

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo visokošolskega programa

**OCENA KAKOVOSTI DELA IN POSLOVANJA V
UPRAVNI ENOTI PO SKUPNEM
OCENJEVALNEM OKVIRU (CAF)**

Tanja Keleman

Ljubljana, maj 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo visokošolskega programa

**OCENA KAKOVOSTI DELA IN POSLOVANJA V UPRAVNI ENOTI
PO SKUPNEM OCENJEVALNEM OKVIRU (CAF)**

Kandidatka: Tanja Keleman
Številka indeksa: 040 35694

Mentor: dr. Štefan Ivanko

Ljubljana, maj 2010

POVZETEK

Sodobne države si ne moremo predstavljati brez kakovostnejšega dela in poslovanja javnega sektorja. Vsaka država si želi imeti učinkovit in uspešen javni sektor. Cilj javnega sektorja je zadovoljitev potreb državljanov, te potrebe pa se skozi čas višajo. Državljeni oziroma uporabniki storitev pričakujejo kakovostnejše, boljše, hitrejše storitve. Skozi cilj se odraža tudi odnos javnega sektorja do državljanov oziroma uporabnikov storitev. Med težave, s katerimi se sooča javni sektor, spadajo tudi bolj kakovostnejše storitve. Na poti k lažjemu reševanju problemov so si organizacije javnega sektorja pomagale z modeli in standardi kakovosti. Z različnimi modeli, s katerimi so izvedle samoocenjevanje dela in poslovanja, so organizacije dobile povratne informacije oziroma rezultate. Na podlagi rezultatov so ugotovile, na katera področja se morajo usmeriti in jih tudi izboljšati. Diplomsko delo je sestavljeno iz sistemov kakovosti, ti sistemi so: ISO standardi, model odličnosti - EFQM, celovita kakovost upravljanja - TQM ter skupni ocenjevalni okvir - CAF. To so le nekatere izmed možnosti na poti k izboljševanju kakovosti, lahko pa se organizacije javnega sektorja opredelijo na druge načine izboljševanja kakovosti dela in poslovanja.

Ključne besede: javni sektor, kakovost, kakovost dela in poslovanja, modeli in sistemi kakovosti, ISO standardi, model odličnosti - EFQM, celovita kakovost upravljanja -TQM, skupni ocenjevalni okvir - CAF.

SUMMARY

Modern countries cannot be imagined without qualitative and efficient public sector. It is each country's goal to have it. Public sector serves the needs of the citizens, and these needs are becoming more and more complex. The users of public sector services are expecting service of higher quality and agility. Through the goal of the public sector also a relationship of the citizens/users is determined.

Better services and of higher quality are a part of the problems that public sector confronts with. On the way to easier solutions, organizations of the public sector implemented certain models and quality standards, which enable them to receive the feedback of the users. Based on these results they establish their weak points and the also the solutions/suggestions for improvements.

The graduation thesis deals with selected quality systems like ISO standards, Model of excellence – EFQM, Total quality management – TQM and Model of common assessment management – CAF. These are only few possibilities among numerous methods on the way to improvement of quality in public sector services.

Key words: Public sector, quality, quality of operating and work, models and systems of quality, ISO standard, Model of excellence – EFQM, Total quality management – TQM, Model of common assessment management – CAF.

KAZALO

POVZETEK.....	ii
SUMMARY.....	iii
1 UVOD	1
2 JAVNI SEKTOR.....	2
2.1 FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA	2
2.2 SESTAVA JAVNEGA SEKTORJA	3
3 POMEN BESEDE KAKOVOST	4
3.1 OPREDELITEV BESEDE KAKOVOST	4
3.2 KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU	4
4 SISTEMI KAKOVOSTI	6
4.1 ISO STANDARDI.....	6
4.1.1 Predstavitev modela ISO	6
4.1.2 Značilnosti modela ISO	7
4.1.3 Prednosti in slabosti ISO STANDARDOV	9
4.1.4 ISO standardi v javnem sektorju.....	10
4.2 MODEL ODLIČNOSTI - EFQM	11
4.2.1 Predstavitev modela EFQM.....	11
4.2.2 Značilnosti modela EFQM	12
4.2.3 Prednosti modela EFQM	15
4.2.4 Slabosti modela EFQM.....	15
4.2.5 Model EFQM v javnem sektorju.....	15
4.3 CELOVITA KAKOVOST UPRAVLJANJA - MODEL TQM.....	16
4.3.1 Predstavitev modela TQM.....	16
4.3.2 Značilnosti modela TQM	17
4.3.3 Prednosti modela TQM	18
4.3.4 Slabosti modela TQM	18
4.3.5 Model TQM v javnem sektorju	19
4.3.5.1 Implementacija TQM.....	20
4.3.5.2 Delna orodja in tehnike za razvoj kakovosti	20

4.4	SKUPNI OCENJEVALNI OKVIR CAF	21
4.4.2	Predstavitev modela CAF	21
4.4.3	Značilnosti modela CAF	21
4.4.4	Prednosti modela CAF	23
4.4.5	Slabosti modela CAF	24
4.4.6	Model CAF v javnem sektorju	24
5	OCENA KAKOVOSTI DELA IN POSLOVANJA V UPRAVNI ENOTI KRANJ .	26
5.1	PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE KRANJ	26
5.2	STRUKTURA MODELA CAF	26
5.3	SAMOOOCENJVANJE PO MODELU CAF V UPRAVNI ENOTI KRANJ	28
6	PRIMERJAVA MODELOV KAKOVOSTI.....	32
7	IZBOLJŠEVANJE KAKOVOSTI V JAVNEM SEKTORJU.....	33
8	ZAKLJUČEK.....	36
	LITERATURA.....	37
	VIRI	39
	Model poslovne odličnosti EFQM. URL =.....	39
	KAZALO SLIK.....	41
	KAZALO TABELE	41
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE.....	42

1 UVOD

Pojem kakovosti ima več definicij, ki se skozi čas spreminjajo. Kakovost je najprej pomenila skladnost izdelka ali storitve z določenim standardom. Sedaj pa kakovost lahko opredelimo drugače, in sicer: kakovost bolj stalno spreminjajoče se potrebe uporabnikov. Javna uprava in državna uprava predstavljata monopolno dejavnost, kar pomeni, da si stranke teh storitev ne morejo zagotoviti drugje. Torej se od javnega sektorja pričakuje boljše in kakovostnejše storitve. To je ena izmed najpomembnejših nalog, s katerimi se sooča javni sektor. Pri izboljševanju kakovosti delovanja in storitev javnega sektorja dosegajo najboljše učinke takrat, kadar merjenju rezultatov in delovanja sledijo povratni, korektivni ukrepi pri delovanju javnega sektorja. Izboljševanje kakovosti storitev in delovanje javnega sektorja je v neposredni povezavi z učinkovitostjo.

Če primerjamo zasebni in javni sektor, ugotovimo, da je zasebni sektor začel z merjenjem kakovosti dela in poslovanja že veliko prej. Modele kakovosti, ki so jih uporabljali v zasebnem sektorju, je mogoče z določenimi spremembami prenesti tudi na področje javnega sektorja. Z leti pa se je potreba po bolj učinkovitem, uspešnem, predvsem pa kakovostnejšem poslovanju pojavila tudi v javnem sektorju.

Namen diplomskega dela je predstaviti načine oziroma modele kakovosti, ki jih javni sektor najpogosteje uporablja in s katerimi lahko ugotovi, na katerem področju poslovanja oziroma dela so potrebne izboljšave. Cilj diplomskega dela je ugotoviti končno oceno oziroma rezultat dela in poslovanja Upravne enote Kranj. Oceno oziroma rezultat bomo dobili na podlagi samoocenjevanja po modelu CAF (skupni ocenjevalni okvir). Diplomsko delo je osredotočeno na javni sektor, bolj podrobno pa na upravno enoto, čeprav se pojavlja v diplomskem delu tudi pojem javna uprava.

V diplomskem delu sem uporabila deskriptivni pristop ter v njegovem okviru metodo kompilacije. Za deskriptivni pristop je značilno opisovanje dejstev, procesov in pojavov. Za metodo kompilacije pa je značilno povzemanje stališč, mnenj, sklepov drugih avtorjev.

Diplomsko delo je razdeljeno na 6 poglavij. Skozi celotno diplomsko delo se pojavljajo pojmi: javni sektor, kakovost dela, kakovost poslovanja, uspešnost. V prvem poglavju je predstavljen javni sektor, njegove funkcije, sestava. V drugem in tretjem poglavju sta opredeljena pojma kakovost in kakovost v javnem sektorju. V četrtem poglavju so predstavljeni modeli oziroma sistemi kakovosti. Peto poglavje vsebuje predstavitev Upravne enote Kranj ter oceno samoocenjevanja. V šestem poglavju so predstavljeni načini, kako izboljšati kakovost v javnem sektorju.

2 JAVNI SEKTOR

Družbeni sistem lahko razdelimo na javni in zasebni sektor. Javni sektor lahko definiramo kot skupek vseh organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, javne funkcije – izvajajo upravno-politični proces in zagotavljajo javne službe oziroma javne storitve. Torej je javni sektor celota vseh oseb javnega prava - države in vseh drugih oseb javnega prava, ki jim država zagotavlja pravo subjektiviteto ali določena pooblastila. Zasebni sektor je nasprotje javnega sektorja, je celota vseh oseb zasebnega prava, podjetij, katerih cilj je ustvarjanje dobička. Zasebni sektor proizvaja proizvode in storitve za trg. Prihodek oziroma dobiček se ustvarja na trgu v pogojih konkurence. Uspešnost in učinkovitost se kaže v dobičku, produktivnosti, vlogi na trgu.

Razlogi obstoja javnega sektorja segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin in pokrivanja eksternalij (zunanjih učinkov, ki se pojavljajo kot neplačilo za korist ali škodo, ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim dejanjem) javnih dobrin do korektive nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (po Ferfili, 2002, str. 147).

2.1 FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA

V javnem sektorju se opravljajo javne funkcije, uresničujejo javni interesi in zadovoljujejo javne potrebe. Gre za tiste potrebe, interese in funkcije, glede katerih se sprejme odločitve, da jih bomo urejali kot javne zadeve na ravni države ali lokalnih skupnosti.

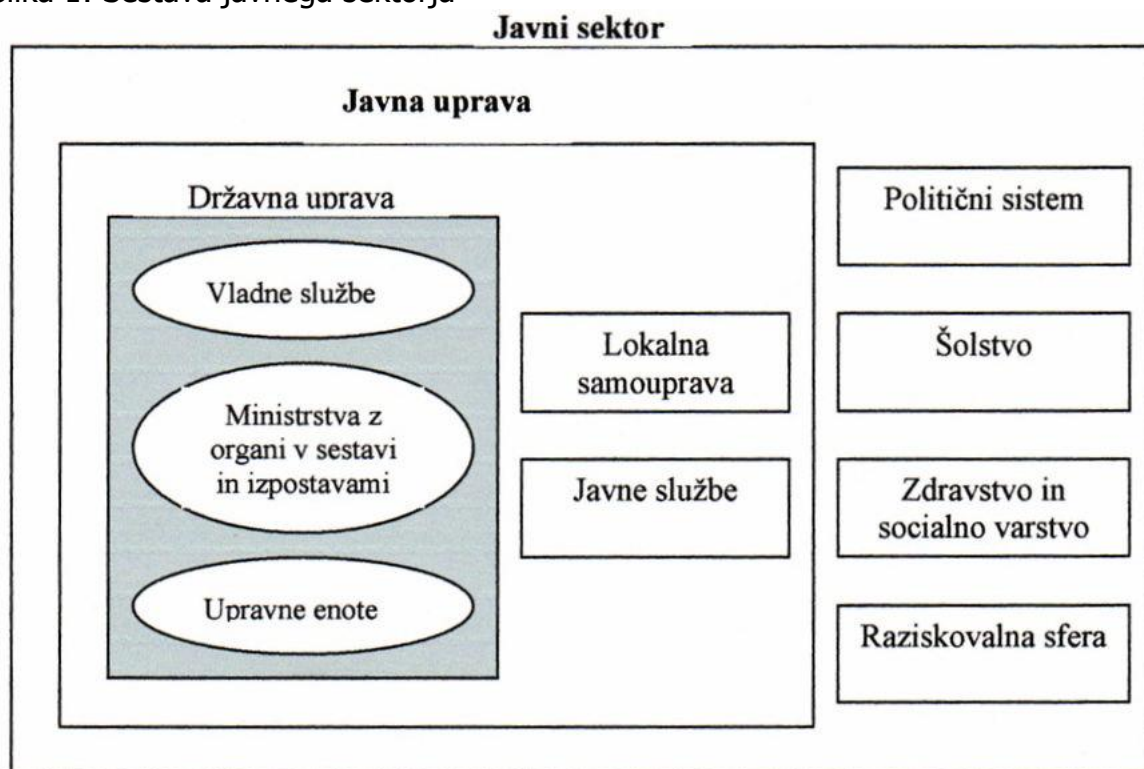
Funkcije javnega sektorja lahko razdelimo na dva sklopa, in sicer izvajanje oblasti ter izvajanje javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, kulture, infrastrukture. Proces izvajanja oblasti pa je razdeljen na (Virant, 2009, str. 20):

- politični nivo odločanja, kjer se sprejemajo strateške, interesne, vrednostne odločitve (državni zbor, občinski svet). Na tem nivoju se sprejemajo odločitve, kot so: sprejem zakonov, občinskih odlokov, ustave, proračuna, nacionalnih programov, ratifikacija mednarodnih pogodb,
- izvršilni nivo odločanja, ki mu pravimo tudi javno upravljanje in je tisti del procesa javnega upravljanja, ki je na izvršilni ravni (vlada, župan),
- operativno-strokovni nivo - javna uprava, ki je del javnega sektorja in je ožji pojem.

