

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Jokić

INTEGRACIJA MENEDŽMENTA KAKOVOSTI IN PROJEKTNEGA
MENEDŽMENTA V JAVNI UPRAVI – PRIMER AGENCIJE RS ZA
OKOLJE
diplomsko delo

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Jokić

Mentorica: doc. dr. Gordana Žurga

INTEGRACIJA MENEDŽMENTA KAKOVOSTI IN PROJEKTNEGA
MENEDŽMENTA V JAVNI UPRAVI – PRIMER AGENCIJE RS ZA
OKOLJE

diplomsko delo

Ljubljana, 2006

ZAHVALA

Zahvaljujem se moji družini, ki mi je omogočila študij ter mi tekom študija stala ob strani.

Posebna zahvala tudi mentorici doc. dr. Gordani Žurga za strokovno podporo pri pisanju diplomskega dela ter dr. Jelku Urbančiču z ARSO za posredovane podatke.

KAZALO

1. UVOD	1
1.1. NAMEN IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2. METODOLOGIJA.....	2
2. MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI	4
2.1. OPREDELITEV JAVNE TER DRŽAVNE UPRAVE TER NJUNA SPREMINJAJOČA SE VLOGA	4
2.2. UVAJANJE MENEDŽMENTA V JAVNO UPRAVO.....	6
3. MENEDŽMENT KAKOVOSTI	9
3.1. KAKOVOST IN VIDIKI KAKOVOSTI.....	9
3.1.1. Uspešnost in učinkovitost.....	11
3.1.2. Kakovost v javni upravi	13
3.1.2.1. Državna politika na področju kakovosti javnega sektorja	15
3.2. MODELI IN STANDARDI KAKOVOSTI.....	18
3.2.1. Standard kakovosti ISO 9000.....	18
3.2.1.1. Načela in zahteve standarda	18
3.2.1.2. Dokumentacija sistema vodenja kakovosti	22
3.2.1.3. Pridobitve organizacije z uvedbo sistema kakovosti v skladu z ISO 9000.....	22
3.2.2. CAF	23
3.3.3. Celovito obvladovanje kakovosti	25
3.3. STALNO IZBOLJŠEVANJE V UPRAVI.....	27
4. PROJEKTNI MENEDŽMENT	30
4.1. PROJEKT IN PROJEKTNI MENEDŽMENT	30
4.1.1. Projekt	30
4.1.2. Projektni menedžment.....	31
4.2. UPRAVLJANJE IN VODENJE PROJEKTOV	34
4.2.1. Organizacijska struktura projektov	34
4.2.2. Življenjski cikel projekta.....	39
4.2.3. Obvladovanje tveganj.....	45
4.3. POVEZAVA MENEDŽMENTA KAKOVOSTI IN PROJEKTNEGA.....	46
4.3.1. Vpliv projektnega menedžmenta na uspešnost in učinkovitost organizacije.....	49
4.4. PROJEKTNI MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI	50
4.4.1. Metodologija vodenja projektov v državni upravi (MVPDU).....	50
4.4.2. Težave projektnega menedžmenta v javni upravi	52
4.4.3. Projektni menedžment v javni upravi v prihodnosti	55
5. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE	57
5.1. PREDSTAVITEV AGENCIJE RS ZA OKOLJE.....	57
5.1.1. Poslanstvo in naloge.....	57
5.1.2. Organiziranost	58
5.1.2.1. Agencija RS za okolje kot organ v sestavi ministrstva	58
5.1.2.2. Notranja organiziranost	60
5.2. SISTEM VODENJA KAKOVOSTI TER NJEGOVA INTEGRACIJA S PROJEKTNIM MENEDŽMENTOM.....	61
5.2.1. Politika in cilji kakovosti.....	62

5.2.2. Vodstvo	63
5.2.3. Procesi	64
5.2.3.1. Vodenje projektov	65
5.2.3.1.1. Organiziranost dela na projektu	69
5.2.3.1.2. Težave pri vodenju projektov	70
5.2.4. Človeški viri	72
5.2.5. Nadzorovanje in nenehno izboljševanje	73
5.2.5.1. Nadzorovanje in nenehno izboljševanje procesa vodenja projektov	74
5.2.6. Poudarki in značilnosti integracije projektnega menedžmenta v sistem	77
vodenja kakovosti	77
6. ZAKLJUČEK	80
7. LITERATURA IN VIRI	83
 SEZNAM SLIK	 87

1. UVOD

1.1. NAMEN IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je predstaviti pomen menedžmenta kakovosti in projektne menedžmenta v javni upravi. Z uvedbo sistema vodenja kakovosti mora organizacija poskrbeti, da je sistem integriran tudi z drugimi sistemi organizacije. Glede na to, da sta menedžment kakovosti in projektni menedžment medsebojno povezani področji, bom v svojem diplomskem delu proučevala, kako sta ti dve področji integrirani v javni upravi. Pri tem se bom zlasti osredotočila na področje nenehnega izboljševanja.

Integracijo sistema vodenja kakovosti in projektne menedžmenta bom proučevala na primeru konkretnega organa javne uprave, in sicer na primeru Agencije RS za okolje (ARSO). Kot primer organa javne uprave sem izbrala Agencijo RS za okolje zato, ker imajo na agenciji vpeljan sistem vodenja kakovosti po standardu ISO 9001:2000 ter veliko svojih nalog izvajajo v obliki projektov.

Delovna hipoteza, ki bo tudi moje vodilo pri pisanju diplomskega dela, se glasi:

H: Stalno izboljševanje projektne menedžmenta je na Agenciji RS za okolje zagotovljeno prek njegove integracije v celovit sistem menedžmenta kakovosti.

Diplomsko delo bo razdeljeno na 6 poglavij, v katerih bom sistematično obdelovala temo in prehajala od splošnih značilnosti menedžmenta v javni upravi, prek opredelitve in predstavitve dveh podsistemov menedžmenta, to sta menedžment kakovosti in projektni menedžment, katerih medsebojno integracijo bom preučevala na konkretnem organu javne uprave, to je Agencija RS za okolje.

V prvem uvodnem poglavju bodo predstavljeni namen diplomskega dela, struktura ter metodologija dela.

V drugem poglavju bom predstavila značilnosti menedžmenta v javni upravi. V tem poglavju bom opredelila pojem menedžmenta ter njegovo vlogo v organizacijah javne uprave. Delovanje javnega sektorja se v mnogih elementih razlikuje od zasebnega sektorja, zato bom

v nadaljevanju poglavja predstavila posebnosti javnega sektorja, ki jih je potrebno pri obravnavi menedžmenta v javni upravi upoštevati.

Tretje poglavje je namenjeno predstavitvi enega izmed podsistemov menedžmenta, to je menedžment kakovosti. Najprej bom opredelila pojem kakovosti ter različne vidike kakovosti ter prek tega opredelila menedžment kakovosti. Od splošnega menedžmenta kakovosti bom prešla na menedžment kakovosti v javni upravi ter predstavitvi državne politike na tem področju. Predstavljeni bodo tudi trije modeli kakovosti, ki se uporabljajo v javni upravi. Na koncu poglavja bo kot eden izmed elementov kakovosti poudarjen pomen nenehnega izboljševanja.

V *četrtem poglavju* bom opredelila pojma projekt in projektni menedžment ter predstavila glavne značilnosti upravljanja in vodenja projektov. Temu bo sledilo podpoglavje o pomenu integracije menedžmenta kakovosti in projektnega menedžmenta. V zadnjem delu poglavja bom predstavila projektni menedžment v javni upravi, metodologijo vodenja projektov v javni upravi ter težave, s katerimi se projektni menedžment v javni upravi srečuje. V zaključku tega poglavja bodo predstavljene nadaljne perspektive projektnega menedžmenta v javni upravi.

V *drugem delu diplomskega dela* bom skušala zbrane teoretične ugotovitve preveriti v konkretnem organu državne uprave, to je Agenciji RS za okolje. Proučila bom njihov sistem vodenja kakovosti ter sistem projektnega menedžmenta ter kako sta oba sistema medsebojno povezana. Glede na zadano hipotezo na začetku diplomskega dela se bom osredotočila predvsem na njuno medsebojno povezanost na področju nenehnega izboljševanja.

V *zaključku* bom podala sklepne ugotovitve ter ovrgla ali potrdila na začetku postavljeno hipotezo.

1.2. METODOLOGIJA

Pri pisanju diplomskega dela se bom posluževala različnih metod družboslovnega raziskovanja. Glavna metoda dela bo analiza in interpretacija sekundarnih virov. Pri tem bom preučila relevantno slovensko in tujo literaturo s področja menedžmenta v javnem sektorju ter s področja menedžmenta kakovosti ter projektnega menedžmenta. Analizirala bom tudi primarne vire s teh področij.

V drugem delu diplomskega dela bo šlo za študijo primera, saj se bo moje raziskovanje osredotočilo na konkreten organ javne uprave. Analizo ARSO¹ bom opravila na podlagi analize primarnih virov, to je dokumentacije ARSO, ter na podlagi intervjuja. Intervju bo strukturiran z odprtimi vprašanji, kar pomeni, da bodo vprašanja postavljena v naprej, intervjuvanec pa bo lahko prosto odgovarjal na vprašanja in pri tem tudi podal svoje mnenje.

¹ V nadaljevanju imenovana agencija ali pa ARSO.

2. MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI

2.1. OPREDELITEV JAVNE TER DRŽAVNE UPRAVE TER NJUNA SPREMINJAJOČA SE VLOGA

Javna in državna uprava s svojim delovanjem vsakodnevno posegata v naše življenje. Po eni strani moramo kot državljani upoštevati številne predpise, po drugi strani pa nam t.i. javni sektor zagotavlja številne javne dobrine, kot so zagotavljanje reda in miru, šolstvo, zdravstvena oskrba, ipd. Obseg in sestava javnih dobrin sta določena s strani politike.

Virant (2002: 18-19) opredeli javno upravljanje kot upravljanje² v javnih skupnostih o javnih zadevah. Javne zadeve so vse tiste zadeve, o katerih se odloča na ravni javnouppravne skupnosti. Najširša javnouppravna skupnost je država, ožje teritorialne skupnosti so občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Cilji in potrebe javnoupavnih skupnosti se izražajo kot javni interesi. Tako odločanje o javnem interesu kot tudi odločanje o ciljih in potrebah javnopravnih skupnosti je politično odločanje, ki mora biti podprto tudi z dejanskimi informacijami.

Javno upravo sestavljajo organi državne uprave, lokalne samouprave, nosilci javnih pooblastil ter izvajalci javnih služb (Virant 2002:16-21).

Državna uprava je torej del javne uprave, in sicer njen najstarejši del. Lokalna samouprava se je razvila s političnim razvojem v smeri decentralizacije, z razvojem servisne vloge države so se razvile javne službe (Virant 2002: 63). Izvaja cilje in naloge države. Država mora poskrbeti, da se cilji in naloge izvajajo na način, ki bo zagotavljal normalen razvoj in obstoj družbe. Za klasično državo je bilo značilno, da je opravljala predvsem oblastniške naloge, za moderno državo je značilno opravljanje velikega števila nalog, ki nimajo oblastniški značaj. Z razvojem družbe je država morala pričeti zagotavljati tudi tiste dobrine, ki jih ni mogoče prepustiti trgu, ampak jih je potrebno zagotavljati v javnem interesu (Rakočević 1994).

Poleg upravnih izvaja državna uprava tudi naloge, ki nimajo upravnega značaja. Danes državna uprava opravlja številne strokovne naloge, ki bi jih lahko opravljale tudi nedržavne organizacije. Nekatere izmed teh nalog se morajo opravljati v dobro vseh. Tako pri nas državna uprava opravlja npr. hidrometeorološko dejavnost, dejavnosti spomeniškega varstva, ipd. (Rakočević 1994: 159).

² Upravljanje je proces odločanja o ciljih organizacije ter o načinih doseganja teh ciljev (Virant 2002: 16).

Najvišji organ državne uprave je vlada, ki jo sestavljajo predsednik/ca vlade in ministri/ice. Za opravljanje strokovnih nalog vlade se ustanovijo vladne službe (Zakon o vladi RS. UL 52-2526/02). Upravne naloge opravljajo upravni organi, to so ministrstva, organi v njihovi sestavi³ in upravne enote. Upravne enote se organizirajo za opravljanje tistih upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno. Za posamezna področja so za določene upravne naloge organizirane dislocirane enote ministerstev oziroma organov v njihovi sestavi (Zakon o državni upravi. UL 56-2775/03).

Državna uprava je povsod po svetu deležna racionalizacije in modernizacije. Upravo se skuša v čim večji meri približati državljanom, tako z dislociranimi enotami kot tudi s poenostavitvijo upravnih postopkov. V delovanje uprave se v veliki meri vključuje informacijska tehnologija. Razvija se e-uprava, ki omogoča državljanom dostop do mnogih informacij, upravni postopki so opravljeni bistveno hitreje.

Državna uprava mora biti pospeševalka razvoja in kot taka mora sodelovati pri vzpostavljanju razmer za javno, zasebno ali mešano zagotavljanje javnih dobrin, pospeševati kakovost javnih služb in razvijati možnost njihove izbire, uvajati tekmovalnost v javni sektor, učinkovito izrabljati vire ter določiti poti za boljše sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem (Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v RS v Žurga 2001a: 17).

