v storitvenih panogah rasla desetkrat počasneje kot v proizvodnji. V storitvenih organizacijah so se najprej potrjevala tista, katerih dejavnost je bila povezana s proizvodnjo, v zadnjem času pa se standardi pojavljajo na vseh področjih, kot so zdravstvo, šolstvo, državna uprava (Piskar in Dolinšek 2006, 52).

Snovalci standardov so oblikovali osem načel vodenja kakovosti, na katerih je zasnovan skladni par standardov ISO 9001:2000 in ISO 9004:2000. To so osredotočenost na odjemalce, voditeljstvo, vključenost zaposlenih, procesni pristop, sistemski pristop k vodenju, nenehno izboljševanje, odločanje na podlagi dejstev, vzajemno koristni odnosi z dobavitelji (Novak 2001, 12).

Namen standarda ISO 9001:2000, po katerem je edino možno tudi certificiranje, je zagotavljanje izpolnjevanja zahtev za proizvod. Zahteve standarda so osredotočene predvsem na zadovoljstvo odjemalcev. Smernice ISO 9004:2000 pa organizacijam ponujajo nadaljnje prednosti in priložnosti za nenehno izboljševanje s ciljem izpolnjevanja zahtev in pričakovanj vseh zainteresiranih strani (30). Vzpostavljen sistem potrjuje, da so procesi v organizaciji nadzirani in upravljani po standardiziranem sistemu kakovosti, proizvodi so torej razviti, izdelani in nadzirani po takih postopkih, kjer bo odjemalec prejel ustrezen proizvod (Piskar in Dolinšek 2006, 49).

Slika 4.1 Model procesno zasnovanega sistema managementa kakovosti



Vir: Marolt in Gomišček 2005, 111.

K izboljšavam standarda pa največ prispeva upoštevanje načel osredotočenosti na odjemalce, procesnega pristopa in nenehnega izboljševanja. Vodstva, ki verjamejo, da

so za dolgoročno uspešen razvoj organizacije najpomembnejši zadovoljni odjemalci, bodo vse aktivnosti, ki vplivajo na izpolnjevanje zahtev in pričakovanj odjemalcev, povezali v procese in jih tudi vodili ter nenehno izboljševali (Novak 2001, 17). Za učinkovito poslovanje je treba identificirati in upravljati številne medsebojno povezane in medsebojno vplivajoče procese⁹. Namen standarda ISO 9000:2000 je vzpodbuditi uvedbo procesnega pristopa v organizaciji. Model procesno zasnovanega sistema managementa kakovosti temelji na štirih elementih: odgovornost managementa, management virov, management procesov in merjenje, analize in stalno izboljševanje, kar prikazuje zgornja slika (Marolt in Gomišček 2005, 110–111).

Organizacija je lahko uspešna ob stalnem učenju, razvijanju sposobnosti ljudi, zagotavljanju potrebnih virov in nenehnem izboljševanju proizvodov ter procesov. Večina uspešnih organizacij uporablja Demingov krog, poznan kot krog PDCA¹⁰, kot osnovo nenehnega izboljševanja (Novak 2001, 28).

4.1.1 Prednosti standardov ISO

Izvajati sistem kakovosti pomeni urejeno izvajati različne dejavnosti, kot so:

- določitev politike kakovosti in ciljev organizacije;
- določitev in identifikacija ključnih procesov za doseganje ciljev organizacije;
- določitev in uporaba meril za ocenjevanje uspešnosti procesov glede ciljev organizacije;
- iskanje priložnosti za izboljševanje uspešnosti, učinkovitosti in poenostavitve procesov v organizaciji;
- določitev metod za preprečevanje napak, zmanjševanje neuskkljenosti in zmanjševanje dela ter stroškov zaradi napak;
- nadzor nad učinkovitostjo izboljšav poslovanja;
- ocenjevanje rezultatov glede na načrtovane rezultate organizacije.

⁹ Standard ISO 9000:2000 definira proces kot »niz medsebojno povezanih ali vzajemno delujočih dejavnosti, ki pretvarjajo inpute v outpute«. Proces naj bi spreminjal input v output, ki ima neko dodano vrednost.

¹⁰ Krog PDCA vsebuje: planiraj (angl. Plan): določi cilje in procese, ki so potrebni za doseganje rezultatov v skladu z zahtevami odjemalcev in politiko organizacije; izvedi (angl. Do): izvajaj procese; preveri (angl. Check): nadzoruj in meri procese in proizvode glede na politiko, cilje in zahteve za proizvod ter poročaj o rezultatih; ukrepaj (angl. Act): ukrepaj tako, da se zmogljivosti procesov nenehno izboljšujejo.

4.1.2 Slabosti standardov ISO

Slabosti standardov ISO so (Piskar in Dolinšek 2006, 49–50):

- niso usmerjeni v okolje organizacije in iskanje novih priložnosti;
- dani vzorci delovanja povzročijo zaviranje procesov inoviranja v organizaciji;
- prekompleksnost in statičnost zahteva preveč papirja;
- zaposleni imajo še več opravil;
- dodaten strošek za organizacijo.

4.1.3 Sistem vodenja kakovosti v skladu s standardi ISO v državni upravi

Tako kot v gospodarstvu je tudi v upravi treba zagotavljati kakovost v vseh fazah upravnega dela. Cilj je narediti stvar pravilno že prvič, saj napake in kontrola stanejo. Kot preverjeno in primerno orodje, ki zagotavlja, da bo kakovost vgrajena v upravno storitev v vseh fazah izvajanja storitve, je vzpostavljen sistem kakovosti po standardu ISO. S preventivnimi in korektivnimi ukrepi, izvajanjem cikla PDCA ter izvajanjem nenehnega izboljševanja procesa se postopno preusmerimo od iskanja napak na odstranjevanje njenih vzrokov. Pridobitev certifikata kakovosti ISO pomeni začetek poti celovitega obvladovanja kakovosti, ki zagotavlja predvsem tehnološke pogoje za kakovostno storitev, oziroma pogoje, da delamo stvari prav, da preprečimo napake in smo učinkoviti, ni pa zahtev po poslovni uspešnosti (Nemec 2001, 63–64).

Kakovost v upravi se formalno zagotavlja tudi s projektom certificiranja, to je pridobivanja standarda ISO. Tako so bili v letih od 1999 do 2003 podeljeni certifikati kakovosti po standardu ISO v 19 upravnih enotah, od tega je imelo 11 upravnih enot svoje poslovanje usklajeno s standardoma ISO in CAF (Bohinc 2004, 8).

Procesni pogled na delo postaja vse bolj uveljavljen tudi v državni upravi. Večina upravnih enot ima procese opredeljene, dobra petina jih nima. V skupini, ki nima opredeljenih nobenih procesov, nista bila uvedena ISO 9001 ali CAF. Iz tega sledi, da ima uvajanje teh modelov v državno upravo pomemben vpliv k boljšemu upravljanju procesov (Nemec 2003, 247). Ravno uvedba standarda ISO 9001:2000 je nekatere upravne enote usmerila, da so prvič poskusile resno opredeliti procese, saj v vseh svojih točkah organizacijo spodbuja k procesnemu pogledu na delo in poudarja potrebo, da se procesi določijo, vzdržujejo ter nenehno izboljšujejo. Pri opredeljevanju procesov se je treba osredotočiti na stranko in njene potrebe ter ugotoviti, kaj je končna želja stranke in katera dejanja je treba izvesti za dokončno rešitev njenega problema. Tako se lahko ugotovijo ozka grla v procesu izvajanja upravnega postopka.

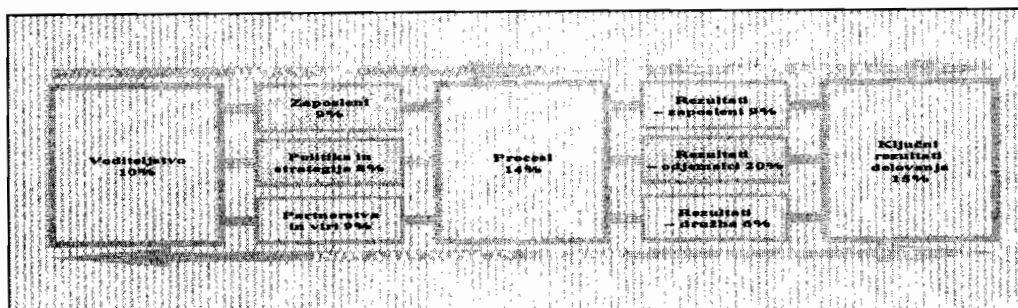
Procesni način v upravi zahteva velike spremembe, kjer je potrebno postopoma preiti iz funkcije oddelčne organiziranosti v horizontalno procesno organizacijo. Organizacija, ki je usmerjena na proces, ne priznava meja funkcij, oddelkov ali služb. Kljub čedalje večji osredotočenosti na proces pa je funkcionalna organiziranost še vedno prevladujoča. V večjih sistemih, kot je državna uprava, hierarhija ne bo popolnoma izginila. Nekateri avtorji tako zagovarjajo vzpostavitev zdrave hierarhije z zelo propustnimi mejami in zmanjšanimi kontrolami. Avtor v članku podaja pogled na delno procesno organiziranje upravnega organa, kjer bi bile meje med oddelki zelo ohlapne, opisi del in nalog splošni, kar bi omogočalo večjo prilagodljivost zaposlenih, s tem pa bi se preseglo tradicionalni pogled »mi – vi« kulture, v kateri so trdne meje med oddelki in nalogami (Nemec b. l.).

4.2 Model odličnosti EFQM

Evropski sklad za upravljanje kakovosti – EFQM (The European Foundation for Quality Management) je nepridobitna članska organizacija, ki se posveča pospeševanju celovitega upravljanja kakovosti. EFQM so leta 1988 ustanovili predsedniki 14 večjih evropskih podjetij. EFQM je ob podpori Evropske organizacije za kakovost (EOQ) in Evropske komisije razvil model za poslovno odličnost, ki je še danes osnova Evropske nagrade za kakovost (European Quality Award – EQA) (Topič 2001, 47).

Model EFQM je splošen in neobvezujoč okvir, ki ima 9 osnovnih meril in 32 podmeril. V skupino »dejavniki« spada 5 osnovnih meril, v skupino »rezultati« pa 4 merila. »Dejavniki« zajemajo vse tisto, kar organizacija počne za doseganje ciljev, »rezultati« pa so posledica dejavnikov in zajemajo tisto, kar organizacija dosega.

Slika 4.2 Model EFQM



Vir: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport 2004, 13.

Vsako od meril ima svojo vrednost, izraženo s številom točk. Vsaka od obeh skupin meril lahko doseže največ 500 točk. Skupna največja možna vsota pridobljenih točk po modelu odličnosti EFQM je 1000 točk (Marolt in Gomišček 2005, 528–530).

Bistvo modela EFQM je izraženo z mislijo: »Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosegamo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanje ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov.« (Žurga 2001, 36). Uporaba modela pomeni *celovit, sistemski pristop* managementu, ki omogoča relativno objektivno analizo stanja in prepoznavanje šibkih področij delovanja. Preko cikličnih procesov samoocenjevanja se pridobi močno orodje za krepitev stalnega učenja, izboljševanja svojih šibkih točk in inovativnega mišljenja (Kern Pipan in Skubic 2006). Modela EFQM in CAF sta orodji, ki organizacijam pomagata vzpostaviti sistem z merjenjem, kako daleč so prišle na poti k odličnosti. Oba modela priznavata, da je trajno odličnost mogoče doseči na veliko načinov. V tem okviru pa so temeljna načela¹¹, ki oba pristopa podpirajo (Kern in Leon 2004).