2.2 SESTAVA JAVNEGA SEKTORJA

Javni sektor v Sloveniji sestavljajo država (z vsemi svojimi organi), lokalne skupnosti (občine, upravne enote, pokrajine), javni zavodi, javne agencije, javni skladi in javna podjetja. V javnem sektorju poteka proces upravljanja javnih zadev in zagotavljanje javnih služb.

Slika 1: Sestava javnega sektorja



Vir: Ferfila, Kovač, 2000, str. 152

3 POMEN BESEDE KAKOVOST

3.1 OPREDELITEV BESEDE KAKOVOST

Beseda kakovost ima v vsakdanjem življenju, zasebnem in poslovnem, za različne ljudi različen pomen. Zato pravimo, da je kakovost dinamičen pojav z različnimi definicijami, ki se skozi čas spreminjajo. Kakovost je (Pečar, 2003, prosojnice s predavanj):

- ujemanje z zahtevami;
- zadovoljevanje strank, ne le z izpolnjevanjem njihovih pričakovanj, temveč z njihovim preseganjem;
- doseganje vseh lastnosti izdelka ali storitve za izpolnjevanje izraženih potreb;
- primernost za uporabo.

Kakovost lahko opredelimo na dva načina, in sicer objektivno in subjektivno. Objektivna opredelitev kakovosti pomeni, da je kakovost skladnost izdelka s standardi. Subjektivna opredelitev kakovosti pa pomeni, da je kakovost storitev v pričakovanju uporabnikov.

3.2 KAKOVOST V JAVNEM SEKTORJU

Z izrazom kakovost v javnem sektorju mislimo kakovost delovanja javnega sektorja in kakovost njegovih storitev. Kakovost v javnem sektorju ima dva pomena, in sicer ožji in širši. V širšem smislu je to zakonito, učinkovito in smotrno delovanje javnega sektorja, v ožjem smislu pa doseganje zadovoljstva strank tako kot v zasebnem sektorju.

Preko Uredbe o načinu poslovanja organov javnega sektorja s strankami (Ur.l. RS, št. 22/01) in preko različnih shem kakovosti se zagotavlja kakovost v javnem sektorju. Ta Uredba določa, da morajo vsaj enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede načina poslovanja s strankami. To ugotavljanje izvedejo z izvajanjem anket o zadovoljstvu strank in zaposlenih. Ta način ugotavljanja nam pokaže napake ter načine odpravljanja teh napak.

Kakovost v javnem sektorju se deli na trdo (tehnično) in mehko (človeško) kakovost. Trdo kakovost je lahko doseči, ker so postavljene natančne in merljive zahteve, ki jih je treba izpolnjevati (čas izvedbe, število rešenih zadev). Težje pa je doseči mehko kakovost, ker ta izhaja iz osebne kakovosti posameznika. Elementi mehke kakovosti so: ustrezen pristop do strank, urejenost prostorov, urejenost na delovnem mestu, zanesljivost, pomoč itd. Te elemente uvaja Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur. l. RS. 22/01).

Projekt uvajanja kakovosti v javni sektor poteka v dveh pristopih, in sicer od »spodaj navzgor« in od »zgoraj navzdol«. V prvi pristop sodijo nabor dobrih praks v uredbi o načinu poslovanja s strankami, organizacija konferenc o kakovosti, o poslovni odličnosti in dobrih praksah. Te dejavnosti so vodene s strani vlade oziroma posameznih ministrov. V pristop o »zgoraj navzdol« pa sodijo prizadevanja upravnih organov (pridobivanje standardov kakovosti po ISO, vključevanja v delo združevanja za kakovost pri Gospodarski zbornici Slovenije. (Kovač, 2002, str. 46).

Politika kakovosti pomeni temeljne usmeritve, cilje in vrednote glede kakovosti, ki veljajo v vsakršni organizaciji, tudi javni upravi in je kot pogoj za dobro javno odločanje. Sprejeta na najvišjem nivoju (vladi) pomeni usmeritev in obvezo za vse zaposlene v upravi. Z njenim sprejetjem in uveljavljanjem postane kakovost javno izražena vrednota in obveza uprave, ki učinkuje navznoter (upravna javnost) in navzven (demokratska javnost, uporabniki upravnih storitev).

4 SISTEMI KAKOVOSTI

V javnem sektorju so prizadevanja za kakovost postala javno izražena vrednota in eden izmed stebrov dobrega poslovanja. Pri tem se pojavi problem, ker zaposleni v javnem sektorju ne vedo, katere tehnike in metode zagotavljanja kakovosti so primerne za uporabo v javnem sektorju.

Pričakovanja državljanov oziroma uporabnikov storitev po boljšem delovanju javnega sektorja se čedalje večajo, zato se države trudijo uvajati v delovanje organizacij javnega sektorja sisteme kakovosti. S tem pa privedejo do tega, da vsaka država preko reform javne (državne) uprave teži k doseganju kakovostnih storitev. Torej so predvsem zahteve uporabnikov razlog za uvedbo sistemov kakovosti. Sistem kakovosti želijo uvajati preko ciljev:

- razvijati takšen javni sektor, kot si ga želijo imeti uporabniki storitev;
- dosegati zadovoljstvo notranjih (zaposleni) ali zunanjih (državljeni) uporabnikov storitev;
- uvajati inovacije na vseh stopnjah v delovnem procesu;
- zagotavljati izobraževanje zaposlenih.

Uvajanje kakovosti v javni sektor ne privede samo do večjega zadovoljstva strank, ampak tudi motivira zaposlene, da učinkovito delujejo, posledično pa privede do zmanjševanja stroškov.

Pomembno pa je tudi, da javni sektor v sistem delovanja uvaja komponente učinkovitega uvajanja programa kakovosti. Med te komponente spadajo: merjenje rezultatov, prepoznavanje uspehov, vključevanja zaposlenih, osredotočenje na stranke, podpora s strani vodilnih v upravi, podpora s strani vodstva države pri uvajanju kakovosti v delovanje javnega sektorja.

Pri uvajanju sistemov kakovosti se v javnem sektorju uporabljajo nekateri modeli, ki pa so prav tako prisotni tudi v zasebnem sektorju (gospodarstvu). Ti modeli so:

- ISO standardi,
- model poslovne odličnosti – EFQM,
- celovita kakovost upravljanja – TQM,
- skupni ocenjevalni okvir – CAF.

4.1 ISO STANDARDI

4.1.1 Predstavitev modela ISO

ISO standardi so svetovno poznani in uveljavljeni sistemi kakovosti, ki obravnavajo zagotavljanje kakovosti. ISO standarde izdaja Mednarodna organizacija za

standardizacijo (International Standardization Organization). Posebnost pri tem sistemu je, da vse dejavnosti, ki vplivajo na kakovost proizvoda, planiramo, izvajamo, nadzorujemo in dokumentiramo sistemsko.

Prva izdaja standardov se pojavi leta 1987, v katerem so poudarjali dokumentacijo, standard iz leta 1994 je poudarjal izvajanje, šele konec leta 2000 pa je bil izdan standard ISO 9000:2000, v katerem se poudarja učinkovitost. Prenovljena izdaja standardov prinaša novosti in spremembe organizacijam, ki želijo vzpostaviti nov ali izboljšati obstoječ sistem kakovosti. Novosti so pomembne zato, ker tako po strukturi kot po vsebini standardi in smernice pomenijo velik korak v smeri k organizacijski odličnosti in kulturo celovitega upravljanja kakovosti (TQM) (Novak, 2001, str. 7).

Nova družina standardov je zasnovana kot skladen par dveh standardov (prej so bili štirje). Nova standarda sta ISO 9001:2000, ki nadomeščata stare standarde ISO 9001, 9002 in 9003:1994 in ISO 9004:2000. Oba standarda lahko uporabljamo samostojno, zasnovana pa sta tako, da drug drugega dopolnjujeta. ISO 9001:2000 opredeljuje splošne zahteve za sistem vodenja kakovosti in je osnova v sistemu certificiranja. ISO 9004:2000 pa širše opisuje zahteve v sistemu vodenja kakovosti, s katerimi lahko dosegamo stalne izboljšave, in so osredotočene na zadovoljstvo porabnikov.

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

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

Organizacije, ki imajo v svoje poslovanje vpeljane stare sisteme kakovosti ISO 9002 ali 9003, morajo preiti v čim krajšem času na nove standarde, ki so tudi oblikovani za lažji prehod iz starega sistema kakovosti v nov. Pri prehodu gre za manjše spremembe oziroma opustitve, ki bi v organizacijah dale poudarek vsebini, izboljšavam in večji učinkovitosti sistema vodenja.

4.1.2 Značilnosti modela ISO

Standard ISO je dokument, ki dokazuje, da poslovanje organizacije poteka po določenih postopkih, ni pa zagotovilo za uspešno poslovanje. Vsaka organizacija, ki želi pridobiti standard ISO, mora upoštevati vse zahteve določenega standarda. Ko

organizacija svoje poslovanje prilagodi zahtevam standarda, se začne postopek certificiranja. Neodvisna organizacija izvede presojo o ustreznosti in podjetju podeli certifikat o skladnosti. Po postopku certificiranja oziroma po pridobitvi certifikata o skladnosti organizacija izkazuje skladnost poslovanja z zahtevami standarda. Časovno obdobje uvajanja standarda ISO lahko traja od pol leta do dveh let.