Poročilo OECD Vlada za prihodnost iz leta 2000 navaja, da je potrebna reforma javnega sektorja, saj bo le tako lahko sledil potrebam in zahtevam družbe, ki si želi vedno več storitev, ki naj bodo opravljene bolje in hitreje. Vlada bi morala na nove in spreminjajoče se zahteve družbe odgovoriti z novimi rešitvami. Delovanje vlade mora biti transparentno ter odprto za komunikacijo z državljani, saj si bo le tako zagotovila zaupanje državljanov (van Dooren in drugi 2004: 91).

Poleg zaupanja in legitimnosti se danes od vlade pričakuje, da bo kreativno oblikovala svoje politike ter za to tudi prevzela odgovornost. Vlada mora delovati učinkovito, gospodarno in uspešno ter v želji doseganja javnih ciljev tudi sodelovati z zasebnim sektorjem. Velik poudarek je na integraciji oziroma na medresorskem sodelovanju ter povezovanju

³ Več o organih v sestavi ministerstev bo govora v 5. poglavju, kjer bom predstavila enega izmed organov v sestavi, to je Agencija RS za okolje.

kratkoročnih projektov z dolgoročnimi vizijami delovanja. Pri vsem tem je pomembno prilagajanje mednarodnim trendom (Bouckaert v van Dooren in drugi 2004: 91-93).

Tudi vloga državljana se spreminja, saj postaja državljan vedno bolj aktiven. Vključuje se v politične in menedžerske kroge na različnih nivojih (odločanje, oblikovanje, implementacija ter nadzor in evalvacija). Z aktivno vlogo in vključenostjo državljana se je pozornost z inputa in aktivnosti obrnila na outcomes oziroma na učinke in posledice, ki jih ima delo organizacije ali programa (van Dooren in drugi 2004: 96).

2.2. UVAJANJE MENEDŽMENTA V JAVNO UPRAVO

V času, ko je imel vladni sektor manjši obseg, je bil javni menedžment opredeljen kot birokracija (administration), ki je delovala togo, po vnaprej določenih pravilih. Današnji javni sektor je mnogo bolj kompleksen, deluje v spreminjajočem se okolju, v katerem je potrebno delovati fleksibilno. Vladni sektor je vedno večji, njegove meje so težko določljive (Lane 1995: 163-164).

Webrov birokratski model je bil primeren v stabilnem okolju. Zagotavljal je varnost, stabilnost, osnovno pravičnost in enakost, zagotavljal je delovna mesta ter osnovne dobrine, ki so jih ljudje v industrijski dobi pričakovali. Sčasoma je birokratski model postal premalo učinkovit in uspešen, zato ga je nadomestil učinkovitejši menedžerski način upravljanja. To je spremenilo vlogo in status birokrata, posledično pa celoten sistem javne uprave (Rus v Žurga 2001a: 25-26). Menedžer potrebuje za svoje podjetniško in inovativno delovanje več manevrskega prostora, medtem ko je birokrat le pasivno in dosledno izvrševal predpise (Žurga 2001a: 26).

Javni sektor se je preusmeril od upravljanja po pravilih (rule governance) h ciljnemu upravljanju, kar se je najprej manifestiralo v procesu sprejemanja proračuna, ki je sedaj bolj programsko usmerjen (Lane 1995: 163-165).

V preteklosti je veljalo mnenje, da je menedžment povezan z vodenjem podjetij, korporacij ter vezan zgolj na zasebni sektor. Vendar se menedžment pojavlja v vseh vrstah organizacij.

Vsaka organizacija je ustanovljena z namenom doseganja določenih ciljev, ki bodo doseženi le ob ustreznem delovanju menedžmenta.

V splošnem lahko rečemo, da je menedžment »planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela v organizaciji oziroma vseh nalog in aktivnosti, ki jih zaposleni opravljajo.

Menedžment je usklajevanje nalog in dejavnosti za doseg postavljenih ciljev.« (Možina 2002: 15)

V vseh nalogah in dejavnostih menedžmenta se pojavlja reševanje problemov (Možina 2002: 15). Menedžment je ključen podsistem organizacije, ki povezuje vse druge podsisteme. Obsega: usklajevanje virov-človeških, materialnih in finančnih virov s cilji organizacije, povezovanje organizacije z zunanjim okoljem, razvijanje razpoložnja in organizacijske kulture, opredeljevanje ciljev ter načrtovanje, pridobivanje in organiziranje virov za njihovo realizacijo, spremljanje in kontroliranje doseganja ciljev, izpeljavo različnih poslovnih dejavnosti (Možina 2002: 16).

Po mnenju Druckerja (2004:183-185) je menedžment predvsem skupek sledečih načel:

- menedžment je povezan z ljudmi. Menedžment mora poskrbeti, da ljudje izkoristijo svoje potenciale ter tako prispevajo k doseganju ciljev organizacije ter razvoju družbe;
- menedžment je zakoreninjen v kulturi, zato je naloga menedžmenta, da dobro spozna kulturo in tradicijo družbe v kateri deluje in jih uporabi »kot gradnike«;
- menedžment mora pretehtati in določiti jasne in javne cilje ter jasno vizijo organizacije, h dosegu katerih bodo predani vsi člani organizacije;
- omogočati mora nenehno usposabljanje in razvoj podjetju in vsem njegovim članom;
- pristojnosti in odgovornosti med zaposlenimi morajo biti jasno določene. Potrebna je odprta komunikacija;
- uspešnost podjetja mora biti vključena v podjetje in njen menedžment. Potrebno je določiti različne kazalnike merjenja uspešnosti. Uspešnost je potrebno nenehno meriti in izboljševati;
- rezultati podjetja se kažejo zunaj podjetja. Kažejo se kot zadovoljen kupec oziroma stranka.

Čeprav smo ugotovili, da se menedžment pojavlja v vseh vrstah organizacij, je potrebno poudariti, da se v določenih značilnostih menedžment javnih in zasebnih organizacij razlikujeta. Rus (v Trunk Širca in Tavčar 2003: 15-16) navaja sledeče razlike:

- zaradi povsem normativno določenega okvirja delovanja imajo javne organizacije bolj institucionalizirano okolje;
- okolje je tudi bolj kompleksno, zato so menedžerji vključeni v številnejše transakcije;
- programe delovanja pogosto oblikujejo vladni organi in so zato bolj v nasprotju z menedžerskimi cilji;

- z volitvami se politične elite spreminjajo, zato javne organizacije težje uresničujejo dolgoročne cilje;
- javne organizacije zasledujejo več različnih ciljev, ki so pogosto zelo splošni in protislovni;
- javne organizacije so predvsem pod vplivom zunanjih finančnih in političnih pritiskov, medtem ko na delovanje zasebnih organizacij najbolj vplivajo zahteve trga;
- zaradi splošnih ciljev je v javnih organizacijah težko objektivno vrednotiti in meriti uspešnost, zasebne organizacije imajo jasna merila o dobičku in izgubi;
- ker ni možno jasno meriti rezultatov delovanja v javnih organizacijah, je decentralizacija in delegiranje menedžerskih kompetenc bolj tvegano. Zato ostaja vodenje v javnih organizacijah v primerjavi z zasebnimi bolj centralizirano;
- javne dobrine so namenjene širokemu krogu uporabnikov, zato se težko prilagajajo posameznim specifičnim skupinam;
- javne organizacije morajo poskrbeti, da so njihove storitve vsem enako dostopne in pravične. Zato socialni in politični cilji javnih organizacij pogosto nasprotujejo ekonomskim ciljem;
- javna odgovornost javnih organizacij vpliva, da se te organizacije obnašajo bolj defenzivno ter da je njihovo upravljanje bolj centralistično;
- zaradi normativnih predpisov glede zaposlovanja, napredovanja in odpuščanja zaposlenih je poslovna politika javnih organizacij bolj toga ter omejena s predpisi,...

Po mnenju Druckerja (2004: 144-147) se lahko podjetja od nepridobitnih organizacij naučijo, da je potrebno izhajati iz poslanstva in njegovih zahtev. Poslanstvo jih vodi k opredeljevanju strategij in doseganju ciljev. Poleg tega se usmerjajo navzven, na stranke in ne začenjajo tako kot veliko podjetij od znotraj, pri organizaciji in finančnih donosih.

V današnjem dinamičnem času, polnem sprememb, morajo tako organizacije v zasebnem kot tudi javnem sektorju težiti k nenehnemu izboljševanju svoje uspešnosti in učinkovitosti. Pri tem se v različnih upravnih sistemih poslužujejo različnih mehanizmov (Žurga 2004: 12): usmerjenost k strankam in dvigovanje kakovosti storitev, prenova funkcij in delovnih procesov državne uprave, nove metode in tehnike dela, uvajanje strateškega menedžmenta, projektnega menedžmenta, finančnega menedžmenta ter drugi mehanizmi.

V nadaljevanju se bom osredotočila na dva izmed teh segmentov, to sta menedžment kakovosti in projektni menedžment.

3. MENEDŽMENT KAKOVOSTI

3.1. KAKOVOST IN VIDIKI KAKOVOSTI

S pojmom kakovosti so se ukvarjali mnogi strokovnjaki z različnih področij, ki so podali različne definicije kakovosti.

Philip B. Crosby (v Šostar 2000: 9) pravi, da je kakovost »primernost za uporabo.«

J.M. Juran (Davids in Bailey v Bahčič 1999: 30) je definiral kakovost kot »primernost za namen.« Ta definicija postavlja v ospredje uporabnika, ki ve, kaj je »primernost za uporabo«. Uporabna naj bi bila tako za proizvodnjo kot storitve ter v profitnih in neprofitnih organizacijah.

W.Edwards Deming (Davids in Bailey v Bahčič 1999: 30) pravi, da kakovost pomeni »zadovoljevanje stranke ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč s preseganjem letih.«

Ishikawa (Davids in Bailey v Bahčič 1999: 30) definira kakovost kot »tisti razvoj, oblikovanje, proizvodnja in servisiranje izdelka, ki je kar najbolj ekonomičen, uporaben in vedno zadovolji stranko.«

Po načelih Evropske organizacije za nadzor kakovosti in po načelih Ameriške skupnosti za nadzor kakovosti (v Šostar 2000: 7) je kakovost »skupek značilnosti in značilnih vrednosti nekega izdelka ali storitve glede na njegovo primernost in izpolnjevanje točno določenih in predpostavljenih potreb.«

V osemdesetih letih se je zanimanje obrnilo v kakovost storitev. Definicija kakovosti Coota in Jonesa se nanaša predvsem na kakovost storitev in se glasi (Davids in Bailey v Bahčič 1999: 30): »Kakovostna storitev je storitev, ki da take rezultate, da bi jih uporabniki naših storitev kupili zase, če bi imeli naša sredstva.« Ta definicija predpostavlja, da mora biti zaradi različnih hotenj in pričakovanj posameznikov kakovost fleksibilna (Bahčič 1999:30).

Obstajajo še druge definicije kakovosti, ki jih na tem mestu ne bom več opredeljevala. Kljub različnim definicijam kakovosti lahko rečemo, da je vsem skupno poudarjena vloga strank oziroma uporabnikov ter da je potrebno pri zagotavljanju kakovosti upoštevati njihove zahteve. Ti imajo lahko zelo različna pričakovanja o kakovosti izdelka ali storitev, saj je lahko za nekoga nek izdelek kakovosten, medtem ko je za drugega lahko celo neustrezen. S sprejetimi standardi kakovosti dosežemo večjo objektivizacijo kakovosti in tako omogočimo

stranki oziroma uporabniku, da se seznanijo, kakšen nivo kakovosti izdelka oziroma storitev lahko pričakuje.

V postindustrijski družbi so stopile v ospredje storitve. Glede na to, da tudi državna uprava zagotavlja državljanom določene storitve, je potrebno opredeliti značilnosti storitev ter področja, ki vplivajo na kakovost storitev.

Standard ISO 9000:2000 definira storitve kot eno od štirih vrst proizvodov. Karakteristike storitev so predvsem opisne ali kvalitativne, kvantitativne so povezane s časom in napakami. Kakovost storitev je predvsem odvisna od ljudi. Močan vpliv na kakovost storitev ima tudi aktivna vključenost kupca oziroma uporabnika v procese izvajanja storitev. V izboljševanje kakovosti storitev je zelo pomembno vključiti izkušnje zaposlenih, ki so v neposrednem stiku s strankami (Marolt in Gomišček 2005: 139-140).