V osrčju modela leži logika »RADAR«,¹² kjer mora organizacija:

- opredeliti rezultate, ki si jih je pri izdelavi politike in strategije postavila za cilj;
- načrtovati in razvijati seznam zasnovanih pristopov za doseganje rezultatov;
- sistematično širiti pristope, da bo v celoti zajela vsa področja in ravni delovanja;
- ocenjevati in pregledovati pristope s spremljanjem in analizo doseženih rezultatov ter stalnim učenjem. Na koncu mora še prepoznavati, prednostno razvrščati, načrtovati in po potrebi izvajati izboljšave.

Točkovalna matrika »RADAR« je metoda vrednotenja, ki se uporablja za točkovanje vlog za evropsko nagrado za kakovost in večino nacionalnih nagrad za kakovost. Uporabljajo jo lahko tudi organizacije, ki izvajajo samoocenjevanje in želijo doseženo število točk primerjati z drugimi. Pri točkovanju mora pri izračunavanju števila doseženih točk vsakemu od meril dodati utež (ponder). Uteži so bile določene leta 1991, EFQM jih občasno revidira, nazadnje v letu 2002 (Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport 2004, 28).

¹¹ Temeljna načela so opisana v prilogi, kjer so podani temelji odličnosti v različnih stanjih zrelosti organizacije. CAF upošteva specifične uprave: omejenost odločanja – politični vpliv, usmerjenost k strankam in procesom, upoštevanje nefinančnih učinkov.

¹² (Results: rezultati, Approach: pristop, Deployment: Razširjenost pristopa, Assessment: ocenjevanje, review: pregled).

4.2.1 Prednosti modela odličnosti EFQM

Model odličnosti EFQM ima veliko prednosti (Marolt in Gomišček 2005, 533):

- ugotavlja prednosti in področja za izboljšanje v organizaciji;
- nudi konstruktiven, na dejstvih temelječ pristop za prepoznavanje in ocenjevanje organizacije ter periodično merjenje napredka;
- ustvarja skupen jezik in okvir za način upravljanja ter izboljševanja organizacije;
- izobražuje zaposlene v organizaciji o temeljnih načelih odličnosti;
- vključuje v proces izboljševanja zaposlenih na vseh ravneh in v vseh enotah;
- prepoznava in omogoča izmenjavo »dobre prakse« v okviru organizacije;
- omogoča primerjavo z drugimi organizacijami;
- izboljšuje pripravo poslovnega načrta in strategije;
- priložnost za priznavanje napredka in izjemnih dosežkov prek internih nagrad;
- pripravlja organizacijo na oddajo vloge za evropsko nagrado za kakovost.

4.2.2 Slabosti modela odličnosti EFQM

Pomanjkljivosti modela so lahko:

- ni podpora dnevnu odločanju;
- ocena ni samostojen cilj, ampak je instrument, dejavnost;
- ker gre za integralni model kakovosti, ne moremo reči, da organizacija, ki se oceni, model kot tak »ima«.

4.2.3 EFQM v državni upravi

V Sloveniji je model EFQM udejanjen preko PRSPO-ja kot najvišje državne nagrade za kakovost, ki ga od leta 1998 vodi Urad RS za meroslovje. Uporaba modela ima učinke na uspešnost poslovanja, primerjavo z najboljšimi, sodelovanje v postopkih za nagrado za kakovost, poleg tega poveča prepoznavnost organizacije v družbi in dodatno motivira zaposlene prek kreiranja akcijskega plana izboljšav (Kern in Leon 2004).

Model za doseganje poslovne odličnosti dopolnjuje standard ISO z zahtevami po usmerjenosti organizacije ne samo k notranjemu redu, kakovostnemu izdelku, zadovoljstvu strank, ampak tudi k zadovoljevanju potreb drugih zainteresiranih skupin, kot so zaposleni, lastniki – za upravo vlada (poslovni dosežki), vpliv na družbo (Nemec

2008). Model EFQM za razliko od drugih pristopov podaja temelj predvsem za vzpostavitev celovitega sistema merjenja in stalnega izboljševanja vseh ključnih področij in segmentov organizacije ter omogoča vzpostavitev merjenja napredka v delovanju (Kovač in Kern Pipan 2005). Merila modela poslovne odličnosti, ki se uporabljajo za ocenjevanje v okviru PRSPO-ja, so primerljiva merilom evropske nagrade za kakovost, s čimer se želi doseči primerjanje slovenskih organizacij z evropskimi (Topič 2001, 49).

Nekateri v upravi, ki so svoja prizadevanja uvajanja stalnih izboljšav pričeli s standardoma ISO oziroma CAF, sedaj nadaljujejo z modelom EFQM prek udeležbe v pilotnem projektu PRSPO, kar nekaj pa jih že sodeluje v okviru sistema PRSPO v letu 2006. Med uporabniki modela CAF kot osnove za PRSPO je od leta 2002 do danes že več kot 60 upravnih organov (Kern Pipan in Skubic 2006).

4.2.4 Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost

Skoraj vsaka država v Evropi ima svojo nacionalno nagrado za kakovost, ki ima osnovo v evropskem modelu odličnosti in s tem vzpodbuja kakovost na državnem nivoju. Slovenija je leta 1998 sprejela Zakon o Priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost, ki temelji na istem modelu odličnosti kot evropska nagrada za kakovost in nudi možnost primerjave z drugimi organizacijami na evropski in svetovni ravni (Marolt in Gomišček 2005, 526–527). Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) je najvišje državno priznanje v okviru nacionalnega programa kakovosti Republike Slovenije za dosežke na področju kakovosti oziroma odličnosti poslovanja kot rezultat razvoja znanja in inovativnosti (Topič 2001, 45).

Nosilka PRSPO-ja je Vlada Republike Slovenije, ki je leta 1998 imenovala Odbor za PRSPO. Naloge v zvezi z vodenjem postopka za priznanje so bile na podlagi zakona zaupane Uradu RS za meroslovje, ki v sodelovanju s strokovnimi institucijami s področja kakovosti opravlja strokovna in administrativna dela za odbor ter skrbi za razvoj sistema. Sodeluje tudi z EFQM-om, katerega član je od leta 1996. Nagrado za kakovost – priznanje PRSPO izroči nagrajencem predsednik Vlade RS. Urad RS za meroslovje poleg koordinacije nagrad PRSPO izvaja tudi pilotne projekte PRSPO¹³ z glavnim namenom uvajanja stalnih izboljšav, učenja, samoocenjevanja in spodbujanja inoviranja. V obdobju od 1996 do 2004 je bilo izvedenih sedem pilotnih projektov PRSPO-ja. Prvi pilotni projekt PRSPO-ja je bil v javni upravi izveden v letu 2004 v

¹³ V Sloveniji je bilo v letih od 1996 do 2004 v okviru PRSPO-ja izvedenih 165 ocenjevanj organizacij, od tega 99 v okviru nagrade PRSPO-ja in 66 v okviru pilotnih projektov PRSPO-ja.

sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo¹⁴ (Kern Pipan, Krebs in Leon 2006, 10–16). Sodelujoče organizacije so dosegle rezultate znotraj 301–350 točk, kar je relativno visoko, za 50 točk višje ob primerljivih prvič organiziranih pilotnih projektih v zdravstvu in turizmu. K temu je nedvoumno pripomogel sistematični razvoj uvajanja kakovosti s standardi ISO 9001:2000.

Prednost pilotnih projektov je predvsem v enakem procesu ocenjevanja veljavnega v okviru nagrade in pridobitev objektivne ocene zunanjih ocenjevalcev – strokovnjakov PRSPO-ja. Za organizacijo, ki pristopi k ocenjevanju, je posebnega pomena pridobitev povratne informacije v obliki poročila, ki je skladno z merili modela odličnosti EFQM (Skubic in Kern Pipan, 2005). Namen PRSPO-ja je spodbujanje slovenskih gospodarskih družb, zavodov in drugih pravnih oseb ter državnih organov k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti ter načrtovanju in izvajanju sodobnega procesa poslovanja za zagotovitev konkurenčnosti (Žurga 2002, 35).

4.3 Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF

V javnem sektorju se danes poleg standardov in modelov veliko uporablja Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF, angl. Common Assessment Framework). CAF je model za ugotavljanje kakovosti, ki so ga na osnovi modela odličnosti in drugih shem kakovosti, zlasti nagrade Visoke šole za upravo v Speyerju, razvili v Evropski uniji z upoštevanjem specifik uprave. Model je bil razvit v letih 1998–2000. V primerjavi z modelom odličnosti predstavlja CAF *začetno stopnjo poti k odličnosti*. Skrbnik modela in skupne baze podatkov je Evropski inštitut za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta (Kovač 2003a, 154).

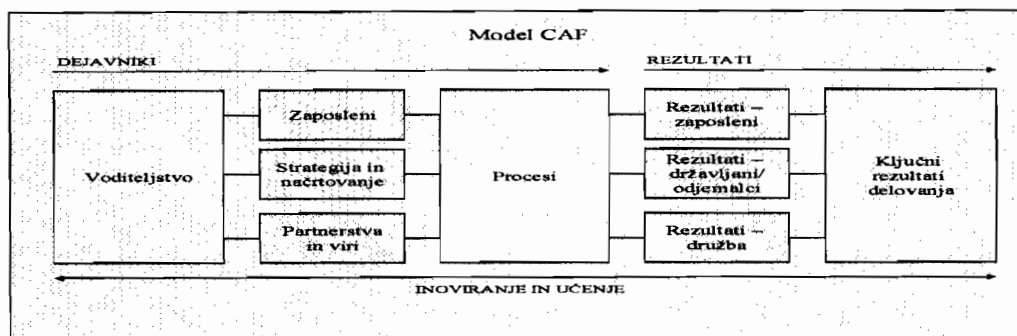
Prvič je bil model predstavljen na prvi konferenci o kakovosti v upravah EU leta 2000 v Lizboni. Leta 2000 je bila sprejeta prva različica CAF-a. Zaradi pomanjkljivosti je bila na drugi konferenci o kakovosti v Copenhagenu leta 2002 predstavljena druga verzija (Kovač 2002, 47). Leta 2006 je bila na četrti konferenci o kakovosti v javnih upravah v EU predstavljena nova različica, in sicer CAF 2006 (Žurga 2007, 34).

CAF uporablja 9 meril, od katerih jih 5 sodi med dejavnike, 4 med rezultate. Merila niso ponderirana, povezujeta jih elementa inoviranje in učenje. Merila so razdeljena v

¹⁴ Diplome za sodelovanje so prejeli: Policijska uprava Maribor, Upravna enota Grosuplje, Upravna enota Jesenice, Upravna enota Krško, Upravna enota Ljutomer, Upravna enota Maribor, Upravna enota Murska Sobota, Upravna enota Nova Gorica, Upravna enota Novo mesto, Upravna enota Slovenj Gradec, Upravna enota Slovenske Konjice, Upravna enota Šentjur pri Celju, Upravna enota Trebnje in Upravna enota Tržič.