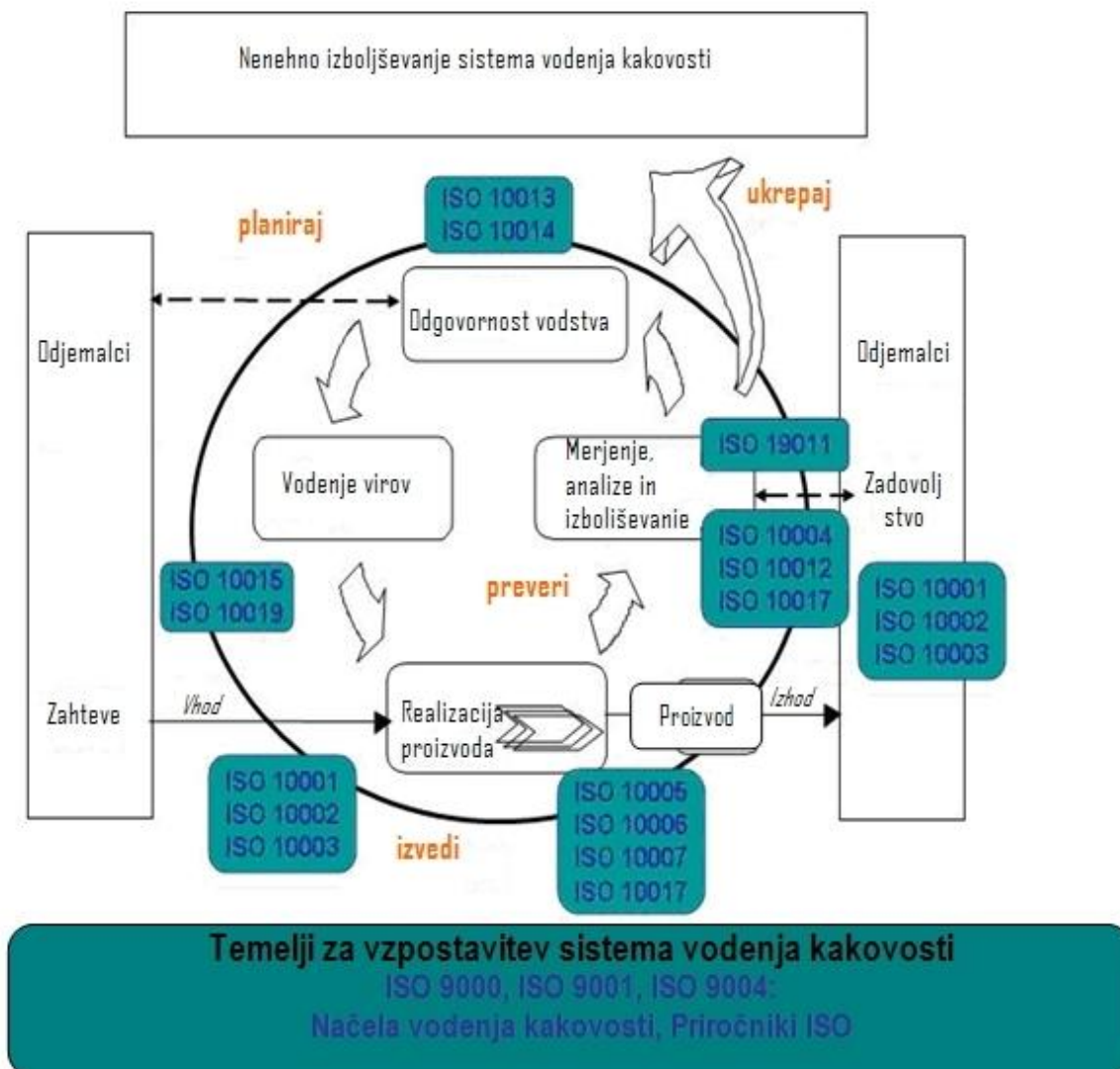
Ko organizacija pridobi certifikat o skladnosti, ga mora uporabljati tudi v praksi, kajti postopek presoje oziroma certificiranja se na določeno časovno obdobje ponavlja. Če organizacija ne dosega več postavljenih standardov in zahtev, se ji lahko certifikat o skladnosti odvzame.

Standard ISO organizacijam omogoča da s procesnim pristopom neposredno povezujejo svoje poslovne cilje s poslovno uspešnostjo. Standard se ne omejuje samo na znana določila serije ISO 9000, temveč le-ta razširja, saj razume organizacijo kot vrsto med seboj delujočih procesov, katerih rezultati so izdelki in storitve, ki jih kupci kupujejo.

standard ISO 9001:2008 tako sestavljajo naslednji glavni deli (<http://www.sist.si/slo/z1/z162.htm>):

- Sistem vodenja kakovosti - organizacija mora najprej opredeliti, kateri so njeni procesi, kako ti medsebojno delujejo, kateri viri so potrebni, da nastane izdelek, in kako bo procese merila in izboljševala. Nato pa mora skupaj s poslovníkom kakovosti in nadzorom zapisov vzpostaviti še sistem za obvladovanje dokumentacije.
- Odgovornost vodstva - najvišje vodstvo v organizaciji se mora dobro zavedati tega pomembnega dela standarda. Vodstvo je namreč odgovorno za določanje politike in ciljev ter za pregled sistemov, hkrati pa tudi za obveščanje o učinkovitosti sistema znotraj organizacije.
- Vodenje virov - novi standard daje več poudarka virom, ki si jih mora organizacija zagotoviti, da bo odjemalec dobil, kar je bilo dogovorjeno. Sem ne spadajo samo ljudje, temveč tudi fizični viri, kot so oprema, prostori in vse potrebne pomožne storitve.
- Realizacija proizvoda - ta del sestavljajo procesi, ki so potrebni za izvedbo izdelka oziroma storitve. K takim procesom spadajo dejavnosti, kot je sprejemanje navodil od odjemalci, snovanje in razvoj proizvodov, nabava materiala in storitev ter dobava izdelkov in storitev.
- Merjenje, analize in izboljševanje - nadzorovanje in merjenje proizvodov, procesov, zadovoljstva odjemalcev in sistema vodenja ter zagotavljanje stalnega izboljševanja sistema so bistveni za vodenje sistema.

Slika 2: razmerja med standardi družine



Vir: <http://www.sist.si/slo/z1/z162.htm>

Slika prikazuje razmerja med standardi družine ISO 9000 in možnosti njihove uporabe pri implementaciji sistema vodenja kakovosti.

4.1.3 Prednosti in slabosti ISO STANDARDOV

Standard ISO zagotavlja tehnološke zmožnosti za kakovosten izdelek ali storitev oziroma zagotavlja, da delamo stvari ali storitve prav, da preprečimo napake, da smo učinkoviti. Podelitev certifikatov upravnim organom se nenehno večja, eden izmed razlogov je, ker je certifikat ISO dokaj varna in izvedljiva pot do višje kakovosti dela v javnem sektorju. Tako kot vsak model ima tudi standard ISO prednosti in slabosti.

Med prednostmi standarda lahko izpostavimo naslednje (Bakan, Toplak, Urbajs, 2003, članek):

- je prožen sistem vodenja,
- spodbuja nenehno izboljševanje,
- vsakogar motivira s skupnim ciljem in zagotavlja sodelovanje,
- zahteva postavitev izmerljivih ciljev na različnih ravneh sistema,
- osredotoči se na učinkovito notranje komuniciranje,
- usmerja pozornost na razpoložljive vire.

Tako kot vsak sistem vodenja kakovosti ima tudi ISO standard določene slabosti, ki jih je potrebno upoštevati pri uvajanju v organizacijo. Te slabosti so (Bakan, Toplak, Urbajs, 2003, članek):

- obsežna dokumentacija v obliki obrazcev, pravilnikov, navodil,
- uvajanje procesov je velik strošek,
- ne vsebuje zahtev po poslovni uspešnosti,
- stroga kontrola odgovornosti nosilcev posamezne aktivnosti,
- zmanjševanje prostosti v odločanju,
- obremenitev poslovanja zaradi dokazovanja o doseganju zahtev standardov.

4.1.4 ISO standardi v javnem sektorju

ISO standardi so se uporabljali samo v gospodarstvu kot orodje za obvladovanje kakovosti, danes pa se ISO standardi uporabljajo tudi v javnem sektorju. Javni sektor želi z njimi pregledati in dokumentirati nekatere ključne procese v upravnem postopku, in sicer (Eisenhut, 2001, str. 82):

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

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

Uvedba sistema kakovosti po standardu ISO se je do sedaj pokazala kot dokaj varna in izvedljiva pot do višje kakovosti dela v upravnem organu, ki se kaže v (Nemec, 2003, Kakovost v upravi):

- urejenosti poslovanja (pregled in nadzor),
- sistematičnem odkrivanju in odpravljanju napak vedno bližje njihovem izvoru,

- večjem poudarku formalnosti, kar omogoča objektivnost,
- vzpodbujanju delovanja po ciklu PDCA - krogu kakovosti,
- izboljšanju notranje komunikacije,
- podpiranju procesnega dela - osredotočanje na notranje in zunanje stranke,
- spodbujanju inovativnosti zaposlenih,
- zmanjševanju stroškov,
- povečanjem ugledu upravnega organa,
- usmerjenosti k potrebam strank in doseganju njihovega zadovoljstva.

Opažen pa je tudi dvig zavesti o kakovosti pri zaposlenih in vodstvu, saj kakovost postane javno razglašena vrednota in obveznost.

ISO standardi vsebujejo zahtevo po določitvi ciljev in zagotovitvi njihovega uresničevanja. Opredelitev in uresničevanje ciljev v javnem sektorju je drugačna kot v gospodarskem sektorju. Ciljev ne moremo opredeliti in določiti v poslovniku, ampak jih ob temeljiti analizi trga in upoštevanju preteklih izkušenj vsako leto ocenimo v poslovnem načrtu, ki predstavlja izvedbeni dokument poslovnika kakovosti. Cilji, ki se določijo, morajo biti merljivi in uresničljivi.

Med prvimi upravnimi enotami, ki so uvedle standard ISO v svoje poslovanje, je Upravna enota Ljutomer. Uvedba je upravni enoti prinesla nekaj sprememb pri delovanju, ki jim upravna enota prej ni posvečala dovolj pozornosti. Do leta 2003 je pridobilo certifikat kakovosti kar 30 upravnih organizacij, med njimi največ upravnih enot in tudi vladna služba, ministrstvo, organi v sestavi ministrstev. Uvedba standardov v državno upravo pomeni poenotenje delovanja, večjo preglednost in primerljivost storitev posameznih upravnih enot za vse državljane Republike Slovenije.

4.2 MODEL ODLIČNOSTI - EFQM

4.2.1 Predstavitev modela EFQM

Evropski model poslovne odličnosti (EFQM) je razvija Evropska fundacija za kakovostni management v sodelovanju s preko 200 podjetji med letoma 1989 in 1991. Gre za nepridobitno člansko organizacijo z namenom pospeševanja celovitega upravljanja kakovosti kot poti do poslovne odličnosti po Evropi. Organizacija je ob podpori Evropske organizacije za kakovost (EOQ) in Evropske komisije (EU-DG III) razvila model poslovne odličnosti EFQM. Model EFQM so združene izkušnje ameriške in japonske nagrade za kakovost.

Prvič je bil model EFQM predstavljen leta 1991 kot orodje ta samoocenitev organizacije in je še danes podlaga Evropski nagradi za kakovost (The European Quality Award - EQA). V letu 1992 je bila podeljena že prva nagrada za kakovost.

Danes je po Evropi ustanovljenih že veliko nacionalnih nagrad, katerih podlaga je največkrat ravno model EFQM.

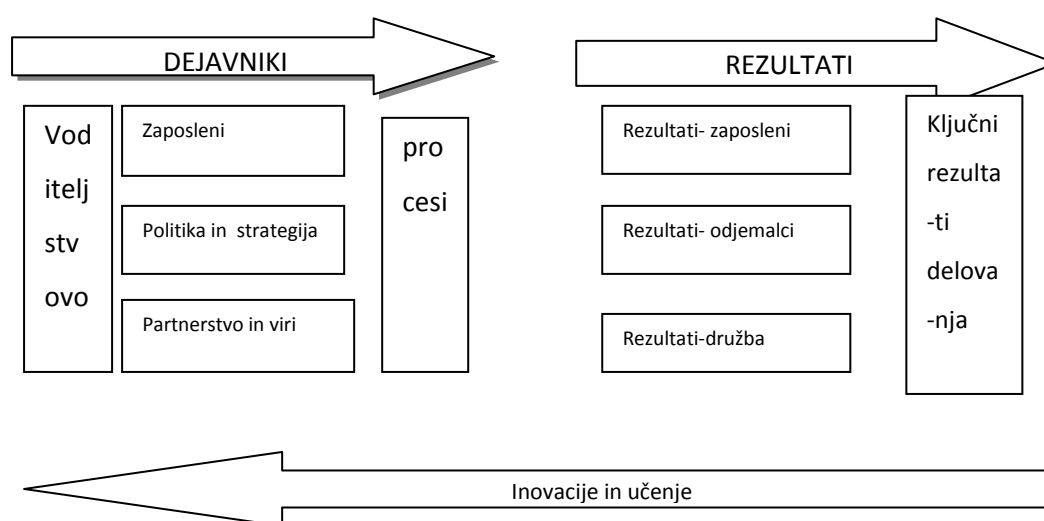
4.2.2 Značilnosti modela EFQM

Pri uvajanju modela EFQM v organizacijo je potrebna organizacijska preobrazba in sprememba kulture organizacije, prav tako pa tudi miselnosti zaposlenih. Poleg sprememb v organizaciji so pomembne tudi popolna podpora, aktivne zavzetosti in sodelovanja vodstva, ki je za uspešno uvajanje ključnega pomena.