Ključna področja, ki vplivajo na kakovost storitev so (Marolt 2001):

1. *Procesni pristop.* Vsaka storitev je rezultat nekega procesa. Zato je najboljši način izboljšanja kvalitete storitev izboljšanje procesa, katerega rezultat je storitev. Proces je potrebno spreminjati na osnovi natančne analize procesa in objektivnih podatkov. Vsaka organizacija bi morala identificirati svoje procese, določiti njihovo medsebojno povezanost, zaporedje ter medsebojno vplivnost. Izboljševanje procesov naj bo stalna aktivnost, ki naj vključuje merjenje, nadzor in analizo procesov.
2. *Osredotočenost na kupca.* Vsaka organizacija mora skrbeti, da njene storitve predstavljajo neko vrednost in so v skladu z zahtevami in potrebami kupcev. Državna uprava ima zunanje kupce, to so državljani, in notranje kupce, to so kupci znotraj državne uprave. Pogoj za kvalitetne storitve so stiki s kupci, saj bomo le tako vedeli, kakšne so zahteve in potrebe kupcev.
3. *Odgovornost menedžmenta.* Menedžment je odgovoren za oblikovanje politike in ciljev kakovosti, s katerimi mora seznaniti vse zaposlene. Pri zaposlenih mora dvigovati zavest o pomenu kakovosti in biti zgled. Zagotoviti mora procese, ki bodo izpolnjevali zahteve kupca.
4. *Človeški vidik.* Pri storitvenih dejavnostih človeški vidik bistveno bolj vpliva na kvaliteto izdelka kot pa je to primer v materialnih dejavnostih. Doprinos posameznika je odvisen od njegovega znanja, sposobnosti, izkušenj. Zato mora organizacija vlagati v izobraževanje zaposlenih in s tem povečati usposobljenost posameznika za opravljanje in razumevanje dela ter zavedanja in prevzemanja odgovornosti. Poleg

znanja je pomembna motiviranost zaposlenih za doseganje kvalitete in njeno izboljšanje.

Kakovost storitev se lahko ocenjuje na dveh nivojih (Marolt in Gomišček 2005: 148-149):

- na operativnem nivoju je namen ocenjevanja izboljšati kakovost storitve znotraj posameznega dela organizacije- ocenjujejo stranke;
- ocenitev celotne organizacije: npr. samoocenjevanje po modelu CAF.

Za doseganje ustrezne stopnje kakovosti izdelkov in storitev ter zadovoljevanje potreb strank mora organizacija vpeljati ustrezen menedžment kakovosti. Menedžment kakovosti vključuje številne aktivnosti (Šostar 2000: 27):

- načrtovanje kakovosti: elemente kakovosti je potrebno izbrati, klasificirati in presoditi. Pri uresničevanju zahtev kakovosti je potrebno upoštevati ravni zahtevnosti in možnosti realizacije;
- upravljanje kakovosti: s ciljem izpolnitve zahtev kakovosti je potrebno elemente kakovosti nadzirati in ustrezno korigirati;
- nadzor kakovosti: z nadzorom ugotavljamo, kako določeni elementi izpolnjujejo zahteve kakovosti;
- zagotavljanje kakovosti: zajema vse načrtovane in sistematične aktivnosti, ki potekajo znotraj menedžmenta kakovosti. Cilj je doseči ustrezno zaupanje, da bo določen element izpolnil zahteve kakovosti;
- politika kakovosti: najvišje vodstvo mora sprejeti namen in cilje organizacije na področju kakovosti;
- izboljševanje kakovosti: v želji doseganja koristi za organizacijo in stranke je potrebno procese znotraj organizacije stalno izboljševati in s tem povečevati njihovo uspešnost in učinkovitost.

3.1.1. Uspešnost in učinkovitost

Kakovost opredeljena kot stopnja do katere so zahteve strank zadovoljene, je enaka opredelitvi pojma uspešnost. Pojmi uspešnost, učinkovitost, gospodarnost ter kakovost so medsebojno zelo povezani (Žurga 2002b: 29).

Uspešnost organizacije se kaže kot stopnja do katere organizacija uresničuje zastavljene cilje. Z vidika stranke je uspešnost opredeljena kot stopnja, do katere so zadovoljene zahteve strank (Neeley v Žurga 2002a: 88). Uspešnost je zunanja značilnost poslovnega sistema.

Učinkovitost je notranja značilnost poslovnega sistema. Je razmerje med vhomom in izhodom in pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobim na enoto stroška (Žurga 2002a: 88).

Povezanost uspešnosti in učinkovitosti lahko prikažemo z matriko.

Slika 3.1: Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo.

USPEŠNOST	Cilji nedosegljivi	Neuspešno, vendar učinkovito	Neuspešno in neučinkovito
	Dosegljivi	Uspešno in učinkovito	Uspešno, vendar neučinkovito
		nizki	visoki
		Stroški	
		UČINKOVITOST	

Vir: Žurga 2002a: 88

Vse štiri situacije, ki jih prikazuje zgornja slika, v realnosti nastopajo. Tržno usmerjena organizacija bo morala biti uspešna (dela prave stvari) in učinkovita hkrati (dela stvari prav). Tržna konkurenca vpliva na oblikovanje cen proizvodov in storitev organizacije, da te niso previsoke. Organizacije z monopolističnim položajem, kot je javna ter zlasti državna uprava, pa so lahko hkrati uspešne in neučinkovite (Žurga 2002a: 88).

Na uspešnost organizacije vplivajo številni dejavniki (Jamšek v Kovač 2002: 221):

- organizacijski dejavniki (velikost in struktura organizacije, vizija, poslanstvo, oblikovanje strategije, kultura idr.);
- dejavniki okolja (dinamičnost okolja, politična situacija, bogastvo virov idr.);
- podjetniška orientacija organizacije (strategija razvoja, inovativnost, proaktivnost, konkurenčnost idr.).

Za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti nekega sistema je potrebno uvesti sistem merjenja učinkovitosti z jasno opredeljenimi kazalci uspešnosti. Pečar (2003a: 102-103) pri tem

opozarja, da se pri postavljanju kazalcev uspešnosti prevečkrat zanemari učinke v prihodnosti. Vlaganje v raziskave, usposabljanje in planiranje povečuje trenutne stroške, koristi se pokažejo šele v prihodnosti. Uvedba sistema merjenja učinkovitosti mora temeljiti na jasno zastavljeni strategiji, ki bo upoštevala človeške in kulturne dejavnike. Pri izdelavi analize ciljev (želenih stanj) je potrebno poleg menedžerjev vključiti uslužbence na vseh ravneh ter motivirati zaposlene, da bodo pri svojem delu delovali čim bolj učinkovito in uspešno.

3.1.2. Kakovost v javni upravi

V preteklosti je bilo govora o kakovosti le v privatnem sektorju. Danes se vedno bolj govori o kakovosti tudi v javni upravi. Državljeni so danes vedno bolj ozaveščeni in nastopajo kot kritična javnost, ki od državne uprave pričakuje doseganje visokih rezultatov, učinkovitost in uspešnost ob čim manjši porabi virov in sredstev (Bahčič 1999: 34).

Vidike presojanja državne uprave lahko po začetnicah njihovih angleških poimenovanj označimo kot 5 E (Žurga 2002a: 87):

- Effectiveness (Uspešnost): kako uspešna je neka organizacija, se preučuje z vidika doseganja zastavljenih ciljev. Zanima nas tudi ali organizacija udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog njenega obstoja.
- Efficiency (Učinkovitost): zanima nas ali je razmerje med inputi in outputi optimalno. Kako učinkoviti so človeški, finančni in drugi viri ter kako učinkovit je informacijski sistem organizacije?
- Economy (Gospodarnost): S kolikšnimi stroški organizacija izvaja svojo dejavnost in ali je pri tem potratna?
- Ethics (Etičnost): Ali organizacija deluje etično in ali porablja javna sredstva namensko in primerno?
- Ecology (Ekologija): Kako organizacija vpliva na naravno okolje, ali upošteva načela sonaravnega razvoja?

Merilu 5E se pridružuje še šesti- equity⁴ (enakost oz. pravičnost). To merilo naj bi zagotavljalo, da bodo podobni primeri pred zakonom obravnavani enako ter da imamo vsi državljani proti upravnim organom enake možnosti (Devjak in Peček 2001: 105).

⁴ Devjak sicer govori o »merilu 3E«: ekonomičnost, učinkovitost in efektivnost (uspešnost) ter enakost oz. pravičnost šteje kot četrto merilo.

V upravnem postopku, ki je glavčina delovanja javne uprave, je učinkovitost relativno lahko merljiva (kazalci inputa in outputa so npr. porabljena sredstva, število zaposlenih, število nerešenih vlog, število izdanih odločb,...). Za merjenje uspešnosti pa je predpogoj strateško planiranje, saj alternativne metode merjenja uspešnosti temeljijo na primerjavi zastavljenih in doseženih ciljev (Kovač 2002: 221).

Za ocenjevanje uspešnosti delovanja javnega sektorja, postavljanje meril in načinov za nadzor delovanja, je v prvi vrsti potrebna političnovladna podpora na najvišji ravni. Poleg tega je potreben razvit informacijski sistem, ki bo omogočal spremljanje delovnih procesov in njihovih rezultatov, ter pripravljenost na nagrajevanje učinkovitejših organizacij in enot javnega sektorja (Pečar 2003a: 100).

Danes se tudi v javni upravi zavedajo, da so kadri (človeški viri) najpomembnejše premoženje organizacije. Od posameznikovih virov ⁵ in od tega kako in koliko jih uporablja, je odvisna njegova delovna uspešnost in s tem delovna uspešnost celotne organizacije. S smotrno uporabo človeških virov se stroški zaposlenih zmanjšujejo, učinkovitost organizacije pa povečuje (Marzel 2001: 57).

Za presojanje delovne uspešnosti je nujno, da so cilji jasni in nedvoumno definirani, saj lahko posameznikovo delovno uspešnost ocenjujemo le na podlagi jasno zastavljenih ciljev (Marzel 2001: 57).

Posamezen uslužbenec mora prevzeti odgovornost za rezultate organizacije, v kateri je zaposlen, mora biti lojalen do ciljev organizacije in ciljev drugih, v organizaciji zaposlenih uslužbencev. Posameznik naj bi bil pripravljen prevzeti iniciativo pri izboljšanju storilnosti, medsebojnih odnosov ter kakovosti v organizaciji. Za dosego tega cilja je potrebno vzpostaviti takšno filozofijo in kulturo v državni upravi, ki bo zahtevala skupen dogovor vseh zaposlenih o dvigu kakovosti procesov, proizvodov in storitev ter vedno boljše zadovoljevanje potreb državljanov in družbe v celoti (Bahčič 1999: 34).

Pečar (2002: 273) poudarja, da je potrebno kakovost javnih storitev obravnavati še celoviteje, saj imamo neposredne in posredne uporabnike, poleg tega je kakovost izvajalcev odvisna od višjih ravni oblasti, zapletene zakonodaje ipd.

⁵ K virom posameznika sodijo: znanje, spretnosti, sposobnosti, za reševanje problemov, stališča in vrednote, motivi, osebnostne lastnosti, ideje, iniciativnost, zamisli in ustvarjalnost (Možina v Marzel, 2001).

Osnovna metoda zagotavljanja kakovosti v državni upravi je kontroliranje in nadzor, ki se izvajajo v vseh fazah delovnega procesa. V podjetjih se vedno bolj poudarja odpravljanje napak v najzgodnejših fazah dela, to je v fazi razvoja.

Tako je potrebno tudi v javni upravi vzpostaviti sistem odkrivanja napak v najzgodnejši fazi, kar je v primeru upravnih storitev sprejemanje predpisov (zakonov, uredb, navodil). Pri tem je zelo pomembno, da pri pripravi predpisov sodelujejo tako izvajalci predpisov kot tudi končni uporabniki predpisov-stranke (Nemec 2001: 63).

Pri zagotavljanju kakovosti v državni upravi je zelo pomembna političnovladna podpora, ki ima jasno vizijo in cilje nadaljnjega razvoja uprave. Zato bomo v nadaljevanju pogledali, kakšna je državna politika na področju kakovosti javnega sektorja.

3.1.2.1. Državna politika na področju kakovosti javnega sektorja

Slovenija je v devetdesetih letih prestala tranzicijo iz socialističnega v demokratičen režim. Na novo je bilo potrebno vzpostaviti celoten upravni sistem ter ga pred vstopom v Evropsko unijo uskladiti z evropskimi normativi.

Že 1993 je bil sprejet Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije. Izvajanje programa je razdeljeno na tri obdobja: 1993-2000 naj bi Slovenija dosegla evropsko in mednarodno primerljivost, v obdobju 2001-2010 konkurenčno in kompetitivno kakovost ter v obdobju 2011-2020 odlično kakovost (Žurga 2001b: 35).

Tudi razvoj slovenske uprave gre k večanju vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti in uspešnosti ter usmerjenosti k rezultatom in k strankam uprave. Usmerjenost k strankam in rezultatom poudarjajo tako novo upravljanje javnega menedžmenta kot standardi kakovosti in poslovne odličnosti (Žurga 2002b: 29).

Uvajanje, spodbujanje in spremljanje kakovosti v upravi je bil pomemben del reforme slovenskega javnega sistema in priprav na članstvo v EU. Prelomno leto na področju kakovosti v javni upravi je leto 1999, ko je bil na Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve ustanovljen Odbor za kakovost. Odbor si prizadeva povečevati zadovoljstvo strank ter zaposlenih, izboljšati uspešnost in učinkovitost, obvladovati stroške, izboljšati preglednost delovanja ter dvigniti ugled in prepoznavnost. Posamezna upravna enota naj bi si prizadevala za pridobitev certifikata kakovosti (Žurga 2001b: 36-38).

Mnoge organizacije so prejele certifikat kakovosti ISO 9000:2000. Po letu 2002 se je tudi v slovenski javni upravi pričel uveljavljati skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF.