27 podmeril. Po vsakem od podmeril je oblikovanih več vprašanj, na katera se odgovarja po šeststopenjski lestvici (Kovač 2003a, 155).

Slika 4.3 Zgradba modela CAF



Vir: Ministrstvo za javno upravo 2007, 7.

Skozi vsa vprašanja in merila se zaobjame trenutno uspešnost organizacije na vseh poljih delovanja, kar pomeni osnovo za oblikovanje akcijskega načrta izboljšav (Kern Pipan in Skubic 2006). Podmerila organizacijo »opomnijo«, kaj mora početi in spremljati, da bo dosegla odlične rezultate. Podmerila od organizacije zahtevajo merjenje skozi daljše obdobje, rezultate pa mora primerjati tudi z najboljšimi znotraj panoge, kar pomeni, da mora biti sistem merjenja in spremljanja dela primerno razvit tako v organizaciji kot tudi na ravni panoge. CAF je dobra osnova za oblikovanje *modela kazalcev* za spremljanje celovite uspešnosti (Nemec 2003, 238–242).

Točkovanje ima cilje zagotavljati informacije in označevati smer, v katero naj potekajo dejavnosti za izboljšanje, merjenja napredka, ugotavljanje dobrih praks, ki jih nakazuje veliko število točk za dejavnike in rezultate, ter pomagati najti partnerje, od katerih se lahko učimo. Omogočena sta dva načina točkovanja po modelu CAF 2006. »Enostavno« točkovanje je posodobljena različica ocenjevalnih lestvic CAF 2002 ter »podrobno« točkovanje za natančno proučitev analize podmeril. Krog PDCA je temelj obeh načinov točkovanja. V primerjavi z različico iz leta 2002, ko je bila lestvica naravnana od 0 do 5, je nova lestvica revidirana in naravnana od 0 do 100. V nadaljevanju sta to ocenjevalni lestvici, ki se uporabljata za enostavno točkovanje (Ministrstvo za javno upravo 2007, 34):

FAZA	LESTVICA ZA DEJAVNIKE I	TOČKE	RAVEN 2002
	Na tem področju nismo dejavni. Ni dokazov oziroma vir ni zanesljiv.	0-10	0
NACRTUJ	Dejavnost načrtujemo.	11-30	1
IZVEDI	Dejavnost izvajamo.	31-50	2
PREVERI	Pregledujemo, ali delamo prave stvari na pravi način.	51-70	3
UKREPAJ	Na podlagi preverjanj/pregledov prilagajamo, če je to potrebno.	71-90	4
PDCA	Vse, kar delamo, načrtujemo, izvajamo in redno prilagajamo ter se učimo od drugih. Smo v krogu nenehnih izboljšav.	91-100	5

LESTVICA ZA REZULTATE I	TOČKE	RAVEN 2002
Rezultati se ne merijo in/ali podatki niso na voljo.	0-10	0
Rezultati se merijo in kažejo negativne trende in/ali rezultati ne dosegajo pomembnejših ciljev.	11-30	1
Rezultati kažejo nespreminjajoče se trende in/ali izpolnjeni so nekateri pomembnejši cilji.	31-50	2
Rezultati kažejo trende, ki se izboljšujejo in/ali večina pomembnejših ciljev je izpolnjena.	51-70	3
Rezultati kažejo bistven napredek in/ali pomembnejši cilji so doseženi.	71-90	4
Doseženi so odlični in trajni rezultati. Vsi pomembnejši cilji so doseženi. Za vse ključne rezultate so opravljene pozitivne primerjave z ustreznimi organizacijami.	91-100	5

4.3.1 Prednosti modela CAF

Ključne prednosti modela so naslednje (Kovač 2003a, 154):

- integralnost modela (upoštevava vse možne dejavnike za delovanje in vsa področja, na katerih se ugotavljajo rezultati);
- model je razvit posebej za javni sektor, zato poudarja posebnosti upravnega dela (vezanost na politiko, procesno usmerjenost uprave, usmerjenost k strankam, nefinančne kazalce uspešnosti delovanja);
- zaradi uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu;
- ker je oblikovan na podlagi EFQM-a, predstavlja most med modeli;
- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave;
- vključuje vse zaposlene, ustvarja skupni jezik in kulturo v organizaciji, zaposlene informira in izobražuje;
- možnosti uporabe so različne, od samoocenjevanja do primerjanja, zunanjega ocenjevanja in nagrajevanja;
- ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij;
- organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen, posledično pa pomeni relativno nizke stroške, zlasti pri

samoocenjevanju, saj terja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

4.3.2 Slabosti modela CAF

Poudariti je treba tudi možnosti napačnih interpretacij modela (Kovač 2003, 39):

- model ni samemu sebi namen, ampak služi kot orodje za identifikacijo ukrepov;
- ocena ni samostojen cilj, je instrument, dejavnost;
- ker gre za integralni model kakovosti in ne standard zagotavljanja kakovosti, ne moremo reči, da organizacija, ki se oceni, model kot tak »ima«;
- model ni podpora dnevnomu odločanju.

4.3.3 Evropski model CAF v slovenski upravi

V letu 2002 je bila na Ministrstvu za notranje zadeve ustanovljena medresorska delovna skupina za uvajanje modela CAF v upravo. Ključnega pomena za nadaljnjo uporabo modela je bila izvedba pilota v letu 2002 v osmih upravnih organizacijah, kjer se je izkazalo, da je model skladen s slovenskim okoljem. Vključno s pilotom je bil model v enem letu uporabljen v 26 organizacijah, od tega se jih je 11 odločilo svoje podatke posredovati zbirni bazi na Evropski inštitut za javno upravo (Kovač 2003, 34–36).

V praksi je pri uporabi različnih orodij opaziti večsmerne poti. Nekateri se odločajo za razvoj odličnosti z modelom CAF, ki ga nadgrajujejo s kombinacijo standarda ISO, drugi obratno. Zaznati je bilo tudi poskuse uvajanja odličnosti po modelu EFQM, vendar je bilo prezahtevno, zato se je organizacija obrnila na model CAF kot vmesno stopničko. Zanimiva je ugotovitev, da modeli odličnosti organizaciji odpirajo vprašanja, medtem ko ji standardi zagotavljanja kakovosti podajajo odgovore (Kovač 2003c).

Čeprav točke pri samooceni niso tako pomembne, kot je akcijski načrt, pa Ministrstvo za javno upravo spremlja rezultate in jih objavlja na spletni strani z namenom prepoznati uporabnike CAF-a, s tem pa omogočiti čim širše možnosti za primerjalno učenje, lahko tudi na evropski ravni z registracijo v bazo EIPA (Žurga 2007, 35).

4.3.4 Namen in smernice pri uporabi modela CAF

Model CAF omogoča (Ministrstvo za javno upravo 2007, 8):

- ocenjevanje na podlagi dokazov, po merilih, ki so širše sprejeta v javnem sektorju v Evropi;
- priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov;
- doseganje usmeritev in soglasja, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije;
- povezavo med različnimi rezultati, ki bodo doseženi, in podpornimi strategijami ali dejavniki;
- ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja;
- priložnosti za spodbujanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji v organizaciji in z drugimi organizacijami;
- vgrajevanje raznih pobud kakovosti v redno poslovanje;
- merjenje napredovanja s periodičnim samoocenjevanjem.

Značilnost modela CAF je pristop k oceni, kjer gre za samoocenjevanje, ki izhaja iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni. V tem smislu ima samoocenjevanje pomembno vlogo kot orodje izgradnje organizacijske kulture, ki že s samo metodo dela ustvarja v organizaciji skupni jezik in odprto komunikacijo. Organizacija mora informiranje in razpravljanje vključiti v akcijski plan takoj po odločitvi za CAF, po dobljeni samooceni in še najbolj pomembno pri sprejemanju akcijskega načrta korektivnih ukrepov na podlagi samoocene (Kovač 2003a, 159).

Proces samoocenjevanja se lahko oblikuje in izvaja na številne načine. Opredeljenih je deset korakov v procesu, ki lahko ustreza večini organizacij (Ministrstvo za javno upravo 2007, 47):

1. Odločitev, kako organizirati in načrtovati samoocenjevanje.
2. Sporočanje o projektu samoocenjevanja.
3. Sestava ene ali več samoocenjevalnih skupin.
4. Organiziranje, usposabljanja in informiranja vodstvenega tima ter samoocenjevalne skupine.
5. Samoocenjevanje – od posameznega do soglasja v skupini.
6. Sestava poročila z opisom rezultatov samoocenjevanja.
7. Priprava osnutka načrta izboljšav na podlagi sprejetega poročila o samoocenjevanju.
8. Sporočanje načrta izboljšav.
9. Izvajanje načrta izboljšav.
10. Načrtovanje naslednjega samoocenjevanja.

Prvi korak pri samooceni je odločitev najvišjega vodstva organizacije za uporabo modela, ki poleg odločitve o izpolnitvi vprašalnika vključuje tudi zavezo o pripravi in implementaciji akcijskega načrta ukrepov, ki mora slediti ugotovitvam samoocene. Samoocenjevanje izvaja samoocenjevalna skupina, ki mora biti zaradi objektivnosti ugotovitev čim bolj heterogena po merilih hierarhičnega položaja, odgovornosti, vsebin dela, tudi starosti in spola. Člani skupine se morajo pred ocenjevanjem pogovoriti z vodjem organizacije, prav tako naj bi se seznanili s ključno dokumentacijo o delovanju organizacije. Koordinacijo opravlja predsednik skupine. Optimalna izraba vloženega truda je dosežena, če se vprašalnik izpolni v celoti, torej od merila »voditeljstvo« do merila »ključni rezultati delovanja«. Bistveno je, da člani skupine obrazložijo svojo oceno z navedbo dokazov. Po individualni oceni je treba za usklajeno oceno skupine večkrat razpravljati in ponovno ocenjevati (Kovač 2002, 50).

CAF pomeni predvsem *orodje k stalnim izboljšavam*. Ključni namen modela je opredelitev prednostih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja udeleženih strani, pri čemer model predhodno implicira opredelitev poslovnih procesov. Z definicijo šibkih polj lahko organizacija pristopi k izboljševanju lastnih procesov dela. CAF služi kot orodje za oblikovanje akcijskega načrta korektivnih ukrepov (Kovač 2003a, 156). Izvedeni samooceni tako sledi opredelitev področij za izboljšanje in ukrepov (dejavnosti, projektov), s katerimi spremembe udejanjimo.

Najvišje vodstvo skrbno preuči zapis o samoocenjevanju, prepozna področja, na katerih je ukrepanje najbolj potrebno in vrste ukrepov, ki so potrebni. Pri pripravi akcijskega načrta se lahko vodstvo odloči za uporabo strukturiranega pristopa, ki ga sestavljata vprašanji (Smernice za uporabo modela CAF, 2008):

- kje želimo biti v petih letih? (postavljanje ciljev);
- katere ukrepe moramo sprejeti, da bomo postavljene cilje dosegli? (opredelitev nalog).