Če primerjamo model EFQM z modelom ISO standard, ugotovimo, da model ISO deluje v skladu s pričakovanji oziroma specifikacijami, kjer je bila v ospredju zadovoljna stranka. Pri modelu EFQM oziroma modelu poslovne odličnosti pa so poleg zadovoljne stranke pomembni tudi doseženi poslovni rezultati in zadovoljstvo zaposlenih.

Model EFQM je namenjen ugotavljanju uspešnosti organizacije z vidika procesov in rezultatov ter prepoznavanju področij, ki jih je potrebno izboljšati. Model EFQM obsega devet kriterijev uspešnosti in pravi, da sta zadovoljstvo uporabnikov in zaposlenih ter vpliv na družbo posledica vodenja na podlagi strateške politike, upravljanja zaposlenih, virov in procesov, kar končno vodi v odličnosti poslovnih rezultatov. Devet meril se deli na dva dela, in sicer na dejavnike in rezultate. Dejavniki nam povedo, kateri pristopi so najučinkovitejši pri doseganju rezultatov in zajemajo vse tisto, kar organizacija zajema za doseganje rezultatov. Rezultati nam povedo, kako uspešna je organizacija pri svojem delovanju v primerjavi z drugimi. Model se je na začetku uporabljal za zasebni sektor, pozitivni učinki pa so se prenašali tudi v javni sektor.

Slika 3: Model odličnosti - EFQM



Vir: Model odličnosti EFQM, 2007, str. 13

V spodnjem delu bom na kratko predstavila merila modela (Kern, 2003, str. 56):

1. Voditeljstvo: kako vodje razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva in vizije, razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh, ter vse to uresničujejo z ustreznimi dejanji in vedenjem ter se osebno zavzemajo za to, da bi sistem upravljanja organizacije razvijal in uvajal.
2. Zaposleni: kako organizacija upravlja, razvija ter sprošča znanje in celoten potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, timov in celotne organizacije in kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter učinkovitemu delovanju svojih procesov.
3. Politika in strategija: kako organizacija uresničuje svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na vse udeležene strani ter podprto z ustrezno politiko, načrti, cilji, ciljnim vrednostmi in procesi.
4. Partnerstva in viri: kako organizacija načrtuje in upravlja svoja zunanja partnerstva in notranje vire v podporo svoji politiki in strategiji ter uspešnemu izvajanju svojih procesov.
5. Procesi: kako organizacija snuje, upravlja in izboljšuje svoje procese v podporo svoji politiki in strategiji ter v celoti zadovoljuje svoje odjemalce in druge udeležene strani in ustvarja vedno večjo vrednost zanje.
6. Rezultati - zaposleni: kaj organizacija dosega v odnosu do svojih zaposlenih. Merila dojemanja prikazujejo, kako zaposleni dojemajo svojo organizacijo (na podlagi raznih anket, ciljnih skupin, razgovorov itd.), ter vključujejo podatke v zvezi z motivacijo in zadovoljstvom.
7. Rezultati - stranke: kaj dosega organizacija v razmerju do svojih zunanjih odjemalcev. Merila so:
 - Zunanja merila: merila dojemanja, ki prikazujejo, kako odjemalci dojemajo organizacijo na podlagi anketiranja odjemalcev, ciljnih skupin, iz ocen dobaviteljev itd.
 - Notranja merila: kazalniki delovanja, ki jih organizacija uporablja za spremljanje, razumevanje, napredovanje in izboljševanje svojega delovanja ter za predvidevanje dojemanja zunanjih odjemalcev.
8. Rezultati - družba: merila dojemanja prikazujejo, kako širša družba dojema organizacijo na podlagi anket, poročil, javnih srečanj, od predstavnikov javnosti, državnih organov.
9. Ključni rezultati delovanja: kaj dosega organizacija glede na načrtovanje dejavnosti. Pri ključnih rezultatih delovanja se obravnavata dve podmerili, odvisno od namena in ciljev organizacije ter nekaterih meril iz napotkov k

podmerilu. Ključni rezultati delovanja veljajo tudi za podmerilo, ključni kazalniki delovanja in obratno, ključni rezultati delovanja so ključni rezultati, ki jih organizacija načrtuje, in lahko, odvisno od namena in ciljev organizacije, vključujejo podatke v zvezi s finančnimi in nefinančnimi izidi. Ključni kazalniki delovanja so operativna merila, ki jih organizacija uporablja za spremljanje, razumevanje, napredovanje in izboljševanje pričakovanih izidov ključnih dejavnosti organizacije.

Model EFQM temelji na principu vnaprej znanih kriterijev na sistemu ocenjevanja.

Organizacija lahko s pomočjo podmeril, kjer so zapisane oporne točke, sama oceni svoje prednosti in področja, ki jih je potrebno še izboljšati. Uporaba opornih točk ni obvezujoča, je pa mišljena kot pomoč pri samoocenjevanju. Rezultate, ki jih organizacija dobi, vključi v načrte za zagotavljanje stalnega izboljševanja delovanja. Stalne izboljšave pa vodijo do večjega pričakovanja porabnikov, kar za državno upravo pomeni, da se zgodba o kakovosti nikoli ne zaključi.

Leta 1999 je bil model EFQM izboljššan oziroma prenovljen. Novi model oziroma izboljššan nam poudarja sklepanja partnerskih povezav in ravnanje z ljudmi (zaposleni in odjemalci). Model je bil izboljššan zaradi možnosti apliciranja na neprofitne organizacije, uvedbe izboljšav na področju inovativnosti in možnosti primerjav, partnerstva, upravljanja znanja, ustvarjalnosti in učenja. Novi model se je v Sloveniji začel uporabljati leta 2003.

Uvaja tudi novi način samoocenjevanja, to je po »RADAR matriki«.

Samoocenjevanje po »RADAR matriki« vključuje elemente, ki bi jih upoštevale najboljše organizacije (model odličnosti - EFQM, 2007, str. 28–29):

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

Vsak dejavnik ocenjevalci ocenijo z elementi, kot so: pristop, razširjenost, ocenjevanje in pregled. Odličnosti in cilj se upoštevajo pri ocenjevanju rezultatov.

Uvedba samoocenjevanja omogoča organizaciji mednarodno primerljivost z drugimi podobnimi organizacijami, prenos znanja, izmenjavo dobrih praks.

Poleg primerljivosti z drugimi organizacijami samoocenjevanje določi organizaciji prednosti in slabosti ter se z ustreznim načrtovanjem določijo ukrepi za izboljšanje. Organizacija izvede samoocenjevanje ponovno po določenem času, da primerja, ali

se je sedanja stanje kaj izboljšalo v primerjavi s prejšnjim. S cikličnim izvajanjem samoocenjevanja dolgoročno postane organizacija bolj zrela in spodbuja nenehno učenje ter stalne izboljšave.

4.2.3 Prednosti modela EFQM

Model EFQM uporablja temeljna načela odličnosti, ki se odražajo v strukturiranem sistemu upravljanja. Danes ga uporablja na deset tisoč organizacij po vsej Evropi. Uporabljajo ga podjetja, šole, zdravstvene organizacije, policija itd. Razvidno je, da model zbuja zaupanje, da je dobro in sistematično zasnovan. Vendar ima tudi model EFQM nekaj slabosti in prednosti.

Prednosti modela odličnosti EFQM so naslednje (model odličnosti EFQM, 2007, str. 26,27):

- usmerjenost k rezultatom in odjemalcem,
- standardiziranost (merila, ponderju, vprašanja in navodila s točkovanjem so vnaprej določena),
- potreba po aktivnem komuniciranju med vodji in zaposlenimi,
- merjenje zadovoljstva zaposlenih in strank,
- merjenje finančnih in nefinančnih poslovnih učinkov,
- samoocenjevanje je lahko orodje za začetek procesa stalnega izboljševanja.

4.2.4 Slabosti modela EFQM

Slabosti modela odličnosti EFQM so naslednje (model odličnosti EFQM, 2007, str. 34–36):

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

4.2.5 Model EFQM v javnem sektorju

Model EFQM se v Sloveniji uporablja pri podelitvi nacionalnih nagrad ter daje državnim organom možnost primerjanja s podobnimi evropskimi organizacijami. S tem si zagotavljajo konkurenčnost zasebnega sektorja in učinkovitost javnega sektorja ter tudi uspešnost celotne države.

Koncept poslovne odličnosti v javnem sektorju je tesno povezan s konceptom upravljanja javnega sektorja. Dejavniki, kot so zaposleni, stranke in poslovni rezultati, predstavljajo del modela EFQM. Hkrati pa predstavljajo osrednje prvine novega upravljanja javnega sektorja.

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

V javnem sektorju niso uporabljali modela EFQM, čeprav je bilo sodelovanje omogočeno tudi v javnem sektorju. V okviru nacionalne nagrade PRSPO¹ je bilo podeljeno posebno priznanje tudi za javni sektor. Če ocenjujemo po modelu EFQM, bi bili organi javnega sektorja na prvi stopnji do poslovne odličnosti. Na podlagi tega sem ugotovila, da so izvedli že nekatere aktivnosti izboljšav, da so začeli z aktivnostmi uvajanja zahtev standardov ISO 9000. Za to stopnjo se zahteva, da je izvedena samoocenitev s pomočjo vprašalnika, ki temelji na merilih modela EFQM.

4.3 CELOVITA KAKOVOST UPRAVLJANJA - MODEL TQM

4.3.1 Predstavitev modela TQM

Izraz Total Quality Management oziroma celovita kakovost upravljanja -TQM je prvi uporabil Armand Feigeiboun leta 1957 v svoji knjigi Total Quality Control. Poudarja, da TQM ni tehnična dejavnost, temveč da je to vidik managementa. TQM oziroma celovita kakovost upravljanja je zbir načel in tehnik za neprestane izboljšave procesov v organizaciji: od najvišjih do najnižjih nivojev s ciljem popolnoma zadovoljiti stranko s kakovostnim proizvodom, procesi, z organizacijo in zaposlenimi.

Različni znanstveniki s področja kakovosti opredeljujejo TQM kot sistem ravnanja z ljudmi, ki si prizadeva za večje zadovoljstvo strank ob nižjih realnih stroških. TQM je tudi celovit sistemski pristop in sestavni del strategije, ki deluje horizontalno na vseh področjih in sektorjih, vključuje vse zaposlene od vrha do dna in sega nazaj v verigo dobaviteljev ter naprej v verigo odjemalcev. Kot ključ uspešne organizacije se model TQM zavzema, da bi bili vsi zaposleni v čim večji meri pripravljene s svojim znanjem in sposobnostmi prispevati k učinkovitemu in uspešnemu delu. Poudarja tudi izobraževanje in usposabljanje. Celovita kakovost upravljanja počasi – korak za korakom – nadomešča zastarelo kontrolo kakovosti in zahteva nov pristop do procesov, preusmeritev poslovnih prizadevanj, izpostavitve organizacijskih vprašanj, ki presegajo pristope zagotavljanja kakovosti izdelkov in storitev.

¹ Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (1998) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost (2003)

4.3.2 Značilnosti modela TQM

TQM s preprostimi besedami opredelimo kot »kultura in način vodenja organizacije«, ki je osredotočena na zadovoljevanje stranke ob hkratni poslovni uspešnosti. Več avtorjev navaja kot ključna načela v celovitem obvladovanju kakovosti (Nemec, 2003, kakovost v upravi):

- osredotočenost na stranko,
- doseganje pričakovane kakovosti na vseh področjih,
- razvoj timskega dela oziroma vključenost vseh zaposlenih (izboljšanje komuniciranja),
- poenostavitev postopkov,
- stalno kritično preverjanje procesov in dejavnosti ter izločanje nepotrebnih,
- uspešnost na podlagi razvitih metod merjenja.

Za model TQM so značilni predvsem procesni pristop, timsko delo, in spremembe prioritet dela managerjev.

TQM ima decentraliziran model odločanja na operativnem nivoju, poleg tega pa je za ta model značilno tudi večje sodelovanje in odločanje ljudi iz nižjih nivojev v višjem nivoju. S tem so se delo managerjev in njihove funkcije odločanja in kontrole zmanjšale, medtem ko so se funkcije svetovanja povečale. Managerji v organizacijah, kjer se uporablja model TQM, so predvsem dobri inštruktorji in komunikacija poteka horizontalno. Ljudje predstavljajo najvišje vodstvo kot tudi najnižje vodstvene ravni v organizaciji. Če predpostavimo, da so zaposleni (tudi na najnižjih ravneh) dovolj motivirani za doseganje ciljev organizacije, lahko vsaj malo sprejemajo odločitve glede dela, ki ga opravljajo. Iz tega ugotovimo, da je ključnega pomena, da imajo pravočasno na razpolago primerne informacije in hitre povratne informacije, da lahko optimalno izvajajo svoje delo in da hitro ukrepajo, kadar je to potrebno. Zaposleni morajo dobiti povratne informacije o rezultatih svojega dela, saj bodo na ta način ugotovili, kako so delali, kako so prejemniki njihovega dela zadovoljni z njihovim outputom ter če je potrebno odpraviti napake outputa.