Leta 2003 je vlada nadgradila strateško uvajanje sistemov kakovosti s sprejetjem Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005. Strategija predvideva uvajanje vrednot in načel novega javnega menedžmenta: učinkovita, prijazna uprava, ki bo nudila kakovostne storitve, njeno delovanje bo bolj odprto in pregledno.

V strategiji je opredeljenih 6 prednostnih področij razvoja slovenske uprave:

- upravljanje kadrovskih virov;
- funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave, ki ima enega izmed ciljev tudi projektno naravnost upravnih organizacij;
- poslovni procesi v upravi in e-uprava- standardizacija, optimizacija in informatizacija upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov;
- upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku- strategija poudarja, da uporabniki niso le predmet uradniškega dela, ampak so postali sooblikovalci javnih politik. Uprava ni samozadostna, upoštevati mora zahteve in potrebe uporabnikov njenih storitev. Kakovost upravnega dela vključuje poleg zadovoljstva strank tudi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja itd.;
- odprta javna uprava;
- povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javno-finančnih sredstev ter uspešnost poslovanja sektorja države.

Na podlagi strategije je vlada decembra 2003 sprejela Politiko kakovosti slovenske javne uprave⁶, ki poudarja zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično delovanje vseh zaposlenih v javni upravi, poudarja partnerski odnos z vsakim posameznikom, organizacijami iz zasebnega sektorja in drugimi mednarodnimi institucijami. Poudarja stalno učenje, inoviranje in izboljševanje delovanja ter upravljanje celovite kakovosti. V ta namen se podpira uvajanje sistemov vodenja kakovosti ISO 9000, model odličnosti EFQM ter skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF. Na njihovi podlagi in na podlagi dobrih praks se bodo merili cilji in rezultati dela. Zmanjšati je

⁶ Oktobra 1996 je vlada sprejela dokument Politika kakovosti državne uprave. Dokument je bil v letu 2003 nekoliko preoblikovan in razširjen na celotno javno upravo.

potrebno proračunske izdatke, zato mora javna uprava delovati uspešno, učinkovito ter gospodarno. Poudarja tudi pomen nenehnega izboljševanja procesov ter uvajanje timskega in projektnega dela. Zaposlene v javni upravi je potrebno motivirati ter načrtno spodbujati razvoj in kompetentnost (Politika kakovosti 2003).

Pojem kakovosti se na abstraktni ravni vključuje tudi v normativne akte, kot so Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ivanko 2005: 239).

Od leta 2001 ministrstvo pristojno za upravo enkrat letno prireja konferenco dobrih praks, kjer se izmenjujejo izkušnje ter predstavijo primeri dobrih praks.

V decembru 2004 je bilo ustanovljeno Ministrstvo za javno upravo. Tako je tudi javna uprava kot eden izmed podsistemov javnega sektorja dobila svoje ministrstvo. Na ustanovitev ministrstva za javno upravo je vplivalo spoznanje, da je dobro javno upravljanje zelo pomemben del trajnostnega razvoja. Ministrstvo za javno upravo je postalo strateški center za menedžment, saj je združilo več do tedaj razpršenih služb, ki so imele skupen cilj- boljše delovanje javne uprave. Za doseg tega cilja mora tudi javna uprava stopiti na pot stalnega izboljševanja (Virant 2005).

Javna uprava mora zagotoviti prijazno in učinkovito administrativno okolje, ki bo stimulatивно in spoštljivo do podjetnikov in podjetij, saj se bo le tako gospodarstvo razvijalo in s svojimi prihodki in davki omogočalo družbeno blaginjo ter financiralo delovanje javne uprave (Virant 2005).

Eden izmed stebrov reforme slovenske javne uprave je tudi uvajanje standardov kakovosti in odličnosti v javno upravo. Organizacije javne uprave se predvsem odločajo za certificiranje po standardu ISO 9000 ter se v vedno večjem številu samoocenjujejo po modelu CAF.

3.2. MODELI IN STANDARDI KAKOVOSTI

3.2.1. Standard kakovosti ISO 9000

»Standardi kakovosti ISO 9000 so splošni, temeljni standardi s področja sistemov vodenja kakovosti in se ne nanašajo na določene proizvode in storitve ali na določeno industrijsko področje.« (Strle-Vidali 2001: 54)

Standardi družine ISO 9000:2000 so usmerjeni v nenehno izboljševanje in zadovoljstvo odjemalcev, poudarjajo celovito vodenje kakovosti, omogočajo uspešno povezavo s procesi v organizacijah in so bolj združljivi z drugimi standardi (zlasti z ISO 14.000⁷). Standardi ISO 9000:2000 so primerni za uporabo v vseh vrstah in velikostih organizacij, tako v zasebnem kot v javnem sektorju (Novak 2001: 7-8).

Družino ISO 9000:2000 sestavljajo (Marolt in Gomišček 2005: 104-105):

- ISO 9000 sistem menedžmenta kakovosti: podaja osnove sistema menedžmenta kakovosti in določa terminologijo.
- ISO 9001 sistem menedžmenta kakovosti: določa zahteve za sistem menedžmenta kakovosti. Organizacija mora s svojim sistemom izpolnjevati zahteve kupcev in predpise ter stremeti k povečevanju zadovoljstva kupcev.
- ISO 9004 sistem menedžmenta kakovosti: podaja smernice, ki upoštevajo uspešnost in učinkovitost sistema.
- ISO 19.011 je dodaten standard, ki podaja navodila za presojo sistema menedžmenta kakovosti in sistem menedžmenta okoljevarstva.

3.2.1.1. Načela in zahteve standarda

V standarde ISO 9001:2000 in ISO 9004:2000 je vključenih osem načel vodenja kakovosti (Novak 2001: 13-15):

1. **Osredotočenost na odjemalce.** Potrebno je poznati potrebe in zahteve odjemalcev in si prizadevati za preseganje njihovih pričakovanj.

⁷ ISO 14.000 je standard, ki se nanaša na skladnost delovanja z okoljem.

2. **Voditeljstvo.** Voditelji so odgovorni za določanje namena in ciljev organizacije. Odločilno vplivajo na ustvarjanje in ohranjanje notranjih odnosov, v katerih so posamezniki motivirani in zavzeti za doseganje ciljev organizacije.
3. **Vključenost zaposlenih.** Zaposlene je potrebno v čim večji meri vključiti v doseganje ciljev organizacije. S tem dosežemo večjo motiviranost in zavzetost zaposlenih, ki so v večji meri pripravljeni za sodelovanje in nenehno izboljševanje. Z večjo vključenostjo zaposleni tudi prevzemajo večjo odgovornost.
4. **Procesni pristop.** Z obvladovanjem aktivnosti kot procesov, organizacija uspešneje dosega želene rezultate.
5. **Sistemski pristop k vodenju.** S povezovanjem in vodenjem procesov kot sistema je organizacija pri doseganju ciljev bolj uspešna in učinkovita.
6. **Nenehno izboljševanje.** Vsaka organizacija mora težiti k nenehnemu izboljševanju, saj se bo le tako lahko odzivala na priložnosti.
7. **Odločanje na podlagi dejstev.** S tem bodo odločitve pravočasne, utemeljene in pravilne, večja je sposobnost za kritično presojo in po potrebi spreminjanje mnenj in odločitev.
8. **Vzajemno koristni odnosi z dobavitelji.** Vzajemno koristni odnosi omogočajo večjo prilagodljivost in odzivnost na zahteve odjemalcev ter optimizacijo virov in stroškov.

Najpomembnejše novosti, ki jih prinaša ISO 9001:2000, so osredotočenost na odjemalce, procesni pristop in nenehno izboljševanje. Pri tem nas ne sme zavesti, da so namen in zahteve standarda poimenovani enako kot načela vodenja kakovosti. »Dejansko so načela vodenja kakovosti, še posebej načela osredotočenosti na odjemalce, procesni pristop in nenehno izboljševanje, vgrajena v vseh pet elementov standarda in v ustreznih zahtevah znotraj njih.« (Novak 2001: 16).

Osredotočenost na odjemalce je ključna za razvoj in obstoj organizacije, saj se bodo zadovoljni odjemalci vračali, širili dober glas ter povečevali ugled organizacije.

Organizacija mora opredeliti svoje zunanje in notranje odjemalce. Pri tem mora imeti razvite metode, s katerimi prepoznava zahteve in pričakovanja odjemalcev, katere mora znati pretvoriti v notranje zahteve za realizacijo proizvoda in zagotavljanje vseh potrebnih virov za izpolnjevanje teh zahtev. Vodstvo v organizaciji mora zagotoviti, da se zaposleni zavedajo pomena zagotavljanja zadovoljstva strank, da z njimi ustrezno komunicirajo, da so zahteve in

pričakovanja odjemalcev nedvoumno prepoznana in izpolnjena ter da se stalno spremlja zadovoljstvo strank in se z ustreznimi ukrepi izboljšuje (Novak 2001: 17-20).

Procesni pristop je najbolj vplival na zasnovo in vsebino zahtev standarda 9001:2000. Z zavestno osredotočenostjo na odjemalce bo organizacija svoje aktivnosti, ki vplivajo na zadovoljstvo strank, povezala v procese in jih stalno izboljševala (Novak 2001: 17).

Z jasno definiranimi procesi (opis procesa, lastniki procesa, nadzor in spremljanje procesa, cilji procesa, vhodi in rezultati procesov, povezave med procesi) lahko organizacija učinkoviteje uporabi svoje vire in dosega bolj predvidljive rezultate. Poznavanje in razumevanje procesov omogoča postavljanje izzivalnih ciljev in nalog, učinkovito vodenje procesov pripomore k racionalnejši organizaciji dela in s tem so roki izvedbe krajši, stroški izvedbe so nižji, odstopanja so obvladljiva, zastavljeni cilji se dosegajo. Procesni pristop omogoča tudi razvoj zaposlenih v skladu z bodočimi potrebami organizacije (Novak,2001:23-24).

Standard določa, da naj se opredelijo vsi procesi, ki neposredno vplivajo na doseganje kakovosti proizvodov in s tem na zadovoljstvo odjemalcev. Te zahteve je potrebno razumeti najširše za vse procese, ki jih organizacija ocenjuje kot pomembne (Novak 2001: 24).

Organizacija, ki je usmerjena v procese, ne priznava meja funkcij, oddelkov ali služb (Nemec 2002: 266).

V literaturi se procesi največkrat delijo na dve skupini (Nemec 2002: 263):

- bistveni (temeljni, ključni) procesi: to so procesi, ki so življenjsko pomembni za organizacijo, saj so povezani s poslanstvom organizacije. Od njih je odvisen dolgoročen uspeh organizacije. S temi procesi se dodaja vrednost za uporabnike ter neposredno vpliva na njihovo zadovoljstvo. Usmerjeni so v rezultate.
- podporni procesi: ne dodajajo neposredne vrednosti za stranke, so pa pomembni za delovanje celotne organizacije. Omogočajo učinkovito in uspešno delovanje ključnih procesov. To so npr. procesi financiranja, informiranja, kadrovske procesi,...

Procesni vidik delovanja se vedno bolj uveljavlja tudi v organizacijah javne uprave. Proces je potrebno organizirati tako, da bo razmerje med vhom in izhodom kar najugodnejše (vidik učinkovitosti) ter da z izhodom v čim večji meri dosežemo zastavljene cilje (vidik uspešnosti) (Žurga 2002a: 95).

Za upravljanje procesov je potrebno spremeniti organizacijsko kulturo, ki mora biti usmerjena na procese in bo spodbujala ustvarjalnost ter čut za ugotavljanje potreb po spremembah. Ključne procese organizacije je potrebno identificirati in prikazati ter določiti posamezne faze in aktivnosti znotraj procesa, njihovo zaporedje ter odgovorne osebe. Vsak proces mora imeti svojega lastnika (vodjo), ki je odgovoren za uspešnost in učinkovitost procesa in ki lahko sam proces spreminja in izboljšuje. Procese je potrebno stalno spremljati ter meriti in vrednotiti njihove zmogljivosti. V državni upravi je glavni problem nerazvita matrika kazalcev in meril učinkovitosti. Ravno procesni pristop naj bi spodbudil razvoj matrik (Nemec 2002: 263-265).

Nenehno izboljševanje Danes se zahteve odjemalcev stalno spreminjajo. Organizacija jih lahko izpolnjuje le, če bo stalno usposabljala zaposlene, zagotavljala potrebne vire in izboljševala proizvode in procese.

ISO 9001:2000 določa potrebne korake za izboljševanje: » analiza in ocena obstoječega stanja s ciljem ugotavljanja priložnosti za izboljšave, določitev ciljev izboljšav, iskanje možnih rešitev za doseganje ciljev, ocenitev možnih rešitev in izbor, izvedba izbrane rešitve, meritve, overitve, analize in ocene doseženih rezultatov ter formaliziranje sprememb« (Novak 2001: 28).

Vsaka organizacija, ki uvede sistem vodenja kakovosti ISO 9000 bo morala dokazati, da nenehno izboljševanje ni samo zapisano v dokumentih, ampak je stalen proces, s katerim vodstvo izpolnjuje zahteve odjemalcev ter dosega zastavljene cilje.