Uveljavljenih je več pristopov k samoocenjevanju, ki jih ločimo glede na zahtevnost in natančnost izvedbe procesa ter danih ocen z dokazi. Skladno z večjo zahtevnostjo in doslednim izvajanjem samoocenjevanja preko dokazov napreduje organizacija na poti do nagrade za kakovost. Pristop, ki zahteva najmanj virov in je hitro opravljen, je pristop z izpolnjevanjem vprašalnika, sledi pristop z delavnico, pristop imenovan »simulacija priznanja« in kot zadnji priprava vloge za prijavo na nagrado za kakovost, ki je hkrati prva stopnja eksternega ocenjevanja, ki zahteva zunanje ocenjevanje, kar je prikazano na spodnji sliki (Kern in Leon 2004).

Slika 4.4 Od samoocenjevanja do prijave za nagrado za kakovost



Vir: Kern in Leon 2004, 2.

Samooceno je smiselno ponoviti v okviru stalnih izboljšav čez eno leto, da tako postane letna redna dejavnost. Nadaljnji korak je uporaba pristopa primerjav (angl. benchmarking) (Kovač 2002, 50). Benchmarking je proces organizacijskega učenja in pomeni učenje od boljših z namenom, da podpremo organizacijo k hitrejši spremembi tako, da bomo dosegali boljše rezultate. Gre za preučevanje procesov, dobrih praks in metod od organizacij, ki na relevantnem področju delujejo odlično (Žurga 2004, 44).

Priporočljiva je zaporedna trikratna ocena; kasneje so organizacije običajno tako napredne, da preidejo na bolj zahtevna orodja, kot je EFQM. Z večkratno uporabo modela je viden napredek pa tudi postopek ocenjevanja postane bolj verodostojen. CAF je idealen predvsem kot sredstvo strateškega načrtovanja, vendar je smotrna tudi vzporedna uporaba drugih orodij za podporo dnevnomu managementu, npr. ISO, uravnoteženi kazalniki (Kovač 2003c).

5 SPREMLJANJE ZADOVOLJSTVA STRANK KOT PRIPOMOČEK UGOTAVLJANJA KAKOVOSTI STORITEV

5.1 Zadovoljstvo strank

Usmerjenost k uporabniku¹⁵ je ena od vrednot, ki naj bi jo po pričakovanju javnosti uresničevala javna uprava (poleg načel odprtosti, preglednosti in učinkovitosti), kjer načelo usmerjenosti k uporabniku lahko opišemo kot zahtevo, da uprava deluje tako, da so njeni uporabniki z njo zadovoljni. Usmerjenost k uporabniku ima svoje meje, ki jih postavlja javni interes, zapisan v zakonih in drugih predpisih. Znotraj meja varovanja javnega interesa pa je velik manevrski prostor za bolj ali manj »uporabniku prijazno« delovanje. Avtor v članku navaja cilje načela usmerjenosti k uporabniku, ti so prostorska in časovna dostopnost, cenovna sprejemljivost, enostavnost storitve, poenostavitev plačila, kakovost informacij, zanesljivost, kakovost osebnega stika, odzivnost in nenazadnje primernost ter urejenost poslovnih prostorov (Virant 2002, 6). Žurga (2001, 51) piše, da je zato potrebna drugačna organizacija delovnega procesa, kar lahko vodi v spremembe v organizacijski strukturi. Ta naj bi bila kar se da fleksibilna, za čim lažje in hitrejšje odzivanje na spremembe v okolju ter zagotavljanje kontinuiranosti uvajanja sprememb.

Stranka ima na začetku določeno predstavo in pričakovanja o tem, kakšna bo storitev. Pri naslednjih stikih pa so pričakovanja že odvisna od predhodnih izkušenj, zato je potrebno zagotoviti enake standarde za kakovost storitev med vsemi zaposlenimi (Pretnar 2001, 106).

5.2 Metodologija

Pri raziskavi zadovoljstva strank glede kakovosti storitev sem uporabila anketni vprašalnik. Z raziskavo sem želela ugotoviti, kakšna je zaznana kakovost storitev glede zanesljivosti, odzivnosti, zaupanja in vidnosti. Skušala sem ugotoviti, katerim dejavnikom kakovosti storitve pripisujejo največji pomen, kakšne so zaznave dejanskega stanja, kakšna je stopnja zadovoljstva strank po opravljeni storitvi ter s čim so bili najbolj oziroma najmanj zadovoljni. Namen je bil tudi ugotoviti dolžino in vzrok čakanja, pomembnost polja diskretnosti, koliko krat so stranke prišle zaradi iste zadeve in zakaj, kakšen način pridobivanja informacij jim najbolj ustreza ter pomembnost

¹⁵ Pod pojmom uporabnik razumemo fizično ali pravno osebo, ki stopi v stik z upravo kot stranka.

pridobivanja informacij v obliki brošur in pomembnost blagajne na okencu. V zadnjem delu sem želela ugotoviti, kako stranke ocenjujejo zaposlene glede nekaterih lastnosti. Na podlagi ugotovitev je cilj predlagati usmeritve za dvig kakovosti storitev.

Vzorec primarne raziskave so bili obiskovalci Upravne enote Nova Gorica. Zbrala sem 100 izpolnjenih vprašalnikov. Vzorec ni reprezentativen, saj anketiranci niso bili izbrani po demografski statistiki, ampak naključno glede na prihod na referat za javni red in mir, potne listine in tujce. Anketiranje je potekalo v mesecu decembru 2007 in januarju 2008. Navodila za izpolnjevanje so bila v vprašalniku, kjer je bil pred vsakim vprašanjem naveden način označevanja odgovorov. Anketiranje je bilo prostovoljno in anonimno.

Pri izdelavi vprašalnika sem pri prvi in drugi točki uporabila model merjenja Servqal, ki temelji na merjenju neskladja med uporabnikovim pričakovanjem in zaznavanjem kakovosti storitev. Uporabila sem štiri dimenzije kakovosti storitve: zanesljivost, odzivnost, zaupanje in vidnost. Vprašanja so bila zaprtega tipa. Uporabila sem Likertovo lestvico s petstopenjskim intervalnim razponom, kjer so anketiranci izrazili svojo oceno, pri prvi točki glede pričakovanj, pri drugi točki pa glede zaznav posamezne dimenzije kakovosti storitev. Sledila so vprašanja zaprtega tipa in eno nestrukturirano vprašanje. V zadnjem delu sem uporabila Likertovo lestvico s petstopenjskim intervalnim razponom, kjer so anketiranci ocenili posamezne lastnosti zaposlenega.

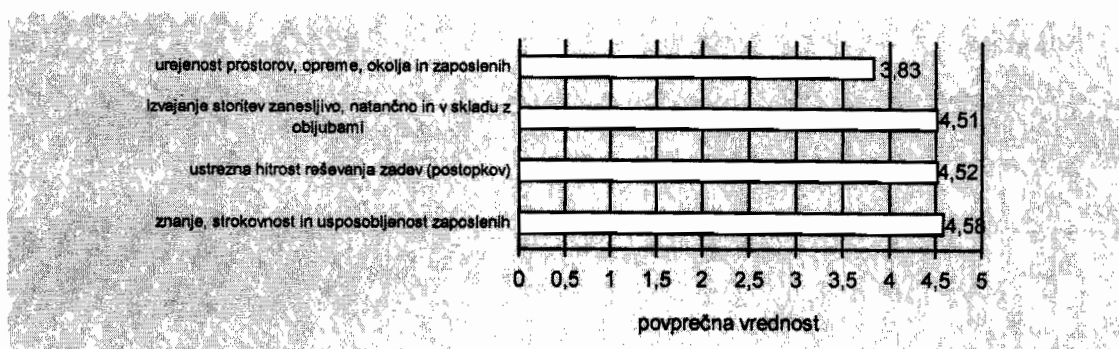
Rezultati raziskave so prikazani v slikah in tabelah.

5.3 Rezultati raziskave in interpretacija

Dimenzije kakovosti storitve, ki sem jih merila s pomočjo vprašalnika, so:

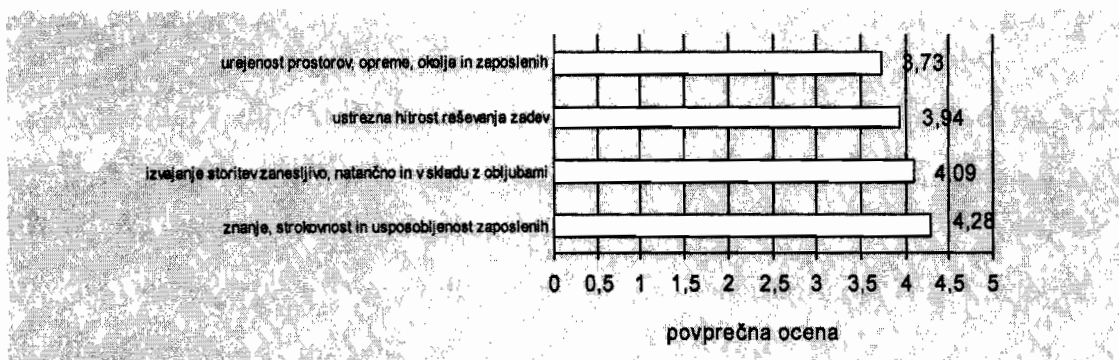
- zanesljivost: izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami;
- odzivnost: ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov);
- zaupanje: znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih;
- vidnost: urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih.

Slika 5.1 Povprečne vrednosti pomembnosti posameznih dejavnikov kakovosti storitev



Na sliki 5.1 so razvrščene dimenzije kakovosti storitve od najmanj do najbolj pomembne. Na podlagi podatkov vidimo, da je za stranke najmanj pomemben dejavnik »urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih« (3,83). 61 % anketiranim je ta dejavnik pomembnejši. Pomembnejša jim je dimenzija »izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami« (4,51), takoj zatem »ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)« (4,52). Kar 95 % anketiranim je hitrost reševanja zadev zelo oziroma najbolj pomembna. Anketirani menijo, da je najpomembnejši dejavnik kakovosti storitve »znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih« (4,58). Najpogosteje so anketirani izbrali vrednost 5, povprečna vrednost je 4,36, kar kaže na to, da je pomembnost navedenih dejavnikov kakovosti storitev velika.

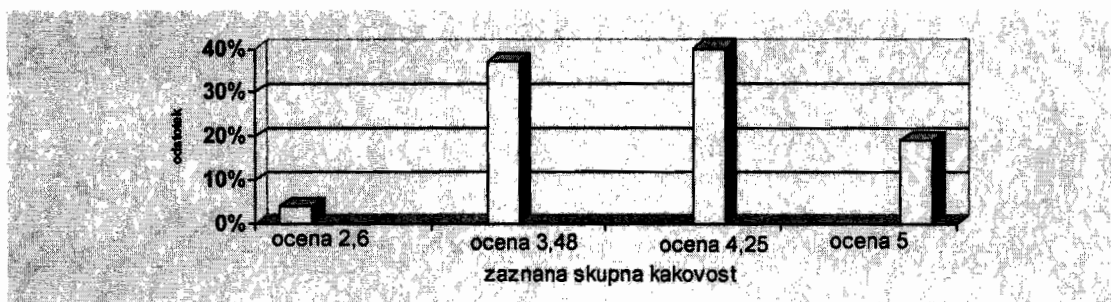
Slika 5.2 Povprečne ocene zaznav dejanskega stanja



Na podlagi podatkov iz slike 5.2 je razvidno, da so anketirani dejansko stanje »urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih« ocenili najnižje (3,73). Sledi »ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)« (3,94) in »izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami« (4,09). Najvišje so anketirani ocenili »znanje,

strokovnost in usposobljenost zaposlenih» (4,28). Najpogosteje so anketirani izbrali vrednost 4, povprečna vrednost pa je 4,01.