TQM izhaja iz predpostavke, da se zaposleni strinjajo, da je kakovost njihov skupen cilj, ter da se trudijo za doseganje le-tega in so vsi odgovorni zanj. TQM izpostavlja dinamične vidike prestrukturiranja, ki se izražajo kot inovacije, izboljšave in razvoj novih znanj, v katere je potrebno vključiti vse zaposlene. Torej je TQM kompleksno gibanje, v katerega mora biti vključen vsak zaposleni.

Uveljavljanje načel TQM ni enkratno dejanje, ampak proces.

Tabela 1: Primerjava med kontrolo kakovosti in celovitim obvladovanjem kakovosti

	KONTROLA KAKOVOSTI (nekdanj)	TQM (danes)
Cilj poslovanja	boljši proizvodi min. proizvodni stroški optimalen izpad	boljše delovno okolje zadovoljevanje stranke velika fleksibilnost
Cilj zagotavljanja kakovosti	dobri proizvodi	zadovoljitev trga
Organiziranje zagotavljanja kakovosti	stroga kontrola	zagotavljanje kakovosti kot del vsakega opravila
Odgovornost za kakovost	kontrolor kvalitete	vsi zaposleni pri svojem opravilu in občasno nadrejeni
Metode zagotavljanja kakovosti	ugotavljanje napak z opazovanjem merjenje kontroliranje	cilj – proizvodnja brez napak izboljševanje procesov samokontrola
Kaj zagotavlja kakovost	opazovanje proizvoda	proces in sistem procesov

Vir: Kopperger v Andolšek, 2003, str. 131

4.3.3 Prednosti modela TQM

Iz množice načinov za izboljševanje kakovosti je težko izbrati tisto, ki je za upravni organ najboljša. Če je cilj upravnega organa vključiti zaposlene za doseg kakovosti, je model TQM primeren, čeprav ima model nekaj prednosti in tudi slabosti.

Tako kot vsak model ima tudi TQM prednosti. Te so (Nemec, 2003, Kakovost v upravi):

- razvoj timskega dela,
- vključevanje vseh zaposlenih v odločanje (vsi zaposleni pri svojem opravilu nadrejeni),
- zadovoljitev strank,
- večja fleksibilnost,
- skupen cilj.

4.3.4 Slabosti modela TQM

Uvajanje načel TQM v upravo pomeni spremembo načina razmišljanja, vedenja in spremembo vrednot zaposlenih. Uvajanje katerega koli modela kakovosti pa prinaša prednosti in slabosti organizaciji v upravi.

Slabosti celovite kakovosti upravljanja so naslednje (Nemec, 2003, kakovost v upravi):

- Kritični pristop do izdelkov in storitev,
- vezanost na strateške poslovne cilje,
- dolgo čakalno obdobje rezultatov merjenja.

4.3.5 Model TQM v javnem sektorju

Kakovost je postala ena najpomembnejših lastnosti sodobnega poslovanja tudi v javnem sektorju. Zato se tudi model TQM pojavi v javnem sektorju kot pogoj za dobro javno odločanje.

Model TQM vsebuje tri temeljna področja, to so (Kovač, idr. 1999 str. 90): osredotočenje na stranke, stalno izboljševanje procesa in timsko delovanje.

Vsa ta področja so pomembna tudi pri uvajanju TQM v javni sektor. Obstajajo razlike med javnim in zasebnim sektorjem, te pa zahtevajo deloma drugačno uvajanje celovitega obvladovanja kakovosti v javni sektor.

Osredotočenje na stranke zajema tri vidike kakovosti. Prvi vidik se nanaša na povečanje kakovosti v organizaciji in zajema procese, ki zadevajo vse: od vodstva do posameznega uslužbenca. Pri tem se poudarja zadovoljstvo zaposlenih, njihovo izpolnjevanje pričakovanj glede napredovanja in identificiranja s podjetjem. Drugi vidik kakovosti obravnava odnos med proizvajalcem in stranko, ki je vse pomembnejša in pri kateri je potrebno ugotavljati zadovoljstvo in potrebe. Rezultat je odličen oziroma prijazen pristop k stranki, s tem pa tudi večje povpraševanje po javnih storitvah, ki pa vodi do večjega dela v javnih organizacijah.

Tretji vidik kakovosti zadeva doseganje čim večjega standarda v družbi in čim boljšega sodelovanja med državo in državljanom.

Politika kakovosti je osnovana na vseh standardih in modelih ter skupnih temeljnih konceptih kakovosti in tudi na skupku splošno priznanih vrednot sodobne evropske uprave, kot so naravnost na uporabnika, voditeljstvo in stanovitnost namena, razvijanje partnerstva, razvoj in vključevanje zaposlenih, nenehne izboljšave procesov, stalno učenje in inoviranje, družbena odgovornost in usmerjenost v rezultate in tudi gospodarnost delovanja. Politika kakovosti vključuje tudi temeljna načela Zakona o državni upravi (zakonitost, samostojnost, politična nevtralnost, nepristranskost, odgovornost, odprtost), ni pa pozabila na etičnost kot temeljno sestavino kakovostnega dela.

Z izboljševanjem procesa se dosega izboljševanje kakovosti in strankino zadovoljstvo. Vsak izdelek in storitev sta rezultat procesa. Za izboljševanje kakovosti morajo izboljšati proces načrtovanja, nabave, prodaje, kontrole. S tem, ko stalno izboljšujejo procese, pomeni, da so ti procesi organizirani za doseganje cilja, možno je izboljševanje na poti do cilja, vzpostavljeni so kontrolni in popravljalni mehanizmi.

Popis in spremljanje procesov privede do boljših rezultatov tako kot pri standardih ISO.

Timsko delo je mogoče obravnavati v javnem sektorju podobno kot v zasebnem. Tim je skupina ljudi, ki so združeni za doseg cilja oziroma rezultata s čim nižjimi stroški. Ker so v timu ljudje različnih znanj in sposobnosti, lahko prav to pripomore k uspešnosti tima. Znano je, da so v javnem sektorju člani pri timskem delu premalo finančno stimulirani, primanjkuje pa tudi vodstvenega znanja.

4.3.5.1 Implementacija TQM

V javnem sektorju se pogosto postavlja vprašanje, kako stopiti na pot, ki vodi v TQM, česa se lotiti najprej, kje začeti itd. Odgovor je v odločitvi, da se TQM poudari kot cilj in vrednota. Ko je odločitev sprejeta, se pojavi vprašanje, katere načine za obvladovanje kakovosti uporabiti. Zelo težko je v javnem sektorju izbrati iz množice različnih načinov najustreznejši način. V nadaljevanju so navedeni nekateri mogoči način (Nemec, 2003, Kakovost v upravi):

- uporaba posameznih ali kombiniranih delnih orodij in tehnik za izboljšanje kakovosti,
- uvajanje sistemov vodenja kakovosti (standardi ISO 9000),
- modeli za doseganje poslovne odličnosti, uravnotežene uspešnosti, celovitega vodenja, načrtovanja (nagrada za poslovno odličnost RS, javni ocenjevalni okvir CAF, uravnoteženi izkaz, metoda 20 ključev ...).

Predstavljeni načini so različni, in sicer od najnižjega do najvišjega. Nekateri med njimi se dopolnjujejo. Na tretji, bolj ali manj najkompleksnejši ravni, kjer si prizadevajo za uravnoteženo uspešnost in odličnost, se združujejo in dosegajo sinergijske učinke.

4.3.5.2 Delna orodja in tehnike za razvoj kakovosti

Iskanje in analiziranje vzrokov za napake, opredeljevanje procesov, merjenje in analiziranje dosežkov dela, priprava učinkovitih in pravilno usmerjenih popravljenih ukrepov ter iskanje ustvarjalnega dialoga med upravo, zaposlenimi in strankami so prve stopnje, ki jih je mogoče izvajati z minimalnimi stroški v vsakem upravnem organu.

Izmed bogate izbire klasičnih orodij (npr. 7 Qc Tools, 9 SPS Tools ...) in orodij proaktivnega izboljševanja navajamo le nekatera, ki so opisana in dostopna v številni literaturi. Izbiramo lahko med naslednjimi (Nemec, 2003, Kakovost v upravi):

- popisni list (Chek or tally sheet) - kvantitativna evidenca pogostosti nastopov nekaterih dogodkov (predvsem negativnih),
- diagram pareto - z uporabo pravila 80/20 določimo značilne vzroke večine težav; razvrščeni so po udeleženi pri stroških, variabilnosti in drugih ukrepih,
- diagram vzrokov in posledic (diagram Ishikawin - diagram ribje kosti),

- kontrolne karte, ugotavljanje sposobnosti procesa,
- radarski diagram, graf gibanja, diagram poteka (run chart), diagram afinitete, grafikon vplivanja, drevesni diagram, matrika prednosti,
- FMEA – analiza možnih napak in posledic,
- model reševanja problemov oziroma model izpopolnjevanja procesa (sedemstopenjski model, ki temelji na ciklu PDCA),
- timsko ustvarjanje idej (brainstroming, brainwriting),
- izvajanje notranje in zunanje primerjave z najboljšimi (brenchmarking) - iskanje najboljših načinov ravnanja.

Upravni organ lahko najprej meri zadovoljstvo strank in zaposlenih. Skladno s prizadevanji MNZ - Urada za organizacijo in razvoj uprave (odbora za kakovost). (Nemec, 2003, Kakovost v upravi).

4.4 SKUPNI OCENJEVALNI OKVIR CAF

4.4.2 Predstavitev modela CAF

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju je rezultat sodelovanja ministrov, pristojnih za javno upravo v državah članicah EU. Temu modelu pravimo tudi CAF, angleško Common Assesment Framework. Model se je začel razvijati leta 1998 in prva različica je bila predstavljena med prvo Evropsko konferenco o kakovosti v javnih upravah. Leta 2000 pa je bila predstavljena v Lizboni.

Leta 2002 je bila na konferenci o kakovosti v Copenhagenu predstavljena izboljšana verzija modela CAF, ki jo uporabljamo tudi v slovenski upravi. Skrbnik modela za Slovenijo je Ministrstvo za javno upravo - Direktorat za javno upravo.

Model CAF je orodje, ki ga lahko uporabljamo v vseh organizacijah v javnem sektorju na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, uporabljamo ga lahko kot pripomoček pri uporabi tehnik obvladovanja kakovosti, da bi izboljšali svoje delovanje.

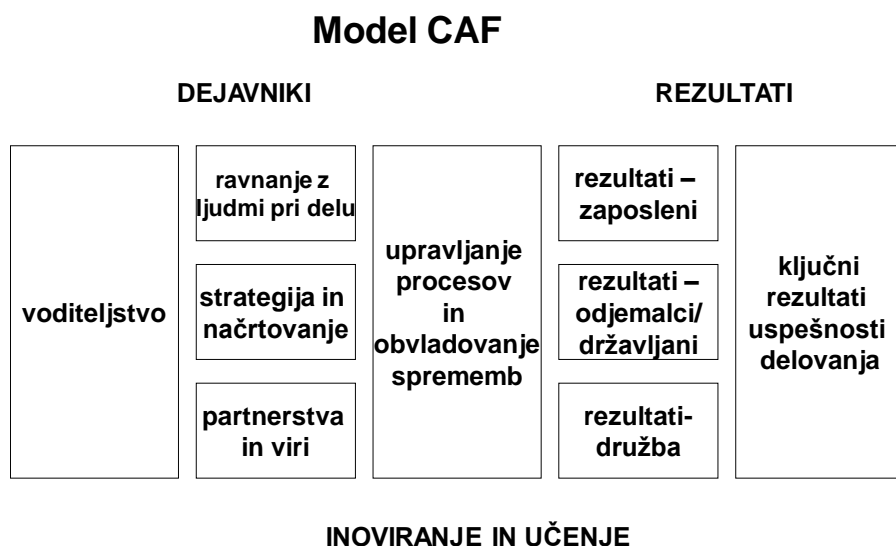
Model CAF zagotavlja okvir za samoocenjevanje, ki je po svoji zasnovi podoben večjim modelom celovitega obvladovanja kakovosti (TQM), še zlasti modelu odličnosti (EFQM), predvsem pa je zasnovan za organizacije v javnem sektorju ob upoštevanju razlik med njimi. Model CAF se razlikuje od modela TQM in EFQM le po tem, da je model CAF namenjen prav javnemu sektorju.