Eden izmed mehanizmov, s katerim lahko organizacija preverja delovanje svojega sistema, je presoja. Sprva so bile presoje namenjene reviziji finančnega poslovanja organizacije. Danes je presoja ključno orodje za ocenjevanje vseh ključnih procesov in sistemov v organizaciji. Koristi presoje so (Marolt in Gomišček 2005: 550-551):

- identificira področja, procese, skupine, ki naj bodo izboljšani;
- s presojo ugotavljamo dejansko stanje, ki ga primerjamo s predvidenim;
- je v pomoč pri prilagajanju spremenjeni strategiji oziroma omogoča menedžerjem, da spoznajo, kdaj je potrebno obstoječo strategijo spremeniti;
- merjenje izboljšav: merimo učinke izboljšav, ali smo dosegli zastavljene cilje;
- povečevanje integracije različnih delov organizacije: s presojo ugotovimo ovire in izboljšamo integracijo med različnimi funkcijskimi enotami organizacije.

3.2.1.2. Dokumentacija sistema vodenja kakovosti

Sistem kakovosti po standardu ISO 9000 podaja smernice za oblikovanje sistema upravljanja in vodenja kakovosti. Sistem kakovosti sestavljajo dokumentirani postopki o aktivnostih s katerimi organizacija obvladuje kakovost. Dokumentacija sistema kakovosti vsebuje tri nivoje (Šostar 2000: 222):

1. nivo: poslovnik kakovosti- je temeljni dokument, ki opisuje sistem kakovosti v skladu s politiko in cilji kakovosti ter standardom ISO 9000. Vsebuje opis sistema in organizacijsko zgradbo, odgovornosti in pristojnosti ter seznam postopkov in navodil.
2. nivo: postopki za potek posameznih dejavnosti- posamezne dejavnosti so opisane z jasnimi pristojnostmi in odgovornostmi.
3. nivo: vsebuje navodila za izvajanje posameznih del. V njem je navedeno kako oziroma na kakšen način se neko delo izvaja. Skupaj s postopki je to poslovna skrivnost organizacije.

Vodstvo organizacije je odgovorno za opredelitev politike kakovosti in ciljev organizacije na področju kakovosti. Zagotoviti mora, da se sistem kakovosti uvaja hkrati na vseh področjih in na vseh nivojih organizacije. S sprejetim poslovnikom kakovosti je potrebno seznaniti vse zaposlene (Šostar 2000: 223-225).

3.2.1.3. Pridobitve organizacije z uvedbo sistema kakovosti v skladu z ISO

9000

Standardi zagotavljajo strankam nek določen nivo storitev, ki jih lahko pričakujejo. Organizacija s pridobljenim standardom pridobi na ugledu in zaupanju strank. Hkrati so standardi organizaciji vodilo na poti doseganja kakovosti in poslovne odličnosti.

Uvajanje standarda ISO 9001 ima posredno ali neposredno sledeče vplive na zmanjšanje stroškov kakovosti (Nemec 2001: 70-71):

- vzpostavljen je sistem spremljanja, zaznavanja in merjenja neustreznosti in drugih motenj v procesu, kar je osnova za ugotavljanje stroškov slabe kakovosti;
- na vsako ugotovljeno neskladnost je potrebno ustrezno korektivno ukrepati. Potrebno je vzpostaviti tudi preventivne ukrepe;
- iščejo se vzroki (in ne krivci) za neskladje;

- z definicijo procesov so jasno določeni lastniki procesov, odgovornosti, lažje se spremljajo stroški posameznih dejanj procesa;
- vzpodbudi se inovativnost zaposlenih.

V hierarhiji kakovosti predstavlja ISO 9001 osnovo oziroma temelj, na katerem lahko organizacija nadgrajuje sistem kakovosti do nivoja celovitega obvladovanja kakovosti. Standard ISO 9001 predstavlja področje zagotavljanja kakovosti. Na tej stopnji želi dobavitelj preprečiti napake in doseči varne proizvode ter preprečiti nezadovoljstvo odjemalcev. To osnovo sistema kakovosti se nadgradi na nivo, na katerem želi dobavitelj izpolniti zahteve ob nizkih stroških. V ta namen se loteva izboljševanja procesov in je usmerjen v zadovoljstvo odjemalcev. Na tretji in najvišji stopnji predstavlja za dobavitelja kakovost poslovna uspešnost in usmerjenost v celovito zadovoljstvo odjemalcev. Elementi te ravni so dolgoročna vizija, razvoj na osnovi potreb odjemalcev ter zadovoljstvo zaposlenih (Strle-Vidali 2001: 55-56).

3.2.2. CAF

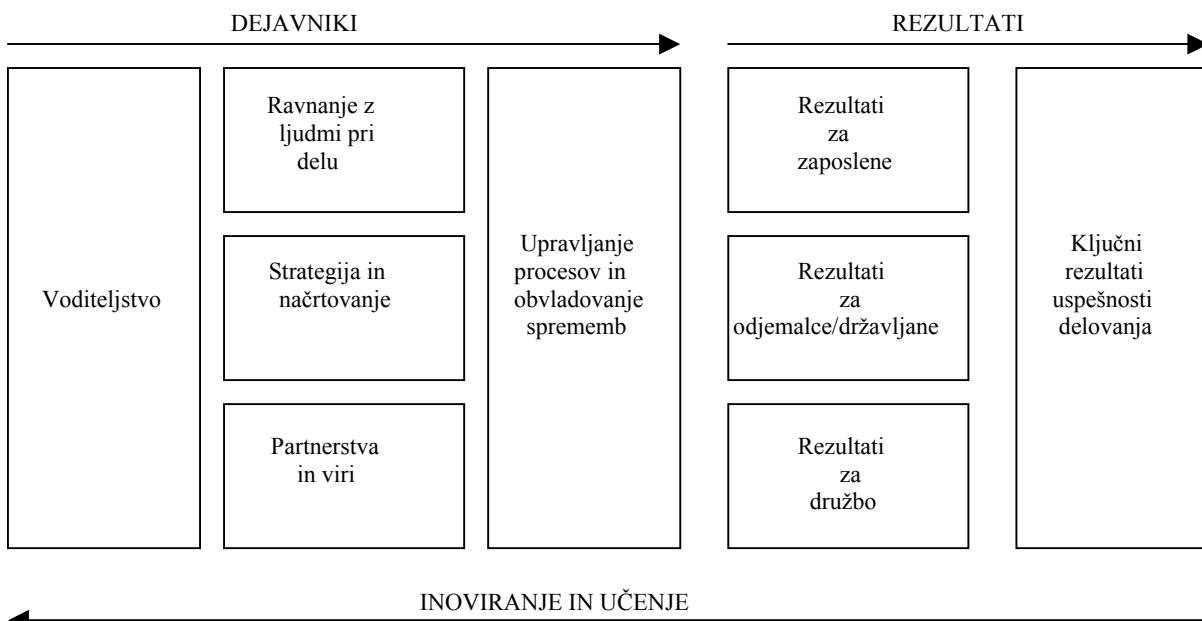
CAF (Common Assessment Framework) je Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju. Prva različica je bila predstavljena na konferenci v Lizboni maja 2000, v letu 2002 so jo nekoliko prenovili in posodobili.

CAF je mogoče uporabljati v vseh delih javnega sektorja. Namen modela je:

- zajeti vse posebnosti javnega sektorja,
- služiti uslužbencem javnega sektorja kot orodje za izboljševanje uspešnosti,
- lahko se ga uporablja skupaj z drugimi modeli kakovosti in je tako most med njimi,
- omogoča lažjo primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju.

Model CAF temelji na modelu poslovne odličnosti EFQM-European Foundation for Quality Management.

Slika 3.2: Model CAF.



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

Vsak izmed dejavnikov in rezultatov vsebuje merila na podlagi katerih se posamezni segmenti organizacije ocenjujejo. Vsako merilo se ocenjuje na lestvici od 0 do 5. V lestvico je vključen Demingov krog stalnih izboljšav PDCA, saj ocena 1 pomeni, da je pristop načrtovan- P, 2 – pristop je načrtovan in se izvaja-D, 3- pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje-C ter 4- pristop se tudi na podlagi zbranih podatkov analizira in primerja z drugimi ter se na podlagi zbranih podatkov ustrezno ukrepa-A. Ocena 0 pomeni, da se pristop ne izvaja, ocena 5 pa pomeni, da je pristop načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov pridobljenih v primerjavi z drugimi, je prilagojen in integriran v celotni organizaciji (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju 2002: 43).

CAF je namenjen samoocenjevanju organizacij v javnem sektorju. Organizacije se same odločijo kdaj in kako pogosto bodo samoocenjevanje izvajale. Organizacijo ocenjuje skupina ljudi, ki delujejo na različnih področjih in dobro pozna organizacijo. Po opravljeni ocenitvi se morajo člani ocenjevalne skupine uskladiti glede ocene posameznih podmeril. Na podlagi pridobljene samoocene se vodstvo odloči za nadaljnje ukrepe in izboljševanje. Priporočljivo je, da se v sam akcijski načrt vključi ljudi, ki so sodelovali pri ocenjevanju (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju 2002).

Organizacije s samoocenevanjem po modelu CAF spoznavajo svoja šibka in močna področja ter s tem področja, ki so potrebna izboljšave. S periodičnim samoocenevanjem se lahko meri napredek na posameznih področjih. Samoocenevanje, ki temelji na evropsko sprejetih merilih, je tudi priložnost za primerjavo in izmenjavo dobrih praks med organizacijami.

Model CAF lahko organizacije uporabljajo tako na začetku uvajanja kakovosti kot tudi kasneje, ko že imajo katerega izmed standardov kakovosti. Pričakuje se, da bo organizacija, ki želi napredovati, kasneje uporabila enega izmed podrobnejših modelov (npr. Speyerski model ali model EFQM) (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju 2002).

Tudi samoocenevanje po modelu CAF mora biti podprto s strani najvišjega vodstva.

3.3.3. Celovito obvladovanje kakovosti

V zasebnem sektorju se je zelo uveljavila teorija celovitega obvladovanja kakovosti- Total Quality Management. Celovito obvladovanje kakovosti temelji na stalnem izboljševanju procesov na vseh nivojih organizacije. Le tako bo lahko organizacija zadovoljila stranke s kakovostnimi proizvodi, procesi, organizacijo in zaposlenimi (Henry v Andoljšek 2003: 128). Model celovitega obvladovanja kakovosti se osredotoča na zadovoljevanje kupca oziroma uporabnika ob hkratni poslovni uspešnosti. Kakovost se poleg izdelkov in storitev nanaša tudi na procese, delovne razmere in okolje (Ivanko 2005: 217).

TQM se ukvarja s tremi temeljnimi področji (Kovač v Andoljšek 2003: 131): osredotočenost na stranke, stalno izboljševanje procesov in celovito sodelovanje zaposlenih v timih.

V celovitem obvladovanju kakovosti kakovost določajo stranke. Pri tem je potrebno upoštevati, da stranka ni le končni kupec izdelka, temveč so to vsi sodelavci, ki so vključeni v proizvodni proces ali v proces ustvarjanja storitev (Andoljšek 2003). Vsaka predhodna faza je dobavitelj naslednji fazi. Zato so notranje stranke prav tako pomembne kot zunanje, saj se z zagotovitvijo potreb notranjih strank prispeva tudi h kakovosti končnega outputa, ki je namenjen zunanjim strankam (Marolt in Gomišček 2005: 65). Tako je poudarjena vloga vsakega posameznika, ki se pri svojem delu vsakodnevno srečuje s procesi in tako najboljše, katera področja so potrebna izboljšave.

Glede na to, da je vsak izdelek rezultat nekega procesa, je potrebno za zagotavljanje kakovosti izdelka izboljšati proces, tekom katerega nek izdelek nastaja. Takšno gledanje na procese se

razlikuje od klasičnega gledanja, kjer so vso pozornost namenjali le proizvodu (Marolt in Gomišček 2005: 75).

Menedžment celovite kakovosti kot enega izmed sestavin obvladovanja kakovosti zagovarja tudi celovito sodelovanje zaposlenih v timih. Z uvajanjem timskega dela naj bi ustvarili sistem, v katerem bi vsak posameznik skušal izboljšati svoje delo, imel željo po izpopolnjevanju svojega znanja, se trudil izboljšati proces v katerem dela ter na ta način prispeval k večji uspešnosti organizacije. Timi omogočajo osredotočenost na nek program, kupca, celoten proces ali nek problem, povečujejo inovativnost, saj integrirajo strokovnjake z različnih področjih in z različnimi pogledi. Lahko se prihrani tudi na času in stroških, saj določene odobritve in odločitve ne potrebujejo obravnave na različnih hierarhičnih nivojih (Marolt in Gomišček 2005: 42-43). Ena izmed oblik timskega dela je tudi delo na projektih, o čemer bo govora v naslednjem poglavju.

Tudi standardi ISO 9000:2000 so se s poudarjeno vlogo strank ter predvsem procesnim pristopom od zagotavljanja kakovosti približali celovitemu obvladovanju kakovosti.