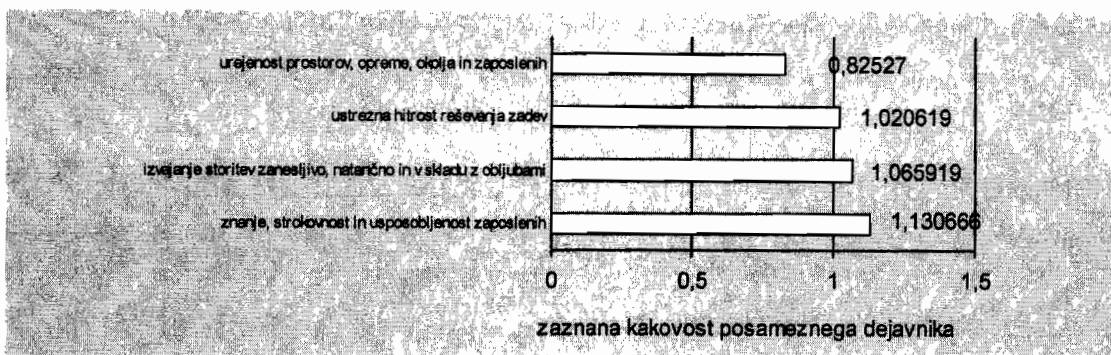
Slika 5.3 Zaznana skupna kakovost



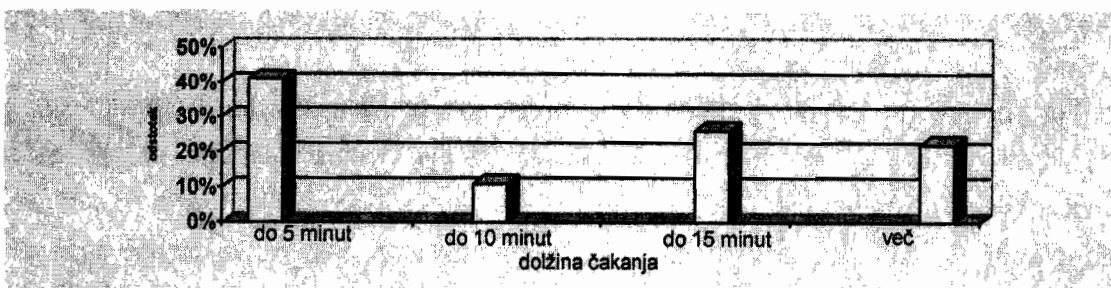
Na sliki 5.3 je prikaz povprečnih ocen zaznane skupne kakovosti storitve. Za vsakega anketiranca sem izračunala zaznano skupno kakovost storitve tako, da sem pomnožila pomembnost dejavnika in oceno dejavnika. Računala sem s pomočjo računalniškega programa Microsoft Office Excel 2003. 19 % anketiranih je ocenilo kakovost z oceno 5,40 % z oceno 4,25, 37 % z oceno 3,48 in 4 % z oceno 2,6.

Na sliki 5.4 pa je prikazana povprečna ocena zaznane kakovosti posameznega dejavnika. Ocena zaznane skupne kakovosti je 4,04.

Slika 5.4 Zaznana kakovost posameznega dejavnika



Slika 5.5 Dolžina čakanja



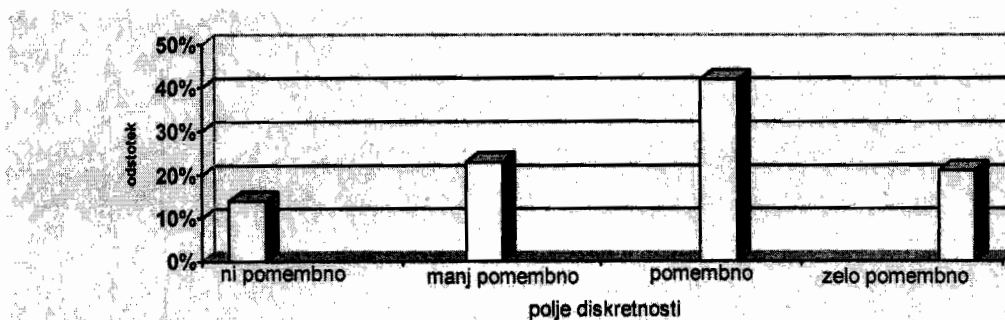
Na vprašanje »kako dolgo ste čakali pred pisarno«, je 41 % anketiranih odgovorilo, da so čakali do 5 minut. Do 15 minut jih je čakalo 26 %, le 11 % je čakalo do 10 minut. 22 % vprašanih je odgovorilo, da so čakali več. Med tistimi, ki so čakali več, jih je 9 % čakalo 20 minut, 4 % pol ure, 3 % 40 minut, 2 % eno uro, 4 % anketiranih pa ni navedlo časa čakanja. Dobra polovica anketiranih je prišla dokaj hitro na vrsto, tretjina je čakala do 15 minut, približno četrtina pa je mogla čakati več, da je prišla na vrsto.

Slika 5.6 Vzrok čakanja



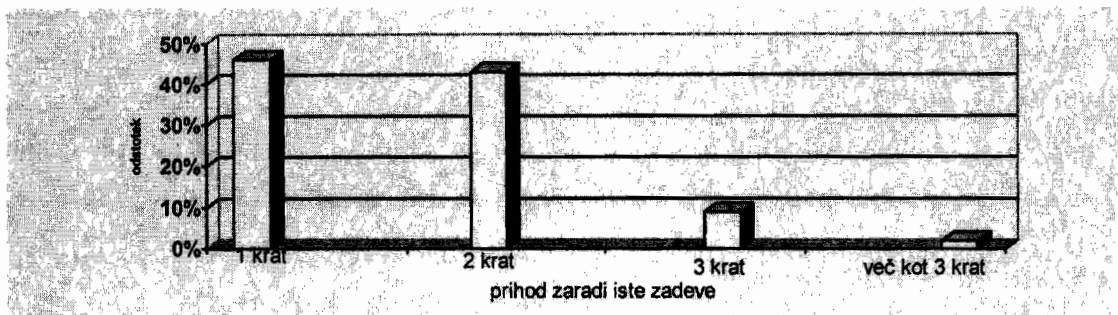
57 % anketiranih je odgovorilo, da je bil vzrok čakanja vrsta ljudi pred njimi, 31 % jih ni odgovorilo. 3 % vprašanih je odgovorilo, da so prišli takoj na vrsto, ostalih 9 % pa je navedlo druge razloge, kot so premalo zaposlenih, neprimeren čas prihoda, nepopolna informiranost.

Slika 5.7 Polje diskretnosti



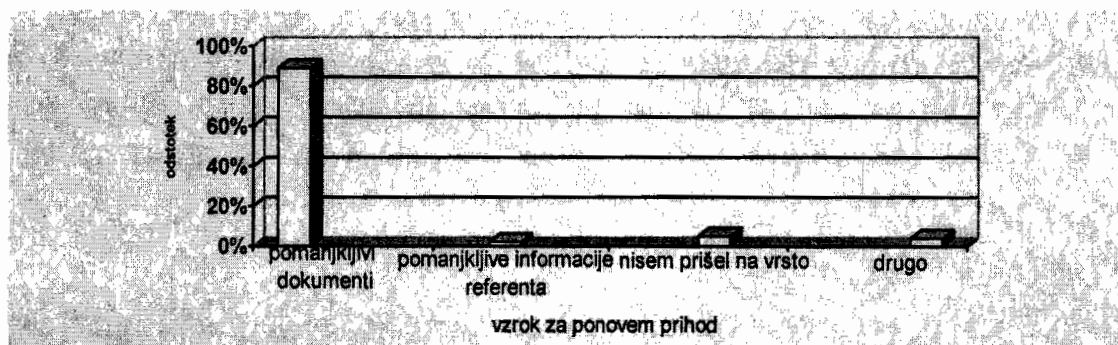
63 % anketiranim je pomembno, da je zagotovljena individualna obravnava stranke z označenim poljem diskretnosti, 37 % pa jih meni, da je manj pomembno oziroma ni pomembno.

Slika 5.8 Prihod zaradi iste zadeve



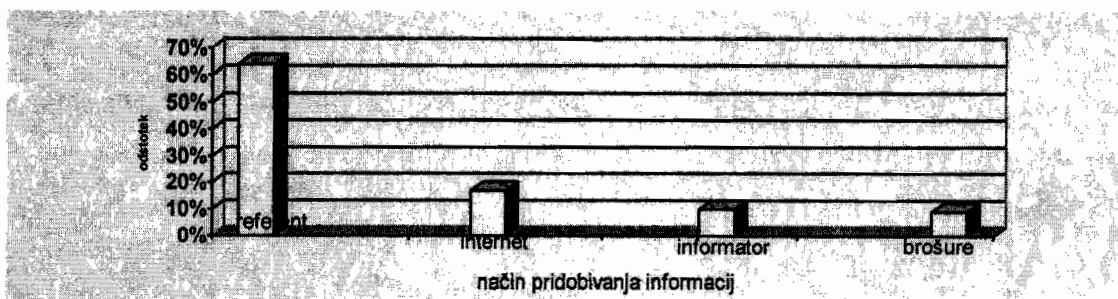
46 % anketiranih je odgovorilo, da so prišli samo enkrat zaradi iste zadeve. Kar 43 % anketiranih je odgovorilo, da so prišli dvakrat v zvezi z isto zadevo, 9 % jih je prišlo trikrat in 2 % več kot trikrat.

Slika 5.9 Vzrok za ponoven prihod



Tako je 54 % vprašanih prišlo zaradi iste zadeve več kot 1-krat. V 89 % primerih je bil vzrok, da so prišli večkrat, pomanjkanje potrebnih dokumentov. Le v redkih primerih so prišli večkrat zaradi pomanjkljive informacije referenta, ker niso prišli na vrsto ipd.