4.4.3 Značilnosti modela CAF

Metodologija pri uporabi modela CAF je enostavna, zato se model Caf imenuje tudi »lahak model«. Posebnost modela se kaže v upoštevanju specifik javnega sektorja, kot so: vpliv politike na strokovno delo, stremenje k finančnim rezultatom dela, usmerjenost k uporabniku.

Model CAF je model samoocenjevanja. Pri tem naj bi se gradila organizacijska kultura, ker v samoocenjevanju sodelujejo predstavniki vseh skupin zaposlenih. S tem se poveča tudi komunikacija v organizaciji ter stopnja informiranja. Pri tem izhaja model CAF iz prepričanja, da o organizaciji največ vedo zaposleni v njej, hkrati pa jih motivira pri prizadevanju za stalne izboljšave. Model CAF omogoča tudi vzpostavljanje primerjav z drugimi organizacijami. Na podlagi boljših rezultatov, ki jih dosegajo druge organizacije, najdemo boljše načine poslovanja. Za primerjavo si organizacija izbere podobno organizacijo, s katero lahko primerja svojo organiziranost ter uspešnost delovanja. Na podlagi modela CAF lahko organizacija po končanem samoocenjevanju na spletni strani Evropskega inštituta za javno upravo (European Institute of Public Administration - EIPA) elektronsko izpolni ocenjevalni obrazec. Rezultati, ki jih dobi organizacija, so anonimni, hkrati pa bo organizacija pridobila povratne informacije, kako so njeni rezultati primerljivi s povprečjem drugih organizacij, ki so v isti državi in na enakem področju delovanja uporabile model CAF. V evropsko podatkovno bazo CAF spadajo rezultati, ki so tudi sestavni del, ter podatki o organizacijah, ki so uporabile model CAF, o njihovem področju delovanja, velikosti organizacije v smislu števila zaposlenih ter o kontaktnih osebah. Ta baza podatkov lahko pomaga s posredovanjem ključnih podatkov organizacijam v javnem sektorju najti ustrezne partnerje za primerjavo.

Slika 4: Model CAF



Vir: Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju 2006

Model CAF, kot vidimo na sliki, je sestavljen iz devetih meril, ki so ločena na dejavnike uspeha in rezultate. Merila za dejavnike obravnavajo lastnosti organizacije, z njimi ugotavljamo, kako organizacija deluje. Merila za rezultate pa so usmerjena na rezultate, ki jih organizacija dosega. Merila so poveza z inoviranjem in učenjem. Organizacija, ki uporablja model CAF, si zagotovi učinkovit okvir za začetek procesa in stalnega izboljševanja.

Model CAF omogoča tudi (CAF v javnem sektorju, 2006, str. 8):

- ocenjevanje po merilih, ki so širše sprejeta v javnem sektorju v Evropi,
- priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov,
- doseganje doslednosti usmeritve in soglasja (glede tega, kaj je treba storiti za izboljševanje organizacije),
- povezavo med različnimi rezultati, ki bodo doseženi, in podpornimi strategijami ali dejavniki,
- ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja,
- priložnost 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.

Končni cilj modela CAF je prispevati k dobrem upravljanju, čeprav se model osredotoča predvsem na ovrednotenje upravljanja delovanja in na prepoznavanje vzrokov, ki organizaciji omogoča izboljševanje.

4.4.4 Prednosti modela CAF

Kot sem že omenila, je model CAF razvit iz modela EFQM, zato imata podobne prednosti, razlika je le v tem, da je model CAF umerjen bolj v javni sektor in njegove posebnosti.

Ključne prednosti modela so (Kovač, 2002, str. 47,48):

- integralnost modela (upošteva dejavnike, rezultate dela),
- model je razvit posebej za javni sektor, poudarja posebnosti upravnega dela (stranke, procesna usmerjenost uprave, nefinančni kazalci),
- omogoča primerljivost v evropskem kontekstu,
- predstavlja »most« med modeli,
- organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen,
- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, uporablja se v najrazličnejših okoliščinah kot del sistematičnega programa reforme,
- različne možnosti uporabe (samoocenjevanje, primerjanje, zunanje ocenjevanje, nagrajevanje),
- relativna ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij,

- relativno nizki stroški, zlasti pri samoocenjevanju, saj terja malo virov in časa za verodostojne rezultate.

4.4.5 Slabosti modela CAF

Celovit pristop k obvladovanju kakovosti (TQM) in k modelu CAF ne pomeni, da so vsi vidiki delovanja organizacije skrbno ocenjeni, ampak tudi, da vsi sestavni elementi vzajemno vplivajo drug na drugega. Brez zanesljivih podatkov o vseh različnih funkcijah v organizaciji v javnem sektorju je samoocenjevanje in izboljševanje organizacij zelo težko doseči.

Poleg nešteto prednosti se pri modelu CAF pojavi tudi nekaj slabosti, kot so (CAF, 2006, str. 6–10):

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

4.4.6 Model CAF v javnem sektorju

Čeprav se v javnem sektorju uporabljajo različna orodja za doseganje kakovosti, je najbolj priljubljen model v javnem sektorju model CAF. Ta model izvaja več kot sedemdeset upravnih organov, saj ne povzroča posebnih stroškov. S sklepom Ministrstva za notranje zadeve je v letu 2002 imenovalo posebej delovno skupino, ki je zaposlene v javnem sektorju uvajala in usposabljala, predvsem zaradi boljše uporabnosti modela. Skupina je vodstvu svetovala in prikazala prednosti modela CAF, vodila seminarje za vse zaposlene v posameznih organizacijah in vodila delavnice za ocenjevalce po modelu CAF.

Na prvi seji marca 2002 so sprejeli izhodišča in določila akcijskega načrta dela za leto 2002 in smernice za leto 2003. Proti koncu leta 2003 je model uporabljalo več kot 30 organizacij. V septembru leta 2006 na Četrty konferenci o kakovosti v javnih upravah EU je bila izdelana in predstavljena nova različica modela CAF 2006, ki je bila v začetku leta 2007 že prevedena v slovenski jezik in tudi izdana v tiskani obliki.

Brez zanesljivih podatkov o vseh različnih funkcijah organizacij v javnem sektorju je samoocenjevanje in izboljševanje organizacije zelo težko doseči. Model CAF spodbuja organizacije v javnem sektorju, da zbirajo in uporabljajo podatke, vendar pa zelo pogosto ti podatki niso na voljo pri prvem samoocenjevanju. Zato se model CAF pogosto šteje kot spodbuda za začetek merjenja. Model navaja področja, na katerih je bistveni pomen začeti meriti. Večji, kot je napredek, ki ga javna uprava naredi na poti k nenehnemu izboljševanju, bolj sistematično in postopno bo zbirala in upravljala

notranje in zunanje podatke. Če povzamemo samoocenjevanje po modelu CAF, daje organizaciji priložnosti, da o sebi izve nekaj več. Poleg tega pa je model CAF v javni domeni brezplačen. Organizacije ga lahko svobodno uporabljajo po svoji želji.

5 OCENA KAKOVOSTI DELA IN POSLOVANJA V UPRAVNI ENOTI KRANJ

5.1 PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE KRANJ

Upravna enota Kranj je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave. Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Na prvo stopnji odločajo o velikem številu pravic in obveznosti državljanek in državljanov s področja notranjih zadev. Opravljajo še druge naloge, kot so: vodijo različne evidence, izdajajo potrdila, opravljajo svetovalno dejavnost itd., so dekoncentrirani organi državne uprave, ki opravljajo del področnih upravnih nalog, in sicer (Virant, 2003, str. 39–40):

- upravno notranje zadeve,
- varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve,
- kmetijstvo (naloge v zvezi s prometom, s kmetijskimi zemljišči itd.),
- gospodarske dejavnosti,
- negospodarske dejavnosti.

Naloge Uprave enote Kranj so določene s številnimi področnimi zakoni. Organizacijsko so povezani z ministrstvom za notranje zadeve, ki vodi in usklajuje upravno enoto. Zaradi boljše delitve dela in funkcionalne povezanosti z ministrstvi so na upravni enoti organizirane notranje organizacijske enote in službe.

Upravna enota Kranj deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po kakovosti in učinkovitosti dela. Kakovost in usmerjenost k uporabniku upravnih storitev je tako postala temeljna vrednost.

Poslanstvo upravne enote je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih tudi obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo pa morajo doseči s čim bolj učinkovito izrabo človeških, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi.

Namen Upravne enote Kranj je zagotoviti uporabniku hitre, natančne in kakovostne informacije o njegovih pravicah in mu omogočiti uresničevanje njegovih pravic s kakovostnim in zakonitim delom ter na prijazen način. S transparentnim upravnim delom ustvarjajo pozitivno podobo državne uprave med državljani in njeno prepoznavnostjo.

5.2 STRUKTURA MODELA CAF

Model CAF je razdeljen na 27 podmeril in obravnava tiste vidike, s katerimi se srečuje javni sektor. Organizacija posamezna podmerila ocenjuje na podlagi dveh ocenjevalnih lestvic, in sicer za dejavnike in za rezultate.

Ocenjevalna lestvica za dejavnike (CAF 2006, 2006, str. 34-35):

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

Ocenjevalna lestvica za rezultate (CAF 2006, 2006, str. 34–35):

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

Iz ocenjevalnih lestvic lahko razberemo, da se ocenjuje na podlagi PDCA ² cikla. Model CAF ima določene smernice za uporabo, ki omogočajo bolj standardiziran postopek, kar je pogoj za objektivno primerjavo rezultatov.

Posamezno podmerilo je predstavljeno v obliki vprašanja, ki mu sledijo navedbe, kako bi bilo mogoče dosegati najboljšo prakso pri posameznem vidiku delovanja organizacije.

Zavedati se je potrebno, da so to le predlogi in da lahko organizacija sama določi svoja dejanja. Z modelom CAF opredelimo prednostna področja izboljšav glede na potrebe in pričakovanja zainteresiranih udeležencev. Ko je samoocenjevanje končano, s pomočjo pridobljenih rezultatov oziroma ocen, ki jih dobi organizacija, razberemo, na katera področja se mora organizacija še posebej usmeriti in jih izboljšati. Z uporabo modela CAF prispevamo k izboljševanju komunikacije med zaposlenimi.

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

- odločitev za uporabo modela CAF v organizaciji,
- predstavitev orodja vsem zaposlenim,
- konzultacije med zaposlenimi,

² Leta 1920 se je prvič razvil cikel Plan-Do-Check-Act = PDCA oziroma planiraj-izvedi-preveri-ukrepaj. Prisoten je na vseh področjih našega poklicnega in zasebnega življenja.

- izbira skupine za izvajanje samoocenjevanja,
- informacijski sestanek skupine za izvajanje samoocenjevanja,
- individualni čas za presojo,
- ocenjevalni sestanek,
- oblikovanje poročila za top management,
- oblikovanje zaključkov iz poročila (posvetovanje managementa s skupino za samoocenjevanje z zaposlenimi) in oblikovanje plana za izboljšavo,
- ponovna samoocena po enem do dveh let.

5.3 SAMOOCENJVANJE PO MODELU CAF V UPRAVNI ENOTI KRANJ

Upravna enota Kranj ima posebej imenovano projektno skupino za izvajanje samoocenjevanja po modelu CAF. Projektna skupina za izvajanje samoocenjevanja po modelu CAF je v mesecu decembru 2009 izvedla tretjo (3) samoocenjevanje uspešnosti delovanja upravne enote. Samoocenjevanje je bilo izvedeno na podlagi Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (Common Assessment framework – CAF) po novi in izboljšani različici modela, ki daje večji poudarek načelom odličnosti, dobremu javnemu upravljanju, posodabljanju, inoviranju in spreminjanju.