Razlika med standardi ISO in konceptom Total quality managementa je, da ISO predpostavlja, da se kakovost doseže, če opravljamo stvari pravilno, TQM pa poudarja opravljanje pravih stvari (Pečar 2002: 274). »Na splošno lahko trdimo, da so standardi ISO 9000-9004 predvsem osredotočeni na »hišna«, notranja opravila organizacije, TQM pa je usmerjen širše in bolj navzven.« (Pečar 2002: 275)

S stalnim izboljševanjem procesov in vključenostjo vseh zaposlenih v reševanje problemov in izboljševanje delovanja organizacija poveča zadovoljstvo strank in zaposlenih, zniža stroške dela ter poveča učinkovitost in uspešnost.

Menedžment celovite kakovosti mora postati orodje organizacije za samoučenje, organizacija mora postati »učeca se organizacija«, ki bo hkrati omogočala večjo inovativnost zaposlenih ter jih v večji meri vključevala v odločanje. V takšni organizaciji je pretok komunikacije prost, brez birokracije srednje ravni menedžmenta (Pečar 2003b: 274-275).

Kot smo lahko videli, poudarjajo predstavljeni standard in modeli kakovosti nenehno izboljševanje. Zato bom v naslednjem podpoglavju bolj podrobno predstavila pomen nenehnega izboljševanja v upravi.

3.3. STALNO IZBOLJŠEVANJE V UPRAVI

Obdobje, v katerem živimo, je zelo dinamično, polno sprememb in novih dognanj. Razvoj informacijske tehnologije je omogočil hiter prenos podatkov in informacij ter s tem tudi mednarodno sodelovanje in primerljivost. Tem spremembam mora slediti tudi javna uprava, saj je od njene kakovosti odvisna uspešnost celotne družbe.

Skladno z razvojem družbe se višajo tudi pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov do uprave. Danes se od uprave pričakuje manjšanje porabe sredstev ob hkratnem ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večja odzivnost in prilagojenost storitev uporabnikom. Veča se tudi sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem (Žurga 2004: 35). Vsaka organizacija mora slediti tem spremembam ter jih prilagoditi in vključiti na svoje področje delovanja. Ohranjanje »statusa quo« pomeni danes za organizacijo nazadovanje. Vse bolj se uveljavlja uvajanje mehanizmov zagotavljanja učinkovitosti in nenehna izboljševanja (Žurga 2004: 20).

Uresničitev vsake spremembe zahteva določen čas. Vhodni parametri, ki sprožijo spremembe, se stalno razvijajo in spreminjajo. Zato se med tem, ko uresničimo eno zahtevo, že pojavijo novi pritiski in zahteve, zaradi katerih moramo celoten cikel ponoviti. S tem se krog izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti uprave nikoli ne sklene. Govorimo o stalnem izboljševanju ter s tem stalnem večanju uspešnosti in učinkovitosti (Žurga 2004: 35-36). Marolt in Gomilšček (2005) poudarjata, da je izboljševanje potrebno stalno ponavljati, bodisi da gre za ponovitev procesa izboljšave na novem problemu ali pa za ponovno izboljševanje predhodno že izboljšanega procesa.

K nenehnemu izboljševanju je potrebno pristopiti sistematično. Izboljševanje mora temeljiti na jasno opredeljenih procesih in aktivnostih, ki jih bomo spremljali in skušali izboljšati ter jasno zasnovanem sistemu meritev.

Predvsem pa moramo izhajati iz cilja, kaj želimo doseči ter šele nato določiti, kaj bomo merili (Jeraj v Nemeč 2003: 240). Sistem meritev mora imeti jasno oblikovana merila in kazalce. Nemeč (2003: 240) poudarja, da mora uvedeno merilo imeti dodano vrednost. Izogibati se je potrebno merilom, ki zahtevajo za zbiranje veliko napora, ne nudijo pa koristnih informacij. Pri pridobivanju informacij in odločanju sta po Pečarju (2003b: 274) čedalje bolj nepogrešljiva sistem statistične kontrole procesov in celovitih primerjav (benchmarking)

Ker se organizacije srečujejo z različnimi zainteresiranimi udeleženci, ki imajo lahko različna pričakovanja in zahteve, je potrebno za spremljanje učinkovitosti opredeliti različna merila in kazalnike. Obstaja več različnih klasifikacij merjenj. Za merjenje procesov obstajajo tri vrste meritev, in sicer notranje meritve, ki se nanašajo na obnašanje procesa, meritve proizvoda ali storitve ter meritve zadovoljstva odjemalcev (Jeraj v Nemec 2003: 244). Tudi v javnem sektorju je merjenje ponavadi usmerjeno v tri segmente: prvine ali vložke (vloženi potenciali in viri), procese (predvsem merjenje izvedbe procesov) ter učinke delovanja, ki se najprej kažejo kot izločki (rezultati dejavnosti), ki imajo kasneje posledice v dosežkih (vpliv in korist rezultatov delovanja za uporabnike in družbo v celoti) (Korošec v Nemec 2003: 244).

Merjenje bo tem bolj učinkovito in smiselno, čim krajši bo odzivni čas na analizo rezultatov meritev. Slabost javne uprave je, da se pogosto odzove prepočasi oziroma da se ukrepi ne izvajajo v celoti. Pogosto se zgodi, da se ukrepi sploh ne sprejmejo, s tem pa postane merjenje samo sebi namen. Merjenje mora postati orodje vodenja k uspešnosti (Nemec 2003: 239).

Mnoge organizacije stopajo na pot nenehnega izboljševanja s pomočjo Demingovega kroga stalnih izboljšav, bolj poznan kot krog PDCA, ki zajema štiri aktivnosti (Novak 2001: 28):

- Plan** planiraj potrebno je določiti cilje in procese, s katerimi bo organizacija izpolnjevala zahteve odjemalcev;
- Do** izvedi izvajanje procesov;
- Check** preveri procese in proizvode je potrebno spremljati, meriti in ugotavljati ali so v skladu z zastavljenimi cilji in ali dosegajo zelene rezultate;
- Act** ukrepaj potrebno je ukrepati tako, da se zmogljivosti procesov nenehno izboljšujejo.

Tudi standard ISO 9000 in CAF imata vključen Demingov krog izboljševanja, ki ga je potrebno dosledno uporabljati oziroma izvrševati. Po mnenju Nemca (2003: 238-239) uporaba modelov vodenja, kot so ISO 9000, CAF in drugi, še ne pomeni, da bo organizacija uspešna. Uvedeni modeli in standardi so le podlaga, ki nam pokaže pravo pot. Vodstvo je odgovorno, da se delo organizacije stalno spremlja, meri ter si prizadeva za napredovanje.

Nenehno izboljševanje lahko dosežemo tudi s standardizacijo. »Standard lahko opredelimo kot najboljšo znano metodo ali način izvrševanja dane naloge ali aktivnosti, vključno s sredstvi za merjenje njihove delovne izvedbe« (Žurga 2004: 37). S stalnim pregledovanjem in nadgrajevanjem lahko tudi najboljšo metodo stalno izboljšujemo. Spremembe je potrebno

dokumentirati ter z njimi seznaniti vse zaposlene, da bodo odslej delali po prenovljenih standardih.

O stalnem izboljševanju govorimo takrat, ko način vodenja, organizacijska kultura ter vključenost zaposlenih spodbujajo zaposlene, da stalno razmišljajo o morebitnih izboljšavah, dajejo predloge in jih skladno s cilji uresničujejo (Novak 2001: 29).

Nasploh je potrebno v večji meri podpirati ustvarjalnost zaposlenih in jih aktivneje vključevati v odločanje. Razvijati je potrebno učečo se organizacijo. Pomemben vidik takšne organiziranosti so timi (tudi projektni) in omrežja prožnih skupin za različne naloge, ki imajo več samostojnosti (Pečar 2003b: 275).

Za izboljšanje delovanja organizacije je potrebno različne dele menedžerskega sistema in sistema vodenja kakovosti integrirati v enoten menedžerski sistem. S tem se olajša planiranje znotraj organizacije, razporejanje virov ter ocenjevanje celotne učinkovitosti organizacije (Marolt in Gomišček 2005: 117).

Namen diplomskega dela je predstaviti integracijo dveh menedžerskih podsistemov, to sta menedžment kakovosti in projektni menedžment. Zato se bom v nadaljevanju osredotočila na projektni menedžment.

4. PROJEKTNI MENEDŽMENT

Projekti so se v zgodovini človeštva pojavili zelo zgodaj. Za prve projekte lahko štejemo gradnjo piramid, kitajskega zidu ter druge gradbene in arhitekturne stvaritve. Z razvojem in številnimi spremembami, ki smo jim priča danes, so se projekti in projektni način dela razširili z gradbenega na mnoga področja- vojska, industrija, storitvene dejavnosti,... Tako se projektni način dela čedalje bolj uveljavlja tudi v javni upravi.

4.1. PROJEKT IN PROJEKTNI MENEDŽMENT

4.1.1. Projekt

V literaturi lahko zasledimo različne definicije projekta:

»Projekt je lahko vsak sklop aktivnosti in nalog, ki ima določen končni cilj- opredeljen s konkretnimi karakteristikami, rokovo definiran začetek in konec, omejene finančne vire in ki potrebuje za izvedbo različne vire.« (Kerzner v Hauc 2002: 26)

»Projekt je prizadevanje, v katerem so človeški, materialni in finančni viri organizirani na izviren način z namenom izvedbe – znotraj omejenih stroškov in časa-edinstvenega obsega nalog s podanimi specifikacijami, s katerimi se dosežejo ugodne spremembe, opredeljene s kvantitativnimi in kvalitativnimi cilji.« (Turner v Hauc 2002: 26)

»Projekt je edinstveno, časovno omejeno delo-naloga, ki se formira za doseg specifičnega rezultata in veže različne vire.« (Andersen v Hauc 2002: 26)

»Projekt je enkratni poslovni proces z jasno opredeljenimi cilji ter omejitvami časa, stroškov in kakovosti. Za izvedbo ciljev projekta potrebujemo specifično projektno organizacijo. Glavne značilnosti projekta so enkratnost, kompleksnost, interdisciplinarnost in tveganje.« (Semolič v Hauc 2002: 28)

PMI⁸ poudarja tri značilnosti projekta (PMBOK Guide 2000 4-6):

- začasnost- vsak projekt ima začetek in konec. Kljub temu, da so projekti začasni, lahko njihovi želeni ali neželeni družbeni, ekonomski in okoljski vplivi presegajo čas trajanja projekta.

⁸ PMI-Project Management Institute

- enkratnost- nanaša se na celoten projekt in ne na njegove posamezne aktivnosti. Čeprav lahko projekt vsebuje elemente, ki so ponovljivi, predstavlja delo na projektu nekaj, kar še ni bilo storjeno. S tem projekti nosijo neko tveganje.
- progresivna izdelava- projekti so natančno načrtovani. Napredek na projektih je inkrementalen- napreduje se postopno, po korakih.

Kljub nekoliko različnim definicijam projektov, vse poudarjajo glavne značilnosti projekta: vsak projekt je *ciljno usmerjen*, *časovno omejen*, ima svoj začetek in konec, *edinstven*, *unikaten*, saj je rezultat projekta vedno nekaj *novega*. *Številne aktivnosti* na projektu so opravljene z *omejenimi viri* (poleg časa so omejeni tudi stroški in človeški viri).

4.1.2. Projektni menedžment

Za uspešno izvajanje projektov je potrebno imeti razvit projektni menedžment.

»Projektni menedžment je dinamičen proces uporabe virov organizacije na kontroliran in strukturiran način z namenom doseganja specifičnih ciljev, ki so identificirani kot strateške potrebe.« (Young 1996: 21)

Kovač (v Hauc 2002: 169) pravi, da projektni menedžment obsega » izvajanje funkcij managementa, potrebnih za izvedbo in doseganje končnega cilja projekta. Poleg navedenih funkcij managementa mora projektni manager posebno pozornost posvetiti aktivnostim integracije in povezovanja projekta z okoljem.«

Morris (v Žurga 2004: 49) poudarja, da je potrebno na projektni menedžment gledati širše in ga ne povezovati zgolj z izvajanjem in včasih še načrtovanjem projekta, kot se to pogosto dogaja v praksi. Projektni menedžment je potrebno povezovati z dosežki in razvojem organizacije.

Hkrati mora postati projektni menedžment tudi » filozofija, način razmišljanja in delovanja, ki se mora vključiti v vodenje in upravljanje celotne organizacije, da bi uresničila cilje in strategije organizacije.« (Kerzner v Žurga 2004: 49)

Glede na to, da s projekti realiziramo spremembe, lahko rečemo, da je projektni menedžment menedžment sprememb (Žurga 2004).