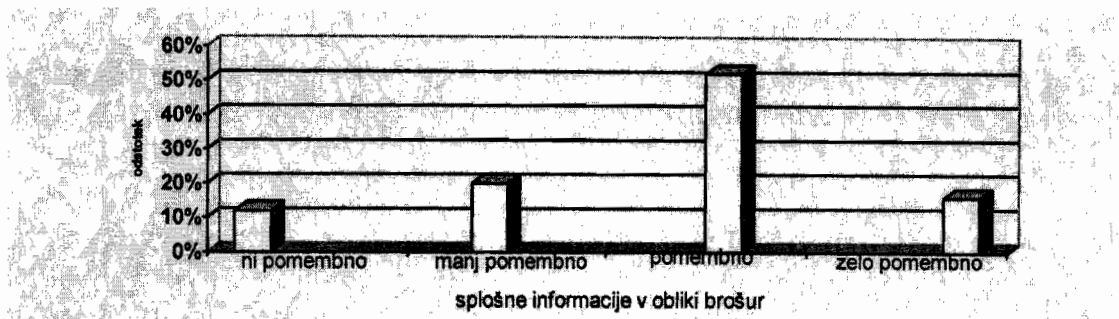
Slika 5.10 Način pridobivanja informacij



Na vprašanje, »kakšen način pridobivanja informacij je vam najbolj ustrezen«, je 64 % anketiranih odgovorilo, da je to pri referentu, drugi najprimernejši je internet –

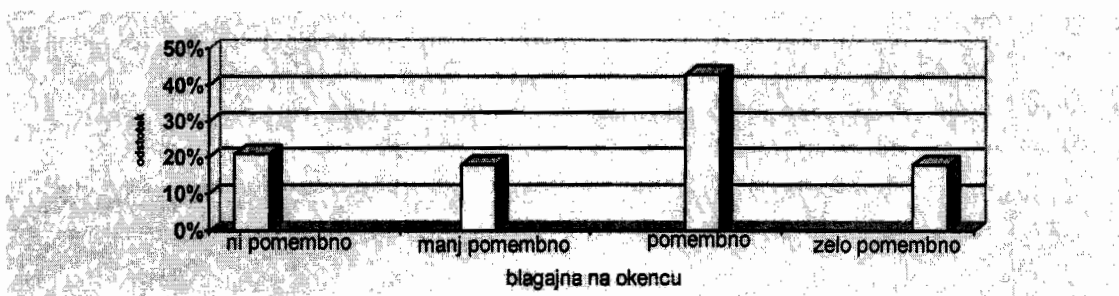
17 %, nato informator – 10 %, najmanj pomembno se jim zdi pridobivanje informacij v obliki brošur – le 9 %.

Slika 5.11 Splošne informacije v obliki brošur



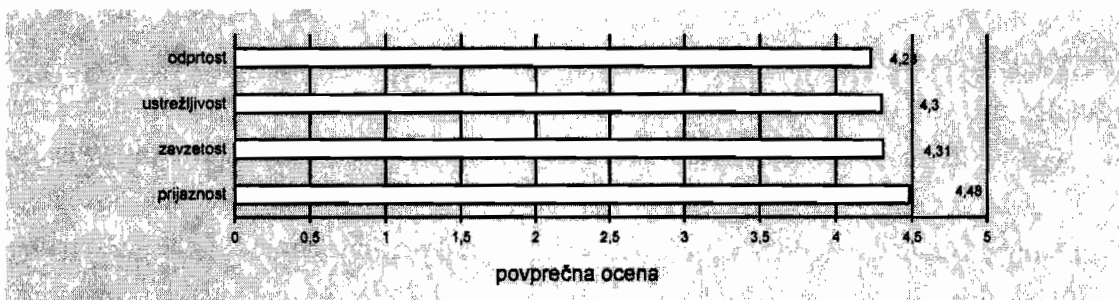
68 % anketiranih je odgovorilo, da jim je pomembno, da pridobijo splošne informacije o upravnih storitvah v obliki brošur, 32 % anketiranih meni, da je to manj pomembno oziroma ni pomembno.

Slika 5.12 Blagajna na okencu



Več kot polovica vprašanih, to je 61 %, meni, da bi blagajna morala biti na okencu, ostalih 39 % meni, da je to manj pomembno oziroma jim ni pomembno.

Slika 5.13 Povprečne ocene lastnosti zaposlenega



Na sliki 5.13 so razvrščene lastnosti zaposlenega od najslabše do najboljše ocenjene. Na podlagi podatkov vidimo, da so anketirani najnižje ocenili odprtost (4,23), sledi ustrežljivost (4,3), zavzetost (4,31), najvišje so ocenili prijaznost (4,48). Najpogosteje so anketirani izbrali vrednost 5, povprečna ocena lastnosti zaposlenega je 4,33, kar pomeni več, kot so stranke pričakovale.

Največ anketiranih, to je 90 %, je ocenilo prijaznost zaposlenega več, kot so pričakovali, le 9 % v skladu s pričakovanji in 1 % slabše od pričakovanj.

5.4 Ugotovitve in predlogi za izboljšanje stanja

Iz raziskave zadovoljstva strank je razvidno, da so stranke v povprečju zelo zadovoljne z opravljeno storitvijo, še bolj pa so zadovoljne z lastnostmi zaposlenih, vendar pa se nekateri dejavniki kakovosti storitev lahko še izboljšajo. V nadaljevanju podajam predloge izboljšav.

Za stranke je najmanj pomemben dejavnik »urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih«. Ostali dejavniki se jim zdijo zelo pomembni, najpomembnejši dejavnik je »znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih«. Najpogosteje so anketirani izbrali vrednost 5, povprečna vrednost pomembnosti dejavnikov kakovosti storitev je 4,36. Anketirani so najnižje ocenili »urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih«, takoj zatem dejavnik »ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)«. Najbolj zadovoljni so bili vprašani z dejavnikom »znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih«. Najpogosteje so anketirani izbrali vrednost 4, povprečna vrednost pa je 4,01.

Kljub dobri oceni po opravljeni storitvi je za ohranitev dosežene ravni kakovosti oziroma njenega dviga treba stremeti k stalnim izboljšavam.

Eden izmed ciljev usmerjenosti k uporabniku je časovna dostopnost, ki od uporabnika zahteva čim manj časa (podaljšanje uradnih ur, skrajševanje čakalnih vrst). Hitrost reševanja zadev je vprašanim zelo pomembna, kjer ima vsekakor velik vpliv čas čakanja. Na referatu, kjer je bila izvedena raziskava, je število strank veliko. Ukrep je lahko skrajševanje čakalnih vrst. Za storitve, ki se opravljajo takoj (na okencu), pomeni čim krajše čakalne vrste, za druge storitve pa pomeni, da se organ predpisanega roka drži. Dinamika in obseg storitev se občasno spreminjata, kar lahko ob neorganiziranosti povzroča vrste. Kot preventivni ukrep predlagam, da se razvije »scenarije ob konicah«, pri katerih vnaprej predvidimo ravnanje ob povečanemu obsegu dela. Pri tem je pomembno, da je natančno opredeljeno, kdo priskoči na pomoč in katere naloge prevzame, zaposleni pa so s postopkom natančno seznanjeni. Tako se lahko pripomore k zagotovitvi hitre, s tem pa učinkovite in kakovostne storitve. Preventivno delovanje s pozitivnimi učinki je lahko tudi pravočasno pisno obveščanje strank o njihovih

obveznostih (npr. zamenjava dokumentov), zlasti ko gre za sočasno sprejemanje velikega števila vlog, lahko pa tudi informiranje preko medijev.

Ustrezna organizacijska kultura ima velik vpliv na uspešnost organizacije. Z dolgoročnim utrjevanjem navad, obnašanja, vedenja, načinov komuniciranja in spreminjanjem določenih prepričanj, vrednot, kolektivnih praks dosežemo uskladitev z zahtevami in pričakovanji zunanjega okolja. Ključni uslužbenci morajo potrjevati in vzdrževati ustrezno organizacijsko kulturo. Pomembno je, da zaposleni v največji meri prispevajo k izboljševanju kakovosti poslovanja.

Zlasti v storitvenem sektorju so izredno pomembne zmožnosti zaposlenih, ki so pogoj za uspešno poslovanje. Tako je za delovanje in izvajanje storitev pomemben človeški vpliv, ki je odvisen od znanja, usposobljenosti, izkušenj in motiviranosti. Zato mora organizacija poskrbeti tudi za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, saj tako prispeva k večji učinkovitosti. Prav tako je pomembno, da management ustrezno motivira zaposlene za opravljanje določenega dela. Povečana odgovornost in pestrost dela zaposlenih vplivata na njihovo zadovoljstvo z delom, kar se zrcali v odnosu do strank, s svojimi sposobnostmi pa zaposleni prispevajo k skupnim interesom organizacije. Občutek pripadnosti zaposlenega pomaga pri graditvi ustrezne organizacijske kulture.

Anketiranim je urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih najmanj pomembna in tudi dejansko stanje tega dejavnika je najnižje ocenjeno. Kljub temu so urejeni prostori pomembni, prijetno vplivajo tako na zaposlene kot na stranke in olajšujejo čakanje. V upravni enoti je bilo glede tega že nekaj storjenega (klima – tudi na hodniku, kjer stranke čakajo, voda za stranke, revije, brošure, delno posodobljena pisarniška oprema, dvigalo za invalide, slike). Ker so storitve neotipljive, je pomembno, da z otipljivimi sestavinami (brošure, oglasi, fizično okolje) pripomoremo k oblikovanju podobe organizacije. Sama menim, da je fizičen izgled poslovnih prostorov zelo pomemben, saj kjerkoli najprej opazim prav to. Gre za »prvi vtis«, ki veliko pove o organizaciji.

Polovica anketiranih je čakala do 5 minut oziroma 10 minut, do 15 minut in več pa druga polovica. Dobra polovica anketiranih je tako prišla dokaj hitro na vrsto, ostali so čakali dlje. Primerjava pričakovanj in zaznav dejanskega stanja pri dimenziji »ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)« je pokazala največji razkorak, kjer ima vsekakor velik vpliv čas čakanja. Kot vzrok je večina vprašanih navedla vrsto pred njimi. Več kot polovici vprašanih je pomembno, da je zagotovljena individualna obravnava stranke z označenim poljem diskretnosti. Individualna obravnava iz prostorskih razlogov ni mogoča, ker delo poteka na okencih, mogoče pa bi bilo na viden način označiti polje diskretnosti.

Skoraj polovica anketiranih je prišla samo enkrat zaradi iste zadeve, ostali so prišli v večini dvakrat v zvezi z isto zadevo, malo je bilo tistih, ki so prišli trikrat. Večina vprašanih je vzrok za to navedla pomanjkanje potrebnih dokumentov. Večini je najustreznejši način pridobivanja informacij pri referentu, kar nekaj pa jih meni, da je najustreznejši način internet. Večina jih meni, da je pomembno, da pridobijo splošne informacije o upravnih storitvah v obliki brošur. Informacije morajo biti uporabniku dostopne na čim več načinov ter pregledne, uporabne, ažurirane in stalno na razpolago. Upravna enota zagotavlja splošne informacije preko uslužbencev, svoje spletne strani, oglasne deske in brošur.

Več kot polovica vprašanih meni, da bi blagajna morala biti na okencu. Prostorska dostopnost od uporabnika zahteva čim manj fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem storitve (e-storitve, telefon, odprava krajevnih ovir). Prav tako je dostopnost tem večja, čim manj fizičnih premikov je treba narediti, zlasti ko gre za isto zadevo. Idealno bi bilo, če bi lahko stranka plačala na okencu, saj je blagajna oddaljena od referata. Lahko bi našli še druge rešitve, npr. blagajno postaviti čim bližje referata.