Model CAF ima štiri glavne cilje:

1. V javno upravo uvajati načela celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) in jo s samoocenjevanjem njenega delovanja postopoma voditi od zaporedja aktivnosti načrtuj-izvedi do popolnega kroga, ki poleg načrtovanja - izvedbe vključuje še preverjanje in ukrepanje (PDCA),
2. javnim organizacijam omogočiti, da se same ocenijo in sprejmejo ukrepe za izboljšanje (prihranek),
3. delovati premostitveno med različnimi sistemi oziroma modeli, ki se uporabljajo pri obvladovanju kakovosti,
4. omogočati primerjavo v javni upravi in prevzemati dobre prakse.

Po prvi samooceni v letu 2006, ki so jo izvedli na podlagi enostavne točkvalne lestvice, so si zadali cilj, da upravna enota postane prijazen in učinkovit servis za naše uporabnike – državljane in podjetja. S pripravo Akcijskega načrta ukrepov in njegovim uspešnim izvajanjem so dosegli velik napredek, kar kažejo rezultati anket o zadovoljstvu naših uporabnikov, analiza poročil o delu upravne enote, primerjave rezultatov z rezultati drugih nam primerljivih upravnih enot in tudi dobljeni rezultati uspešnosti poslovanja, ki smo jih dosegli pri drugem samoocenjevanju.

Prijazen in učinkovit servis za uporabnike pa zagotavljajo zadovoljni zaposleni. Zato se je po drugem samoocenjevanju v decembru 2008, ravno tako izvedenem na podlagi enostavnega točkovanja, bolj poudarilo zadovoljstvo zaposlenih. Rezultati samoocenjevanja so namreč pokazali, da je potrebno še marsikaj postoriti pri zadovoljstvu zaposlenih. Akcijski načrt ukrepov za leto 2009 se je tako osredotočil predvsem na zagotavljanje večjega zadovoljstva zaposlenih. Sprejeti so bili ukrepi, s katerimi so želeli doseči, da bi bili uslužbenci zadovoljni z delom, ki ga opravljajo, z

delovnimi pogoji, odnosi med zaposlenimi in vodstvom upravne enote. Večina sprejetih ukrepov je realiziranih, nerealizirani pa so ostali ukrepi, ki se bodo po terminskem planu realizirali v letu 2010.

Tretje samoocenjevanje uspešnosti delovanja upravne enote je bilo izvedeno v mesecu decembru 2009. Za oceno posameznih meril je bila izbrana podrobna točkovalna lestvica. V primerjavi z enostavnim točkovanjem, ko je bila lestvica naravnana od 0 do 5, je nova lestvica revidirana in naravnana od 0 do 100. Podrobno točkovalno lestvico je v slovenskem uporablja tudi večina upravnih enot. Krog načrtuj-izvedi-preveri-ukrepaj (PDCA) pa je temelj obeh načinov točkovanja.

Tabela 2: Številčni rezultati samoocenjevanja po modelu CAF, december 2009

	MERILO	POVPREČNA OCENA 2009
1.	VODITELJSTVO	72
1.	Usmerjanje organizacije z razvijanjem njenega poslanstva, vizije in vrednot.	75
1. 2.	Razvijanje in izvajanje sistema upravljanja organizacije, delovanja in sprememb.	78
1. 3	Motiviranje in podpora zaposlenim v organizaciji ter dajanje zgleda.	65
1. 4	Obvladovanje odnosov s politiki in drugimi udeleženiimi stranmi za zagotavljanje deljene odgovornosti.	70
2.	STRATEGIJA IN NAČRTOVANJE	75,80
2. 1	Zbiranje podatkov o trenutnih in prihodnjih potrebah udeleženiimi strani.	75
2. 2.	Razvijanje, pregledovanje in posodabljanje strategije in načrtovanja ob upoštevanju potreb udeleženiimi strani in razpoložljivih virov.	73
2. 3.	Izvajanje strategije in načrtovanja v celotni organizaciji.	80
2. 4.	Načrtovanje, izvajanje in pregledovanje posodabljanja in inoviranja.	75
3.	RAVNANJE Z LJUDMI PRI DELU	65
3. 1.	Pregledno načrtovanje kadrovskih virov, ki jih organizacija upravlja in izboljšuje v skladu s strategijo in načrtovanjem.	70
3. 2.	Prepoznavanje, razvijanje in uporabljanje kompetenc zaposlenih z usklajevanjem ciljev posameznikov in organizacije.	65
3. 3.	Vključevanje zaposlenih z razvijanjem odprtega dialoga in pooblaščenjem.	60
4.	PARTNERSTVA IN VIRI	75

4.1.	Razvijanje in uvedba ključnih partnerskih odnosov.	70
4.2.	Razvijanje in uvedba partnerstev z državljan/odjemalci.	80
4.3.	Upravljanje financ.	70
4.4.	Upravljanje informacij in znanja.	90
4.5.	Upravljanje tehnologije.	85
4.6.	Upravljanje prostorov in opreme.	70
5.	UPRAVLJANJE PROCESOV IN OBVLADOVANJE SPREMEMB	75
5.1.	Stalno prepoznavanje, snovanje, upravljanje in izboljševanje procesov.	74
5.2.	Razvijanje in zagotavljanje proizvodov in storitev, usmerjenih v državljan/odjemalce.	72
5.3.	Inoviranje procesov, v katere se vključujejo državljan/odjemalci.	79
6.	REZULTATI ODJEMALCE/DRŽAVLJANE ZA	80
6.1.	Rezultati merjenja zadovoljstva državljanov/odjemalcev.	82
6.2.	Kazalniki meritev, usmerjenih k državljanom/odjemalcem.	78
7.	REZULTATI ZA ZAPOSLENE	65
7.1.	Rezultati merjenja zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih.	70
7.2.	Kazalniki rezultatov glede zaposlenih.	60
8.	REZULTATI ZA DRUŽBO	75
8.1.	Rezultati merjenja družbenega delovanja, kakor ga dojemajo udeleženi strani.	76
8.2.	Kazalniki družbenega delovanja, ki ga je uvedla organizacija.	74
9.	KLJUČNI REZULTATI USPEŠNOSTI DELOVANJA	70
9.1.	Zunanji rezultati: izhodi in učinki na cilje.	65
9.2.	Notranji rezultati.	75
SKUPNA POVPREČNA OCENA:		72,5

Vir: Poročilo o samoocenjevanju uspešnosti delovanja Upravne enote Kranj po modelu CAF, december 2009.

Projektna skupina za izvajane samoocenjevanja po modelu CAF je izvedla ocenitev po vseh devetih merilih za dejavnike in rezultate. Dobljena skupna povprečna ocena za dejavnike in rezultate je **72,5 točk** (po enostavni lestvici nekaj več kot 4 točke). Kot primerjavo naj navedemo, da je bila v letu 2008 povprečna ocena za dejavnike in rezultate 3,17 točke, v letu 2006 pa 2,49 točke.

Kljub ukrepom za večje zadovoljstvo zaposlenih, ki so jih izvajali med letom 2009, sta pri tretjem samoocenjevanju **najmanj točk** dosegli:

- 3. merilo – ZAPOSLENI: 65 točk,
- 7. merilo – REZULTATI/ZAPOSLENI: 65 točk

največ točk pa je doseglo:

- 6. merilo - REZULTATI ZA ODJEMALCE/DRŽAVLJANE: 80 točk.

Podrobna ocene posameznih podmeril je razvidna iz samoocenjevalne matrike za dejavnike in rezultate, ki je priloga tega poročila.

Na podlagi dobljenih ocen posameznih podmeril in predlogov izboljšav bo projektna skupina z novimi člani skupine izdelala Akcijski načrt ukrepov za leto 2010 in ga vključila v Poslovni načrt upravne enote za leto 2010. Tudi v letu 2010 bodo morali nadaljevati z izvajanjem ukrepov za večje zadovoljstvo zaposlenih, za družini prijazno delovno okolje, za zeleno pisarno ipd.

6 PRIMERJAVA MODELOV KAKOVOSTI

Uspešni sistemi kakovosti imajo nekaj skupnih značilnosti (Pivka, 2003, str. 36):

- Procesni pristop,
- pripadnost vodstva,
- obvladovanje specifikacij in zasnov,
- obvladovanje kontrole v nabavi,
- pripadnost kupcu – navezava kupca,
- kakovost managementa.

Tudi modeli, ki so v diplomskem delu predstavljeni vsebujejo naštetе značilnosti. Njihova uporabnost v javnem sektorju je različna. Za uvedbo ISO standarda so se upravne enote odločale same, model CAF pa je bil promoviran s strani ministrstva.

Model CAF in standard ISO predstavljata začetno stopnjo na poti k poslovni odličnosti. Naslednja stopnica na poti k odličnosti je model poslovne odločnosti, ki predstavlja nadgradnjo usmerjenosti v delovne procese, zlasti na področje ravnanja z ljudmi pri delu. V primerjavi s popolnoma razvitim modelom celovitega upravljanja kakovosti predstavlja model CAF enostaven model, ki omogoča pridobitev prvega vtisa o delovanju organizacije. Organizacija, ki ima namen napredovati si izbere enega od podrobnejših modelov kakovosti kot je npr. model EFQM.

Izmed vseh modelov kakovosti, je model CAF najbolj primeren za javni sektor. Ker je bil razvit posebej za javni sektor in upošteva značilnosti kot so:

- specifikе javnega upravljanja
- omejenost odločanja – politični vpliv
- usmerjenost k strankam
- usmerjenost k procesom
- upoštevanje nefinančnih učnikov

možno pa je tudi povezati model CAF z modelom PRSPO. Modela sta si vsebinsko podobna, in je možno točke zbrane po modelu CAF prevesti v model PRSPO in tako pridobiti na vpogled neposredno primerljivost uprave z gospodarstvom.

7 IZBOLJŠEVANJE KAKOVOSTI V JAVNEM SEKTORJU

Poleg gospodarstva je tudi javni sektor izpostavljen pritisku sprememb. Da bi javni sektor izpolnil pričakovanja, se bo moral več ukvarjati s politiko, ki jo izkazuje v smeri izboljševanja kakovosti v organizacijah javne uprave. V to politiko so zajeti odnosi s strankami, uvajanje sodobnih metod in tehnik dela, poenostavitev upravnih postopkov, zagotavljanje visokih standardov storitev. Cilj politik je narediti upravo učinkovitejšo, usmerjeno v rezultate, naravnano k strankam, zagotoviti preglednost.

Za razvoj kakovosti oziroma odličnosti v upravi je pomembno, da se pri spoštovanju zakonitosti in varstvu javne koristi pojavljata pojma učinkovitost in uspešnost. Pojem učinkovitost naj bi zajemal predvsem gospodarnost pri uporabi javnih virov (uslužbenci, znanje, finance, informacijska tehnologija, oprema itd.). Pojem uspešnost pa zadeva doseganje ciljev javnih politik. Evropski upravni prostor (European Administrative Space) določa skupne vrednote in izhodišča za delo javne uprave, pri čemer so bistvena načela: zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost. Kot zelo pomemben element poslovanja v javnem sektorju je politika kakovosti, ki je temeljna usmeritev, cilj in vrednota.

Potreba po stalnem izboljševanju javnega sektorja, kot je prilagajanje potrebam njegovih uporabnikov, je spodbudila razvoj kakovosti in odličnosti v upravi kot enega temeljnih stebrov reforme slovenske uprave od leta 1996 dalje.

Iz tega ugotovimo, da je za povečevanje kakovosti v javnem sektorju potrebno povečati zadovoljstvo strank in zaposlenih ter vzpostaviti partnerski odnos s strankami, obvladovati stroške, izboljšati preglednost delovanja, dvigniti ugled in prepoznavnost ter pridobiti certifikat kakovosti za posamezno upravno enoto. Za doseganje le-tega mora javni sektor veliko vlagati v povečevanje kakovosti.

Načini s katerimi to lahko storijo, so naslednji:

- E-uprava,
- letni razgovori z zaposlenimi,
- usposabljanje in izobraževanje.

E – uprava se je začela razvijati oziroma uporabljati konec devetdesetih let prejšnjega stoletja. Besedo e – uprava dobimo, če združimo besedi javna uprava in e – poslovanje. Pojem e – uprava ima ožji in širši pomen. V ožjem pomenu zajema upravne storitve za fizične in pravne osebe, vezane na informacijsko tehnologijo. V širšem pomenu besede e – uprava je javna uprava kot združba, ki v svoje poslovanje vključuje načela e – poslovanja za izboljšanje učinkovitosti storitev preko (CVI, 2001, str. 157):

- informacijsko podprte javne uprave,
- infrastrukture,

- elektronskega poslovanja,
- sodelovanja z delavci z znanjem in sodobno tehnološko industrijo,
- višanja življenjskega standarda.