PMI opredeljuje projektni menedžment kot uporabo znanja, veščin, orodij in tehnik v projektnih aktivnostih za doseg zahtev projekta. Predvsem je potrebno identificirati

deležnike⁹ ter na podlagi njihovih zahtev določiti namen, obseg in cilje projekta. Projektni menedžment naj bi združeval znanje z devetih področij (PMBOK Guide 2000: 6-8):

- *obseg projekta*: obseg projekta se kontrolira z jasno zastavljenim namenom in cilji projekta.
- *stroški*: podatke o porabljenih stroških je potrebno sistematično zbirati in analizirati, saj le tako ne bomo preseгли obsega predvidenega proračuna projekta.
- *čas*: vsak projekt je časovno omejen in ga je potrebno zaključiti v predvidenem roku. Zato je potrebno načrtovanje dela, izdelava urnikov in podobno.
- *upravljanje s človeškimi viri*¹⁰: sodelujoče na projektu je potrebno ustrezno motivirati ter jih usmerjati pri njihovem delu.
- *komunikacija*: projekt bo uspešno zaključen le, če bo komunikacija med projektnim timom in menedžmentom odprta, informacije hitro posredovane.
- *kakovost*: ves čas je potrebno skrbeti, da bodo končni izdelki projekta tako kvalitetni, kot je bilo opredeljeno na začetku projekta.
- *nabava*: pogajanja in nabava materialne opreme ter storitev
- *tveganje*: potrebno je imeti znanje in izkušnje za reševanje problemov, ki so povezani z negotovostjo in tveganjem na projektu
- *integracija*: različne funkcije projekta je potrebno ustrezno povezovati in koordinirati.

Zaradi svoje enkratnosti nosi vsak projekt s seboj neko negotovost in tveganje. Zato mora biti projektni menedžment prilagodljiv, projektni načrti razdeljeni na faze, fleksibilni in ciljno usmerjeni (Turner 2000a: 67-68).

Že pri nenehnem izboljševanju delovanja organizacije smo poudarili, da je potrebno različne dele menedžerskega sistema integrirati v enoten menedžerski sistem. Projektni menedžment je potrebno povezovati s strateškim menedžmentom, saj se strategije izvajajo preko projektov in programov projektov.

Projektni menedžment mora biti del splošnega menedžmenta. Redno delo, za izvajanje katerega je zadolžen splošni menedžment, ter projektno delo, za katerega je odgovoren projektni menedžment, morata biti opravljena v predvidenem roku in ponavadi z istimi viri. Zato je ločevanje splošnega in projektnega menedžmenta nesprejemljivo (Hauc 2002: 171).

⁹ ang. stakeholder; Deležniki so ljudje in organizacije, ki so bodisi aktivno vključeni v izvajanje projekta ali pa izvedba projekta vpliva na njihove interese (Burke 2004).

¹⁰ ang. Human resource management

Med splošnim in projektnim menedžmentom seveda obstajajo razlike (Hauc 2002: 172):

- glavna razlika je v procesih, ki se v sklopu teh dveh menedžmentov izvajajo. Oba menedžmenta sta zadolžena za načrtovanje planov, splošni za letni načrt delovanja, projektni menedžment pa za projektni načrt. Medtem ko načrtovanje splošnega menedžmenta temelji na procesih, ki že obstajajo in so za njihovo izvajanje na voljo vsi potrebni viri, se projektni menedžment pri načrtovanju sooča s procesi, ki jih je potrebno ob pripravi zagona projekta šele postaviti in med izvajanjem projekta dopolnjevati. V projektnem menedžmentu torej procesi nastajajo »sproti«, zato je zahtevnost projektnega menedžmenta drugačna.
- Druga razlika med splošnim in projektnim menedžmentom je bolj psihosociološke narave. Splošni menedžment lahko s pomočjo informacijske tehnologije vsakodnevno spremlja napredek pri delu in primerja »planirano-doseženo«. Podobno lahko potek dela na projektu spremlja tudi projektni menedžment, vendar je negotovost končnih rezultatov večja. Negotovost lahko zmanjšamo le z dobrim načrtom in dobro organiziranim vodenjem in izvajanjem projekta.

Projektni menedžment z doseganjem ciljev projekta prispeva tudi k doseganju ciljev in poslanstva organizacije. Največkrat se delo na projektih izvaja skupaj z rednim delom ter tudi s skupnimi človeškimi in finančnimi viri. Zato je pomembno, da sta projektni in splošni menedžment integrirana ter da postane projektni menedžment del splošnega menedžmenta. Le s skupnim planiranjem rednega dela ter dela na projektih ne bo prihajalo do zamujanja rokov na projektih, redno in projektno delo bosta potekala usklajeno (koordinacija dela bo boljša), vse to pa bo posledično pripeljalo tudi do boljše učinkovitosti in uspešnosti organizacije.

Projektni menedžment je menedžment vodenja in usklajevanja med projekti, medtem ko se menedžment projekta nanaša zgolj na en projekt. V nadaljevanju bo morda nekoliko več govora o upravljanju in vodenju posameznih projektov, vendar bom pri tem skušala tudi poudariti pomen projektnega menedžmenta.

4.2. UPRAVLJANJE IN VODENJE PROJEKTOV

4.2.1. Organizacijska struktura projektov

Za vsak projekt se oblikuje projektna organizacija, to je »/.../ organizacijska struktura za vodenje in izvajanje projekta v okviru obstoječe organizacije podjetja ali drugega sistema.« (Hauc 2002: 265) Je začasna organizacijska struktura, oblikovana za čas trajanja projekta. V primeru, da se v organizaciji izvaja več projektov, se tudi oblikuje več projektnih organizacij v okviru obstoječe organizacije (Hauc 2002).

Namen projektne organizacije je zagotoviti najustreznejše zmogljivosti, da bodo cilji projekta doseženi. Pri oblikovanju projektne organizacije je potrebno upoštevati značilnosti projekta-velikost projekta, čas trajanja, število izvajalcev,... (Hauc 2002: 267-268).

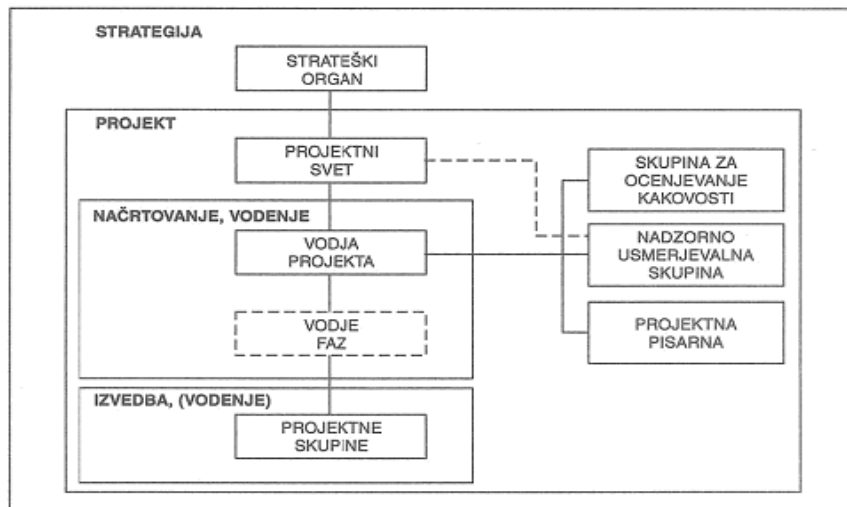
Kadar imamo v organizaciji več projektov, ki imajo skupne poslovne cilje in si pogosto delijo tudi vire, govorimo o programu projektov. Tudi program projektov je začasna organizacijska struktura za izvajanje kompleksnih procesov. Projekti znotraj programa projektov so povezani preko krovnih ciljev programa, krovnih strategij ter skupnih procesov in metod (Žurga 2004).

Portfelj projektov ali pregled projektov v teku nam kaže skupino projektov, ki jih organizacija v določenem času izvaja ter odnose med temi projekti. Portfelj projektov ni organizacijska struktura, medtem ko program projektov je (Žurga 2004: 61).

S portfeljem projektov lahko organizacija poveča svojo učinkovitost, saj pregled projektov v teku omogoča (Žurga 2004: 61) boljšo alokacijo in izkoriščanje virov, lažje določanje prioritet med projekti, odvisnosti med projekti se lažje opredelijo in uskladijo, lažja je kontrola nad multiprojekti, omogoča učenje in primerjavo med projekti.

Organizacijska struktura prikazuje medsebojne odnose med sodelujočimi na projektu, njihove funkcije in odgovornosti.

Slika 4.1: Organizacijska struktura projekta.



Vir: MVPDU¹¹1999: 35.

Zgornja slika prikazuje polno zasedbo, ki ni vedno obvezna (tako je imenovanje vodje faze projekta odvisno od zahtevnosti projekta). V nadaljevanju si bomo ogledali posamezne člane projektne organizacijske strukture, kot jih opredeljuje MVPDU (1999), ter njihove pristojnosti in naloge.

➤ Strateški organ¹²

Funkcijo strateškega organa ponavadi prevzame najvišje vodstvo organizacije. Strateški organ pripravlja strategije za ustrezna področja, odgovarja za opredelitev projekta (ime projekta, izhodišča, cilji in obseg projekta, potrdi obseg, stroške in načrt projekta), usklajuje projekte in določa prioriteto projektov. Za vsak projekt tudi odobri in zagotavlja finančna sredstva ter kadrovske in materialne vire.

➤ Projektne svet

Imenovan je s strani strateškega organa. Ima številne naloge: daje soglasje k načrtom projekta in odstopanjem od načrtovanih faz projekta, daje soglasje za zaključek in začetek vsake faze, potrdi imenovanje vodje projekta in vodje faz projekta ter nadzorno usmerjevalne skupine. Pri tem pomaga vodji projekta pri reševanju težav in razsoja v primeru nesoglasij.

Projektne svet skrbi za zagotavljanje treh glavnih vidikov projekta: poslovnega (odločitev o stroških projekta, odgovornost za imenovanje vodje projekta in vodij faz projekta, odločitev o

¹¹ MVPDU-Metodologija vodenja projektov v državni upravi. Metodologija je predstavljena v poglavju 4.4.1

¹² Vsebina metodologije PRINCE, ki je bila podlaga za nastanek MVPDU, strateški organ omenja, vendar ni opredeljen.

nadaljevanju projekta,...), uporabniškega (skrb za zahteve uporabnika, kakovost izdelkov projekta z vidika uporabnikov, ...) in izvedbenega (skrb za kakovost in izvedbo celovitosti rešitev, opredeljevanje končnih izdelkov ter standardov za razvoj, odgovornost za vire, ki so potrebni za izvedbo projekta,...).

➤ Vodja projekta in vodja faze

Vodja projekta je odgovoren za vodenje celotnega projekta, medtem ko je vodja faze odgovoren le za vodenje posamezne faze projekta. Vodja projekta je odgovoren za izvajanje projekta v skladu z usmeritvami projektnega sveta. Odgovoren je za pripravo načrta projekta in načrta faz projekta, projektneemu svetu poroča o napredku na projektu ter o morebitnih odstopanjih ter predlaga ukrepe za njihovo odpravo, usklajuje delo na projektu z drugimi soodvisnimi projekti,... Vodja projekta sodeluje na projektu od začetka do konca projekta, vendar ni nujno, da je skozi celoten življenjski cikel projekta vodja projekta ena in ista oseba. Vodja faze skrbi, da so izdelki posamezne faze izdelani pravočasno, v okviru določenih virov ter v skladu z merili kakovosti.

➤ Nadzorno usmerjevalna skupina

Nadzorno usmerjevalna skupina skrbi, da poteka vodenje in razvoj projekta v skladu s sprejetimi načrti in standardi. Podobno kot projektne svet sestavljajo nadzorno usmerjevalno skupino nosilci treh funkcij: poslovni koordinator, uporabniški koordinator ter izvedbeni koordinator.

➤ Skrbnik izdelkov projekta

Funkcija skrbnika izdelkov projekta je upravljanje z izdelki projekta. V ta namen izdelava načrt za upravljanje z izdelki, pomaga vodji projekta pri strukturalni razčlenitvi projektov, določitvi skupine podatkov, za spremljanje dogajanj z izdelki projekta, spremljanje poročil o odstopanju pri izvedbi izdelka,...

➤ Projektne skupine

Pri velikih in multidisciplinarnih projektih je smiselno za izdelavo posameznih skupin izdelkov imenovati projektne skupine. Vsaka skupina ima vodjo, ki je odgovoren za načrtovanje in izvajanje dejavnosti znotraj projektne skupine.

➤ Skupina za ocenjevanje kakovosti

Predsednik skupine za ocenjevanje kakovosti je odgovoren za izvajanje ocenjevanja kakovosti izdelkov. Ocenjevalci ugotavljajo in beležijo morebitne napake v izdelku in o tem poročajo poročevalcu, ki je odgovoren za odpravljanje pomanjkljivosti v izdelku. O morebitnih rešitvah za odpravljanje težav se posvetuje s predsednikom skupine.

➤ Projektna pisarna

Pri izvajanju večih projektov hkrati ali pri velikih projektih se lahko za podporo projektne menedžmentu organizira projektna pisarna. Projektna pisarna je lahko stalna ali začasna organizacijska enota, ki nudi podporo načrtovanju in vodenju projektov. Hkrati je njen namen tudi zmanjšanje števila potrebnih ljudi (MVPDU 1999: 33).

Potrebo po formiranju projektne pisarne so zlasti ugotovili ob zaključku projektov, ki so preseglji načrtovane stroške, kjer je prihajalo do zastoja informacij in kjer je prihajalo do nejasnosti in zmede zaradi nekonsistentnih standardov (Burke 2004: 322).