Skoraj vsi anketirani so najvišje pri zaposlenem ocenili prijaznost, najmanj pa odprtost. Pri vseh lastnostih so anketirani najpogosteje izbrali najvišjo vrednost 5, kar kaže na to, da se zaposleni zelo zavzemajo za zadovoljstvo strank. Pomembnost človeka pri storitvah je velika, saj je delež človeškega vpliva na kakovost storitve velik, le-ta pa je odvisen od strokovnosti, usposobljenosti, izkušenj, motiviranosti. Zato je potrebno stalno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, saj so usposobljeni zaposleni, ki jim je cilj zadovoljna stranka, temelj uspešnega poslovanja. Odnosi med zaposlenimi se odražajo tudi v odnosih do strank, zato so korektni medsebojni odnosi predpogoj za dobre odnose do strank. Zelo je pomembno, da so zaposleni zadovoljni, saj tako prenašajo zadovoljstvo na stranko. V samem procesu izvajanja storitve ima pomembno vlogo odnos do stranke, ki naj bo iskren in kvaliteten. Posamezniki pogosto ocenjujejo delo uslužbencev prav z vidikov prijaznosti, nasmejanosti, ustrežljivosti, zavzetosti, odprtosti, ki velikokrat odtehtajo slabosti pri urejanju zadev. Zaključim lahko z mislijo, ki naj bo vodilo vsem pri njihovem delu: prijazna beseda in nasmeh imata čarobno moč.

6 SKLEP

Današnji uporabnik storitve je v veliki meri ozaveščen, zato ima relativno visoke zahteve in pričakovanja, kar zahteva od državne uprave boljše identifikacijo pričakovanj in takšno raven delovanja ter zagotavljanja storitev, da bo zadovoljstvo doseženo. Pojem kakovosti se v državni upravi ne razlikuje od pojma kakovosti v zasebnem sektorju, kjer je storitev kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe strank ter poglavitnih udeleženih strani. Poleg tega pa se kakovost upravnega dela kaže tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora. Usmerjenost uprave k uporabnikom pomeni omejevanje samozadostnosti uprave in naravnost k spoštovanju in upoštevanju njihovih zahtev, pričakovanj ter želja.

Zviševanja ravni kakovosti se lotevamo postopno. Skrb za zagotavljanje kakovosti mora izhajati iz najvišjega managementa, ki postavlja cilje, politike in strategije glede kakovosti. Merjenje kakovosti je usmerjeno v potrjevanje večjega ali manjšega uspeha zaposlenih oziroma organizacije in je orodje vodenja k uspešnosti. Celovito obvladovanje kakovosti pomeni spremembo načina razmišljanja, vedenja in spremembo vrednot zaposlenih. Pri tem sta zelo pomembni javna podpora in zavezanost h kakovosti od vlade navzdol. Organizacijska kultura vpliva na uspešnost organizacije in je lahko pomembnejša od drugih dejavnikov uspeha, kjer se je potrebno prilagoditi zahtevam zunanjega okolja. Kakovost mora postati zaposlenim glavno vodilo. Ustvarjalnost zaposlenih je potrebno sistematično spodbujati, da bi s tem pridobili čim več dragocenih idej za dvig učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. Inoviranje in stalno učenje sta gibalni razvoja, ki ločita povprečne od odličnih organizacij.

Nekatere organizacije so svoja prizadevanja vzpostavljanja sistema kakovosti pričele s standardi ISO, druge z modelom CAF, nekaj pa se jih je udeležilo pilotnega projekta PRSPO. Pomembno je, da organizacija, ki vzpostavi sistem kakovosti, svojemu letnemu planu doda tudi letni program kakovosti, s tem pa na daljši rok vzpostavi sistem stalnih izboljšav in rasti kakovosti storitev ter samih procesov. Ključni namen modela CAF je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja udeleženih strani. CAF je dobra osnova za oblikovanje modela kazalcev za spremljanje celovite uspešnosti. Samooceno izvedejo zaposleni, v tem smislu ima samoocenjevanje pomembno vlogo kot orodje izgradnje organizacijske kulture, ki ustvarja skupni jezik in odprto komunikacijo. CAF je idealen predvsem kot sredstvo strateškega načrtovanja, vendar je smotrna tudi vzporedna uporaba drugih orodij za podporo dnevnemu odločanju, kot je standard ISO. Nadaljnji korak je lahko uporaba pristopa primerjav z namenom, da organizacijo privedemo do hitrejše spremembe in tako dosežemo boljše rezultate.

LITERATURA

- Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
- Babič, Marjan. 2002. Ekonomika kakovosti. *Management, kakovost, razvoj*. 63–68. Koper: Visoka šola za management.
- Bohinc, Rado. 2004. Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave. *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 5–24. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jocou, Pierre. 1995. *V vrtincu sprememb: drugačno vodenje: celovito obvladovanje kakovosti*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kern, Karmen in Leon Loredana. 2004. *Rezultati uvajanja modela odličnosti EFQM v Sloveniji v primerjavi z Evropo*. [Http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/RezultatiUvajanjaModela.pdf](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/RezultatiUvajanjaModela.pdf) (10. 1. 2008).
- Kern Pipan, Karmen, Alenka Krebs, Loredana Leon. 2006. *Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost: državna nagrada za kakovost*. Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Urad RS za meroslovje.
- Kern Pipan, Karmen in Ivan Skubic. 2006. *Modeli odličnosti kot sodobno orodje za uveljavljanje učinkovitosti in uspešnosti*. [Http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/Kern_Pipan-Skubic-otocec-2006-25-4-06.pdf](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/Kern_Pipan-Skubic-otocec-2006-25-4-06.pdf) (22. 1. 2008).
- Kovač, Polonca. 2002. Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common assessment framework – CAF tudi v slovensko upravo. *Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 45–60. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Kovač, Polona. 2003. Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 29–42. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Kovač, Polona. 2003a. Skupni ocenjevalni okvir »CAF« kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske Unije. *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 151–164. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kovač, Polona. 2003b. Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. *X. Dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 193–205. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, Polona. 2003c. *Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi – izkušnje in nauki*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc) (15. 1. 2008).
- Kovač, Polona in Karmen Kern Pipan. 2005. *Celovito izboljševanje javne uprave z integracijo različnih pristopov na temelju modela odličnosti EFQM*. [Http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/CelovitOlzboljsevanje.pdf](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSP0/LiteraturaSlo/CelovitOlzboljsevanje.pdf) (22. 1. 2008).

- Kralj, Janko. 2003. *Management: temelji managementa, odločanje in ostale naloge managerjev*. Koper: Visoka šola za management.
- Marolt, Janez. 2001. Kako izboljšati kakovost storitev? *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 41–44. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Marolt, Janez in Boštjan Gomišček. 2005. *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
- Nemec, Tomislav. 2001. Ali se kakovost v upravi spleča? *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 61–72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Nemec, Tomislav. 2003. Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. *X. Dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 235–248. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Nemec, Tomislav. b. l. *Obvladovanje sprememb – ali znamo procesno delovati?* [Http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Obvladovanje_sprememb.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Obvladovanje_sprememb.pdf) (20. 1. 2008).
- Novak, Rajko. 2001. *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000*. Ljubljana: Slovenski institut za kakovost in meroslovje.
- Pečar, Zdravko. 2001. Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi. *VII. Dnevi slovenske uprave*, ur. Tone Jerovšek, 177–198. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Piskar, Franka in Slavko Dolinšek. 2006. *Učinki standarda kakovosti ISO: od managementa kakovosti do poslovnega modela*. Koper: Fakulteta za management.
- Pretnar, Vitomir. 2001. Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 105–114. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Rakočevič, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Rman, Milan. 2003. Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. *Globalizacija in državna uprava*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, 135–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rusjan, Borut. 1999. *Management proizvodnje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Skubic, Ivan in Karmen Kern Pipan. 2005. *Priznanje RS za poslovno odličnost in evropska nagrada za kakovost*. [Http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSPOLiteraturaSlo/PRSPOLinEUUnagradaOtocec05](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSPOLiteraturaSlo/PRSPOLinEUUnagradaOtocec05) (10. 1. 2008).
- Snoj, Boris. 1998. *Management storitev*. Koper: Visoka šola za management.
- Srebotnjak Verbinc, Polona. 2003. Ankete o zadovoljstvu strank in zaposlenih na upravnih enotah. *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 165–179. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Topič, Bogdan. 2001. Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 45–52. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Verbič, Boris, Matej Koren in Uroš Gunčar. 1994. *Dobrodošli med najboljšimi: pot do kakovosti v storitveni dejavnosti*. Ljubljana: GV Založba.

- Virant, Gregor. 2002. Usmerjenost javne uprave k uporabniku. *Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 5–12. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vujoševič, Niko. 1996. *Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana. 2002. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. *Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 29–44. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Žurga, Gordana. 2004. Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru. *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 25–50. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Žurga, Gordana. 2007. Javne storitve med kakovostjo, učinkovitostjo in javnim interesom. *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 27–44. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

VIRI

- Kakovost v javni upravi. [Http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi) (24. 1. 2008).
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001).
- Ministrstvo za javno upravo. 2007. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006*. Poslovni dokumenti Ministrstva za javno upravo.
- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. 2004. *Model odličnosti EFQM*. Poslovni dokumenti Ministrstva za šolstvo, znanost in šport.
- Politika kakovosti slovenske javne uprave. [Http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/mju_dokumenti/doc/politika_kakovosti.doc](http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/mju_dokumenti/doc/politika_kakovosti.doc) (14. 1. 2008).
- Smernice za uporabo modela CAF. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/mju_dokumenti/doc/IPQsmernice.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/mju_dokumenti/doc/IPQsmernice.doc) (16. 1. 2008).
- Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf) (15. 1. 2008).
- Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 21/2001).
- Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, 30/2006).
- Upravna enota Nova Gorica. 2007. *Upravljanje celovite kakovosti*. Interno gradivo Upravne enote Nova Gorica.
- Upravna enota Nova Gorica. 2007. *Izveček poročila ocenjevalne skupine Upravne enote Nova Gorica*. Interno gradivo Upravne enote Nova Gorica.

PRILOGE

Priloga 1 Anketni vprašalnik

Priloga 2 Tabele

Priloga 3 Politika kakovosti slovenske javne uprave

Priloga 4 Temelji odličnosti v različnih stanjih zrelosti organizacije



ANKETNI VPRAŠALNIK

Sem absolventka dodiplomskega visokošolskega strokovnega študijskega programa Management Fakultete za management Koper. V okviru diplomske naloge nameravam raziskati kakovost storitev v Upravni enoti Nova Gorica na Referatu za JRM, potne listine in tujce. V veliko pomoč bi mi bili, če odgovorite na spodaj zastavljena vprašanja in nato izpolnjen vprašalnik oddate v skrinjico. Za sodelovanje se vam najlepše zahvaljujem.

Slavojka Živič

1. Na referat ste prišli z določenimi pričakovanji. Prosim, da ocenite, koliko so vam naštetih dejavniki pomembni: (V vsaki vrstici označite številko, ki najbolj ustreza vašemu odgovoru.)

1	2	3	4	5
ni pomembno	manj pomembno	pomembno	zelo pomembno	najbolj pomembno
Izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami				
1	2	3	4	5
Ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)				
1	2	3	4	5
Znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih				
1	2	3	4	5
Urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih				
1	2	3	4	5

2. Prosim, da ocenite vaše zaznave dejanskega stanja po opravljeni storitvi: (V vsaki vrstici označite številko, ki najbolj ustreza vašemu odgovoru.)