E –uprava je oblika izvajanja poslovnih procesov v organih javne uprave, ki temelji na uporabi sodobne informacijske tehnologije. E- uprava je usmerjena h končnim uporabnikom (državljanom). Cilj e – uprave je doseganje večje razpoložljivosti, preglednosti in kakovosti storitev za uporabnike ter večjo učinkovitost dela.

Portal e – uprava deluje na spletnem naslovu e-uprava.gov.si od leta 2001. Portal e – uprave vključuje dva portala in sicer e – zaposlitev in portal e – vem. E – zaposlitev omogoča iskalcem zaposlitve pregled nad zaposlitvenimi oglasi. Portal e – vem pa zajema »Vse na enem mestu po elektronski poti«. Gre za vstopno točko za registracijo in vpis vseh novosti samostojnega podjetnika in gospodarske družbe.

Letni razgovori so osnova za ocenjevanje uspešnosti pri delu, načrtovanje nadaljnjega razvoja, izobraževanja in poklicne poti zaposlenih. Na letnem razgovoru, ki poteka med nadrejenim in zaposlenim, zaposleni neposredno od nadrejenega dobi povratne informacije ali je nadrejeni zadovoljen z njegovim delom, kaj od njega pričakuje, in kako doseže še boljše rezultate. Na ta način zaposleni vsaj enkrat letno uskladi svoje želje in pričakovanja z zahtevami in pričakovanji nadrejenega.

Letni razgovor poteka v organizacijah enkrat letno, v nekaterih organizacijah pa tudi dvakrat letno. Letni razgovor je vnaprej dogovorjen in strukturiran, na ta način se vodja pogovori z zaposlenim o doseženih in zastavljenih ciljih, delovni uspešnosti, odnosih med njimi in o zadovoljstvu zaposlenega. Z rednim letnim razgovorom naj bi nadrejeni motivirali zaposlene, ker izkazujejo sodelavcem posebno pozornost, nudijo jim možnost da izrazijo svoje mnenje in pripombe. Pri tem ima tudi kadrovska politika velik pomen, saj pridobi povratne podatke o interesih zaposlenih.

V javnem sektorju je namen letnih razgovorov spremljanje dela in kariere zaposlenega. Zagotavlja razvoj kadrov in njihovo uspešnost.

Usposabljanje in izobraževanje sta tesno povezana pojma, vendar je usposabljanje ožji pojem kot izobraževanje. Učni dogodki so tako kot pri usposabljanju kot tudi pri izobraževanju sistematično načrtovani in povezani z delovnim okoljem.

S pojmom usposabljanje označujemo proces razvijanja tistih človekovih sposobnosti, ki jih posameznik potrebuje pri opravljanju konkretnega dela v okviru določene dejavnosti (Možina, 1998, str. 178).

Poteka na podlagi pridobivanja novih spretnosti, pravil in konceptov. Zaposleni se udeležujejo raznih seminarjev, delavnic, tečajev.

Organizacije ne morejo delovati brez kadra, ki ne zajema usposobljenost in uspešnost. V današnjem času je zahteva po strokovno izobraženih zaposlenih. Cilj usposabljanja javnih uslužbencev so na globalni ravni izboljševanje delovanja celotne

uprave, na vmesni ravni pa izboljševanje delovanja posameznih organizacij, na individualni ravni pa razvoj sposobnosti in kariere javnih uslužbencev.

Izobraževanje je dolgotrajen proces razvijanja posameznikovega znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo. Izobraževanje poteka v skladu s skupnim kadrovskim načrtom za organizacije državne uprave in v skladu z določili Zakona o javnim uslužbencih. Cilj izobraževanja je razvijati znanje, spretnosti, vrednote in razumevanja, ki so potrebni v delu in življenju. Izobraževanje ne pomeni neposredno pridobivanje znanja in spretnosti povezanih z omejenim področjem dejavnosti. Namen je omogočiti, da udeleženci procesa razvijajo razumevanje tradicij, idej, ki vplivajo na družbo v kateri živijo in prispevajo k razvoju (Meglič. 2005, str. 35).

8 ZAKLJUČEK

Kot sem ugotovila, je kakovost zelo pomemben pojem za vsako organizacijo, pa naj gre za javni ali zasebni sektor. V gospodarskem sektorju so spoznali že veliko prej, da je kakovost zelo pomembna za njihovo delovanje, predvsem pa za njihovo preživetje. To je sčasoma začel spoznavati tudi javni sektor, saj so uporabniki tisti, ki s svojimi zahtevami in pričakovanji narekujejo bolj kakovostno poslovanje. Pomen uvajanja kakovosti v organe državne uprave se je začel zelo zgodaj in je tudi zelo pomemben. Nekaterne upravne enote so se tega začele zavedati že prej in so na lastno pobudo uvajale standarde ISO, ki so jih priredile delovanju upravnih organov. Upravne enote so imele pri uvajanju standarda ISO podporo ministrstva, pristojnega za upravo. Bolj intenzivno spodbujanje kakovosti v upravi se je začelo, ko je Ministrstvo za notranje zadeve uvedlo model CAF. Eden izmed glavnih razlogov za uvedbo modela CAF je, da je model primeren prav za upravo in da je enostaven za uporabo. Kljub temu ima standard ISO večjo podporo, ker v upravni organ uvaja večji red in pregledno poslovanje.

V diplomski nalogi so predstavljeni sistemi kakovosti, od organizacije pa je odvisno, kateri model oziroma sistem bo izbrala za lažje doseganje kakovosti oziroma uspešnosti. Kot najboljša kombinacija je uporaba standarda ISO in modela CAF. Z modelom CAF organizacija določi področja, ki jih je potrebno izboljšati. S pomočjo standarda ISO pa se te izboljšave tudi uvede. Iz tega razberemo, da se modela dobro dopolnjujeta. S temi modeli doseže organizacija le prvi korak na poti k odličnosti.

Na podlagi rezultatov, ki jih organizacije javnega sektorja dobijo s samoocenjevanjem dela in poslovanja, ugotovijo, katera področja je potrebno izboljšati. Da bi bile organizacije javnega sektorja popolnoma uspešne in učinkovite, pa ni odvisno samo od samoocenjevanja kakovosti dela in poslovanja, temveč tudi od zadovoljstva zaposlenih. Potrebno je izvesti tudi vprašalnike oziroma samoocenjevanje o zadovoljstvu zaposlenih, medsebojnih odnosih, zadovoljstvu z organizacijo dela. Kasneje bi na podlagi pridobljenih rezultatov ugotovili, kako so zaposleni zadovoljni. Uspešen in učinkovit javni sektor je takrat, ko so stranke zadovoljne oziroma ko so pričakovanja uporabnikov storitev zadovoljiva, pri tem pa ne smem pozabiti zanemariti pri tem tudi zaposlenih, ki so ključnega pomena.

Ugotovila sem tudi, da je za izboljševanje kakovosti poslovanja v javnem sektorju potrebno vložiti še veliko truda, ker se potrebe uporabnikov storitev stalno zvišujejo. Poleg tega pa se je v slovenskem javnem sektorju pojem kakovost šele začel uvajati. Organi javnega sektorja in njegovi uslužbenci so se začeli zavedati, da uprava deluje kot prijazen in učinkovit servis za uporabnike, tj. državljane in podjetja.

LITERATURA

ANDOLJŠEK, Žiga. Dejavniki vplivanja na učinkovitost in uspešnost javne uprave. GV Izobraževanje, Ljubljana, 2005

CENTER VLADE ZA INFORMATIKO – CVI. E – poslovanje v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 – 2004. Ljubljana, 2004.

EISENHUT, Vili. Zakaj vlagamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Zbornik referatov. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve, 2001.

FERFILA, Bogomil (UR). KOVAČ, Polona, ŽURGA, Gordana, KLINAR, Igor, PLAZNIK Aneta. Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

KERN, Karmen, Leon LOredana. S samoocenjevanjem po modelu odličnosti EFQM do slovenske in evropske nagrade za kakovost. 12-letna konferenca Slovenskega združenja za kakovost v Portorožu; Zbornik referatov. Ljubljana: Slovensko združenje za kakovost, 2003.

KERN, Karmen. Modeli odličnosti kot sodobno orodje managementa. Ljubljana, 2003.

KOVAČ, Polona. Evropski model »Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) v slovenski upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, urad za organizacijo in razvoj uprave. LENKO. Upravljanje s človeškimi viri v TQM poslovnem okolju, revija Kakovost, Slovensko združenje za kakovost, št. 3, oktober 2000.

KUNC. QA,QM,TQM- Česa se lotiti (najprej)? Zbornik referatov 7 letne konference SZK »Skupna odgovornost - skupen uspeh«, Portorož, 1998.

LENKO. Upravljanje s človeškimi viri v TQM poslovnem okolju, revija Kakovost, Slovensko združenje za kakovost, št. 3, oktober 2000.

NEMEC, Tomislav. Obvladovanje kakovosti in uspešnosti v javni upravi, 26.11.2003
NOVAK, Rajko. Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 2000. Ljubljana: Slovenski institut za kakovost in meroslovje, 2001.

MEGLIČ, Gozdana. Načrtovanje in usposabljanje v državni upravi. Ljubljana, 2005.

Ministrstvo za javno upravo. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006. Ljubljana 2007.

MOŽINA, Stane. Management kadrovskih virov. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana, 1998

ŽURGA, Gordana. Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana, 2001.

Ministrstvo za notranje zadeve. Konferenca. Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Zbornik referatov. Ljubljana, 27.11.2002

PEČAR, Zdravko. Management v javnem sektorju. Visoka upravna šola. Ljubljana, 2001.

SETNIKA-CANKAR, Stanka. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 1997.

ŠTEFAN, Ivanko. Temelji organizacije. Fakulteta za upravo. Ljubljana, 2004.

VIRANT, Gregor. Javna uprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana, september 2009.

VIRI

E- uprava in upravni procesi. Ministrstvo za javno upravo. IZUM. URL = http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/

Kakovost po ISO 9001-2000. IZUM. URL= http://home.izum.si/COBISS/OZ/2003_3/html/clanek_02.html

Kakovost v javni upravi. Ministrstvo za javno upravo. URL = http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/

Model poslovne odličnosti. URL = <http://www.nets.si/model-poslovne-odlicnosti.html>

Model poslovne odličnosti EFQM. URL = <http://www.mitjaborko.com/EFQM.pdf>

Predstavitev Upravne enote Kranj. URL = http://www.upravneenote.gov.si/kranj/o_upravni_enoti/

Politika kakovosti v javni upravi. Ministrstvo za javno upravo. URL = http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/

Portal Upravnih enot. URL = http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/

Portal e - uprava. URL = <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/>

Portal e – vem. URL = <http://evem.gov.si/evem/>

Skupine standardov. Slovenski inštitut za standardizacijo. URL = <http://www.sist.si/slo/z1/z162.htm>

Skupni ocenjevalni okvir CAF. Ministrstvo za javno upravo. IZUM. URL = http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/

Zadovoljstvo strank in zaposlenih. Ministrstvo za javno upravo. IZUM. URL = http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposlenih/

Večja učinkovitost v javni upravi. Ministrstvo za javno upravo. URL = [http://www.mju.gov.si/si/prijazna in ucinkovita uprava/vecja ucinkovitost/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/vecja_ucinkovitost/)

Uradni List RS, št. 22/01

KAZALO SLIK

Slika 1: Sestava javnega sektorja	3
Slika 2: razmerja med standardi družine	9
Slika 3: Model odličnosti - EFQM.....	12
Slika 4: Model CAF	23

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava med kontrolo kakovosti in celovitim obvladovanjem kakovosti	18
Tabela 2: Številčni rezultati samoocenjevanja po modelu CAF, december 2009	29

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE

Podpisana Tanja Keleman, rojena 27.08.1987 v Kranju, študentka Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani, izjavljam, da je diplomsko delo z naslovom »Ocena kakovosti dela in poslovanja (Upravne enote Kranj) po skupnem ocenjevalnem okviru CAF pri mentorju dr. Štefanu Ivanku avtorsko delo in se strinjam z objavo na internetu. V diplomskem delu so uporabljeni viri in literatura korektno navedeni.

Diplomsko delo je lektorirala Milena Ilič, profesorica slovenščine.