1	2	3	4	5
mного slabše od pričakovanj	slabše od pričakovanj	v skladu s pričakovanji	bolje od pričakovanj	mного bolje od pričakovanj
Izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami				
1	2	3	4	5
Ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)				
1	2	3	4	5
Znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih				
1	2	3	4	5
Urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih				
1	2	3	4	5

3. Kako dolgo ste čakali pred pisarno? (Označite ustrezen odgovor.)

- do 5 minut
 do 15 minut
 do 10 minut
 več (navedite) _____

4. Kaj je bil po vašem mnenju vzrok čakanja? (Navedite.)

5. Zagotovljena bi morala biti individualna obravnava stranke tako, da bi bilo označeno polje diskretnosti. Kaj menite? (Označite ustrezen odgovor.)

- ni pomembno
 pomembno
 manj pomembno
 zelo pomembno

6. Koliko krat ste prišli zaradi iste zadeve? (Označite ustrezen odgovor.)

- 1 krat
 3 krat
 2 krat
 več kot 3 krat

7. Kaj je bil po vašem mnenju vzrok, da ste prišli večkrat? (Na to vprašanje odgovorite le, če ste prišli večkrat. Označite ustrezen odgovor.)

- nisem imel vseh potrebnih dokumentov
 pomanjkljive informacije referenta
 nisem prišel na vrsto
 drugo (napišite) _____

8. Kakšen način pridobivanja informacij je vam najbolj ustrezen? (Označite ustrezen odgovor.)

- referent
 brošure
 internet
 informator (sprejemna pisarna)

9. Pridobitev splošnih informacij o upravnih storitvah bi morala biti zagotovljena v obliki brošur. Kaj menite? (Označite ustrezen odgovor.)

- ni pomembno
 manj pomembno
 pomembno
 zelo pomembno

10. Blagajna bi morala biti na okencu. Kaj menite? (Označite ustrezen odgovor.)

- ni pomembno
 manj pomembno
 pomembno
 zelo pomembno

11. Prosim, da ocenite vaše zaznave dejanskega stanja glede lastnosti zaposlenega. (V vsaki vrstici označite številko, ki najbolj ustreza vašemu odgovoru.)

1	2	3	4	5			
mного slabše od pričakovanj	slabše od pričakovanj	v skladu s pričakovanji	bolje od pričakovanj	mного bolje od pričakovanj			
	odprtost		1	2	3	4	5
	zavzetost		1	2	3	4	5
	ustrežljivost		1	2	3	4	5
	prijaznost		1	2	3	4	5

**PROSIM VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.
ZA SODELOVANJE SE VAM ZAHVALJUJEM!**

TABELE

Tabela 1 Frekvenčna porazdelitev, aritmetična sredina, modus pomembnosti posameznih dejavnikov kakovosti storitev

Pomembnost	Frekvenčna porazdelitev						Aritmetična sredina	Modus
	Število enot	1 Ni pomembno	2 Manj pomembno	3 Pomembno	4 Zelo pomembno	5 Najbolj pomembno		
Izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami	100			8	33	59	4,51	5
Ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)	100			5	38	57	4,52	5
Znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih	100			7	28	65	4,58	5
Urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih	100		9	30	30	31	3,83	5

Tabela 2 Frekvenčna porazdelitev, aritmetična sredina, modus zaznav dejanskega stanja po opravljeni storitvi

Zaznave dejanskega stanja	Frekvenčna porazdelitev						Aritmetična sredina	Modus
	Število enot	1 Mnogo slabše od pričakovanj	2 Slabše od pričakovanj	3 V skladu s pričakovanj	4 Bolje od pričakovanj	5 Mnogo bolje od pričakovanj		
Izvajanje storitev zanesljivo, natančno in v skladu z obljubami	100		1	25	38	36	4,09	4
Ustrezna hitrost reševanja zadev (postopkov)	100		4	32	30	34	3,94	5
Znanje, strokovnost in usposobljenost zaposlenih	100		1	11	47	41	4,28	4
Urejenost prostorov, opreme, okolja in zaposlenih	100		9	34	32	25	3,73	3

Tabela 3 Dolžina čakanja

	Število enot	Odstotki
do 5 minut	41	41 %
do 10 minut	11	11 %
do 15 minut	26	26 %
več	22	22 %

Tabela 4 Vzrok čakanja

	Število enot	Odstotki
vrsta	57	57 %
brez odgovora	31	31 %
drugo	9	9 %
niso čakali	3	3 %

Tabela 5 Polje diskretnosti

	Število enot	Odstotki
ni pomembno	14	14 %
manj pomembno	23	23 %
pomembno	42	42 %
zelo pomembno	21	21 %

Tabela 6 Prihod zaradi iste zadeve

	Število enot	Odstotki
1-krat	46	46 %
2-krat	43	43 %
3-krat	9	9 %
več kot 3-krat	2	2 %

Tabela 7 Vzrok

	Število enot	Odstotki
pomanjkljivi dokumenti	48	89 %
pomanjkljive informacije referenta	1	2 %
nisem prišel na vrsto	3	5 %
drugo	2	4 %

Tabela 8 Način pridobivanja informacij

	Število enot	Odstotki
referent	64	64 %
brošure	9	9 %
internet	17	17 %
informatorec	10	10 %

Tabela 9 Splošne informacije v obliki brošur

	Število enot	Odstotki
ni pomembno	12	12 %
manj pomembno	20	20 %
pomembno	52	52 %
zelo pomembno	16	16 %

Tabela 10 Blagajna na okencu

	Število enot	Odstotki
ni pomembno	21	21 %
manj pomembno	18	18 %
pomembno	43	43 %
zelo pomembno	18	18 %

Tabela 11 Frekvenčna porazdelitev, aritmetična sredina, modus pri ocenah zaznav dejanskega stanja glede lastnosti zaposlenega

Lastnosti zaposlenega	Število enot	Frekvenčna porazdelitev					Aritmetična sredina	Modus
		1 Mnogo slabše od pričakovanj	2 Slabše od pričakovanj	3 V skladu s pričakovanji	4 Bolje od pričakovanj	5 Mnogo bolje od pričakovanj		
odprtost	100		1	19	36	44	4,23	5
zavzetost	100			20	29	51	4,31	5
ustrežljivost	100		1	18	31	50	4,3	5
prijaznost	100		1	9	31	59	4,48	5



POLITIKA KAKOVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

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

POLITIKA KAKOVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

VSI V JAVNI UPRAVI, izhajajoc iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike, ucinkovitega voditeljstva, razvijanja partnerstva, razvoja in vkljucevanja zaposlenih, nenehnih izboljšav procesov, stalnega učenja in inoviranja, družbene odgovornosti in usmerjenosti v rezultate, ravnamo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično;

- za uravnotežen, trajnostni in okoljsko prijazen družbeni razvoj Slovenije, razvoj konkurencnosti, blaginjo, varstvo človekovih pravic in interesov državljanov zagotavljamo z usmerjanjem in nenehnim izboljševanjem sodobne, evropsko primerljive razmere;
- vsakemu posamezniku, gospodarskim in nevladnim organizacijam, drugim državam in mednarodnim organizacijam smo partnerji;
- prizadevamo si za medsebojno usklajeno delovanje in sodelovanje z zakonodajno in sodno vejo oblasti;
- uporabljamo mednarodno uveljavljena orodja za stalno učenje, inoviranje in izboljšave, zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateškega načrtovanja (standard sistema vodenja kakovosti ISO 9001, model odličnosti EFQM, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) in drugi) ter na njihovi podlagi in prek izmenjave dobrih praks oblikujemo, dosegamo in spremljamo javno podprte in merljive cilje in rezultate dela;
- zavedamo se potreb po smotrni porabi proračunskih sredstev in drugih virov, zato te načrtujemo in uporabljamo uspešno, učinkovito in gospodarno;
- razvijamo in spodbujamo elektronsko poslovanje v upravi in sisteme dela s projektnim in timskim pristopom ter nenehno oblikujemo, izboljšujemo in standardiziramo upravne procese;
- načrtno spodbujamo in motiviramo razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo zaposlenih v upravi.

Ljubljana, 24. december 2003

mag. Anton ROP
PREDSEDNIK



TEMELJI ODLIČNOSTI V RAZLIČNIH STANJIH ZRELOSTI ORGANIZACIJE

	Temelji odličnosti EFQM modela	Začetek samoocenjevanja	Na poti odličnosti	Zrela organizacija
1	Usmerjenost v rezultate; uravnoteženje in zadovoljevanje potreb vseh udeleženih strani.	Vse pomembne udeležene strani (stakeholders) so prepoznane.	Potrebe udeleženih strani so sistematično prepoznane.	Obstaja transparenten mehanizem, ki uravnava pričakovanja udeleženih strani.
2	Osredotočenost na odjemalca: odjemalec je končni razsodnik o kakovosti proizvoda in storitve.	Pričakovanja odjemalcev so prepoznana.	Cilji povezani s potrebami in pričakovanji odjemalcev.	Izvedba aktivnosti razumevanja, prepoznavanja in merjenja zadovoljstva odjemalcev in moralno-etičnih vprašanj.
3	Voditeljstvo in stanovitnost namena: vodje s svojim vedenjem ustvarjajo jasnost in enotnost namena.	Vizija in poslanstvo sta opredeljena.	Politika, zaposleni in procesi so opredeljeni.	Skupne vrednote in etični principi obstajajo na vseh organizacijskih ravneh.
4	Upravljanje na podlagi procesov in dejstev: učinkovito delovanje in sprejemanje odločitev tekočega in načrtovanega poslovanja na podlagi zanesljivih podatkov.	Opredeljeni so procesi za doseganje želenih rezultatov.	Primerjalni podatki in informacije se uporabljajo za postavitve "izzivnih" ciljev.	Procesna sposobnost je popolnoma prepoznana in razumljena ter se uporablja za izboljšanje rezultatov uspešnosti delovanja.
5	Razvoj in vključevanje zaposlenih; sproščanje polnega potenciala zaposlenih na podlagi skupnih vrednot, kulture zaupanja ter pooblaščenja.	Zaposleni sprejemajo skrbništvo in odgovornost za reševanje problemov.	Zaposleni so inovativni in kreativni v postavitvi nadaljnjih organizacijskih ciljev.	Zaposleni so pooblaščen za svoje delovanje in odprto izmenjavajo znanje in izkušnje.
6	Stalno učenje, inoviranje in izboljševanje; upravljanje in izmenjava znanja, kultura stalnega učenja, inoviranja in izboljševanja.	Opredeljene so možnosti izboljšav, izvajajo se ustrezne aktivnosti zanje.	Stalno izboljševanje je sprejet cilj vsakega posameznika.	Uspešne inovacije in izboljšave so splošno razširjene in integrirane.
7	Razvijanje partnerstva; učinkovit, vzajemen odnos s partnerji, na podlagi zaupanja, izmenjavi znanja in integraciji.	Opredeljen je proces za izbiro in upravljanje z dobavitelji.	Izboljšave in dosežki dobaviteljev so prepoznani in ključni zunanji partnerji so opredeljeni.	Organizacija in njeni ključni partnerji so neodvisni. Načrti in politike se vzajemno razvijajo na podlagi izmenjave znanja.
8	Družbena odgovornost; etično ravnanje ter preseganje pričakovanja in pravil najširše družbe.	Obstaja razumevanje in upoštevanje pravnih in regulativnih zahtev.	Prisotna aktivna vključenost v družbo.	Družbena pričakovanja se merijo in ustrezne aktivnosti zanje se izvajajo.