Pristojnosti in naloge projektne pisarne so lahko zelo različne. Večina opravlja naloge s sledečih področij (Premec 2002: 15):

- metodologija projektnega vodenja: definira in nadgrajuje procese projektnega vodenja, po potrebi prilagaja metodologijo trenutnim zahtevam.
- svetovanje na področju projektnega vodenja: nudi splošno svetovanje vodjam projektov, lahko svetuje tudi v kriznih situacijah, zbira in dokumentira izkušnje z drugih projektov in jih oblikuje v bazo znanja.
- usposabljanje vodstev projektov: skrbi za dodatna izobraževanja vodij projektov, organizira seminarje.
- vrednotenje in določanje informacijske podpore projektne vodenju: izbere optimalno informacijsko in komunikacijsko tehnologijo za podporo projektne vodenju in jo standardizira v celotni projektne organizaciji.
- administrativno-tehnična podpora projektom: tu gre predvsem za upravljanje in arhiviranje projektne dokumentacije.
- skrb za ustrezno usposobljene kadre za vodenje projektov.

Lahko rečemo, da je projektna pisarna » /.../ osrednji strokovni servis na področju načrtovanja in spremljanja projektov, vodenja projektne dokumentacije, upravljanja z izdelki projektov, nadziranja kakovosti izdelkov projekta ter organiziranja sestankov (ob kontrolnih točkah projekta, za ocenjevanje kakovosti izdelkov projekta, itd.) (MVPDU 1999).«

Vzpostavitev projektne pisarne mora biti podprta s strani najvišjega vodstva, saj bo le tako lahko pridobila na veljavi in jo bodo podprli tudi člani projektnih timov.

Z vzpostavitvijo enotnega informacijskega in nadzornega sistema v okviru projektne pisarne se zagotavlja poenotenost in standardizacija menedžerskega sistema. S tem postane zbiranje, predelovanje ter hranjenje podatkov o delu na projektih ter poročanje o samem delu bolj uspešno in učinkovito. Poleg tega postane projektna pisarna tudi središče komunikacije med izvajalci projekta, dobavitelji, strankami in ostalimi deležniki (Burke 2004: 322).

Z vzpostavitvijo projektne pisarne organizacija prispeva k integraciji projektne in splošne menedžmenta, saj po mnenju Žurge (2004: 62) opravlja projektna pisarna posebno povezovalno (integrativno) funkcijo. Skrbi za izvedbo posameznih projektov ter njihovo medsebojno usklajenost. Hkrati skrbi tudi za usklajenost ciljev posameznih projektov s cilji in krovnimi strategijami organizacije.

Projektne pisarne z zbranimi podatki o projektih in enotno metodologijo omogoča primerjavo med projekti (kako uspešni so bili, koliko virov so porabili, koliko so preseglji zadani plan,...) ter tako povečuje konkurenčnost med njimi. Zbrani podatki o posameznih projektih so tudi zelo dobra zakladnica izkušenj, na osnovi katerih se lahko projektne menedžment veliko nauči in ki lahko služi kot podlaga za nadaljnje izboljševanje projektne menedžmenta.

Projektne pisarne je lahko virtualna-člane projektne tima povezuje preko elektronske pošte, video konferenc ter druge informacijsko komunikacijske tehnologije (Burke 2004: 322-323).

Poleg organizacijske strukture znotraj projekta je pomembno tudi, kako so projekti vmeščeni v organizacijsko strukturo celotne organizacije. Najpogosteje se v organizacijah, ki izvajajo več projektov, oblikuje *matrična organizacijska struktura*, v kateri se združujeta formalna organizacijska struktura in projektno delo. Na posameznem projektu sodelujejo ljudje z različnih matričnih oddelkov organizacije. Matrična organizacija mora imeti vzpostavljen zelo dober informacijski sistem, ki bo vodji projekta omogočal koordinacijo in integracijo specifičnih virov z različnih oddelkov organizacije (Burke 2004: 290).

Prednosti matrične organizacije so: na projektu so lahko angažirani viri celotne organizacije, skupna poraba opreme funkcijskih oddelkov in projektov zmanjša stroške, dober pretok

informacij v vertikalni in horizontalni smeri, večja povezava s politiko in strategijo organizacije, ki kljub temu omogoča dovolj fleksibilnosti pri opredeljevanju potreb projekta, v reševanje kompleksnih problemov je lahko vključenih več ljudi, kar prinaša več idej, po končanem delu na projektu se zaposleni vrnejo na svoje delovno mesto, kjer lahko napredujejo, ... (Burke 2004: 291).

Slabosti matrične organizacije so: dvojna odgovornost in avtoriteta vodi do zmede, ločene pripadnosti, nejasne odgovornosti, konfliktov med funkcijskim in projektnim vodjo za vire organizacije, zaposleni so odgovorni dvema šefoma, dvojno poročanje terja več časa, ena oseba lahko sodeluje na več projektih, kar zmanjšuje pripadnost enemu projektu, težje je nadzirati in kontrolirati delo, funkcijski vodja se pogosto ne želi odreči svojim najboljšim ljudem, zato ima lahko projektni vodja na izbiro manj usposobljen kader, ... (Burke 2004: 291-293).

Pomemben vidik znotraj projektnega menedžmenta je tudi umestitev projekta, tako umestitev projektov znotraj obstoječe organizacijske strukture kot tudi usklajen medsebojni odnos med projekti. Z integracijo splošnega in projektnega menedžmenta se organizacija izogne zgoraj navedenim slabostim matrične organizacijske strukture, saj bo s skupnim, usklajenim planiranjem in organiziranjem virov, vire organizacije optimalno izrabila, pristojnosti in odgovornosti bodo jasno definirane. Tako ne bo prihajalo do nesoglasij med vodji projektov in linijskimi vodji.

Za uspešno delovanje matrične organizacijske strukture mora biti projektna organizacijska struktura popolnoma vmeščena v organizacijsko strukturo organizacije. Zahteva tudi veliko prilagajanja, zlasti s strani funkcijskih vodij.

4.2.2. Življenjski cikel projekta

Za dobro načrtovanje in nadzor nad projektom ter povezavo med tekočim delom in delom na projektu se projekte razdeli na posamezne faze- govorimo o *življenjskem ciklu projekta*. Z življenjskim ciklom projekta določimo začetek in konec projekta ter definiramo, kaj je potrebno v posamezni fazi projekta storiti in kdo v posamezni fazi projekta sodeluje (PMBOK Guide 2000: 12).

Burke (2004: 28-32) razdeli življenjski cikel projekta na 4 faze:

1. *Konceptualna in inicialna faza*: ob pojavu potrebe po nekem novem izdelku ali storitvi je potrebno zbrati čim več podatkov in analizirati vse deležnike, njihove potrebe,

določiti glavne cilje projekta. Opredeliti je potrebno stopnjo tveganja na projektu, strategijo izvedbe, potrebne vire ter ekonomsko izvedljivost projekta. Ob uspešni predstavitvi in potrditvi se lahko nadaljuje z naslednjo fazo.

2. Faza razvoja in načrtovanja: v tej fazi se na podlagi študije izvedljivosti načrtuje glavne metode in urnik dela. Potrebno je določiti glavne člane projektnega tima, določiti obseg delovanja: kakšen bo končni izdelek, kakovost izdelka, potrebni viri in aktivnosti. V tej fazi se opravi t.i. strukturirana členitev dela v projektu (work breakdown structure) ter oceni tveganje na projektu.
3. Faza implementacije: v fazi izvajanja projekta je potrebno vzpostaviti organizacijsko strukturo, poti komuniciranja, informacijski kontrolni sistem. Predvsem je potrebno nadzirati področje delovanja, stroške, vire ter kvaliteto. Projektni tim je potrebno ustrezno motivirati ter reševati morebitne probleme.
4. Faza pregleda in prevzema projekta: ob dokončanju izdelkov je potrebno določiti odgovornost za te izdelke, razpustiti projektni tim, razpustiti/prerazporediti vire projekta. Po pregledu je potrebno rezultate projekta dokumentirati ter ob koncu izvesti evalvacijo projekta.

Tudi drugi avtorji govorijo o 4 ključnih fazah projekta, le njihova poimenovanja se nekoliko razlikujejo. V odvisnosti od obsega in zahtevnosti projekta lahko projekt razdelimo tudi na več faz.

Poznavanje življenjskega cikla projekta je pomembno, ker se po posameznih fazah življenjskega cikla projekta razlikujejo procesi in dejavnosti projektnega menedžmenta, razlikujejo se tudi vloge in odgovornosti posameznikov, ob različnih fazah nastajajo različni izdelki projekta. Poleg tega z enotnimi metodološkimi okvirji omogočamo večjo preglednost in primerljivost med projekti organizacije, ki medsebojno konkurirajo za omejene vire organizacije. Z življenjskim ciklom projekta se zavedamo, da projekt ne zajema samo izvedbe projekta, ampak tudi druge faze (Žurga 2004).

V nadaljevanju bom na kratko predstavila posamezne faze ter aktivnosti projektnega menedžmenta tekom življenjskega cikla projekta. Ker se v nadaljevanju naslanjam predvsem na delo Trevorja Younga, so faze življenjskega cikla poimenovane v skladu z njegovim delom.

➤ *Definiranje projekta*

Projekt se definira na podlagi predhodno zbranih podatkov o zahtevah stranke, financiranju projekta, zakaj je projekt potreben, kakšne koristi naj bi projekt prinesel,... Faza definiranja projekta je zelo pomembna za nadaljni uspeh projekta. Mnogi projekti so propadli ali bili neuspešni ravno zaradi nejasne definicije.

Opredeliti je potrebno glavne deležnike na projektu. V kratki predstavitvi se določi: ime projekta, glavne cilje, sponzorje projekta ter vodjo projekta, predviden datum začetka in konca projekta, izdelke (ang. deliverables), ki bodo nastajali tekom projekta, koristi, opredeli se strategijo izvedbe, potrebno znanje in sposobnosti, razmerje do drugih projektov, stroške če so znani, ter morebitno tveganje¹³. Opredeliti je potrebno obseg projekta, s čimer se jasno določijo meje projekta ter kaj bo v okviru projekta storjeno (Young 1996).

Predno se prične delo na projektu je smiselno izvesti študijo izvedljivosti. Čeprav so cilji študije izvedljivosti specifični za vsak projekt, je njen namen:

- raziskati vse možne alternative za izvedbo projekta, pri čemer je potrebno upoštevati tveganja in negotovosti, ki jih vsaka alternativa prinaša;
- ustvariti jasno predstavo o ključnih vprašanjih, ki se nanašajo na oceno stroškov in prihodkov projekta, pričakovane cilje projekta različnih deležnikov, oceno povratnih sredstev;
- podati predstavo o »poti naprej (Simister 2000: 472-473).

Namen študije izvedljivosti ni samo ugotoviti ali je projekt izvedljiv, ampak se skuša z njeno pomočjo zagotoviti najboljši izkoristek virov organizacije.

Študija izvedljivosti vključuje analizo potreb različnih deležnikov in strank. Te so si lahko v nasprotju, zato je potrebno njihovo usklajevanje. Analizirati in vrednotiti je potrebno omejitve, s katerimi se soočamo v okviru projekta (ali lahko končni izdelek sploh izdelamo, ali potrebujemo za izvedbo projekta posebno opremo, ali lahko projekt končamo v okviru proračuna, ali je tveganje na projektu sprejemljivo,...) in v okviru organizacije (ali se projekt sklada s strategijo in politiko organizacije). Potrebno je upoštevati tudi zunanje omejitve, to so zakoni in regulative, gibanje na svetovnem trgu, nedostopnost potrebnih virov,... Zbrati je potrebno čim več informacij o potrebnem delu na projektu in ugotoviti ali je možno določene

¹³ Tveganje na projektu in njegovo obvladovanje bo bolj podrobno predstavljeno v naslednjem poglavju.

aktivnosti opraviti v krajšem času, z manj sredstvi, vendar ne na račun kakovosti izdelka in izvedbe (Burke 2004: 43-54).

Pogosto se v okviru študije izvedljivosti opravi t.i. študija stroškov in koristi. Zlasti v javnem sektorju se poleg finančnih upoštevajo tudi nefinančne koristi.

Zaključno poročilo študije izvedljivosti naj bo kratko in jedrnato. Poudari naj prednosti in slabosti, stroške in koristi ter poda zaključke in predloge za nadaljne faze (Simister 2000: 477).

V primeru, da študija izvedljivosti pokaže, da je izvedba projekta ekonomsko ali tehnično vprašljiva, se projekt prekine ali zavrne. Stroški študije izvedljivosti so še vedno relativno majhni v primerjavi z izvajanjem projekta, ki je vprašljiv (Žurga 2004: 58).

➤ *Načrtovanje projekta*

Namen te faze je zmanjšati tveganje in negotovost na minimum, podati strukturno podlago za izvedbo dela ter standarde za izvedbo, vzpostaviti postopke za kontrolo dela ter tako doseči želene učinke (outcome) v najkrajšem možnem času. Potrebno je poudariti, da je načrtovanje prisotno skozi celoten življenjski cikel projekta (Young 1996: 86-87).

Načrtovanje pričnemo z identificiranjem vseh aktivnosti, ki so potrebne za realizacijo ciljev in izdelkov projekta. Pri tem se poslužujemo *metode strukturirane členitve dela*¹⁴, s katero delo na projektu razdelimo na obvladljive »delovne pakete«, ki se lahko ocenjujejo, načrtujejo in za izvedbo katerih lahko določimo odgovorno osebo (Burke 2004: 115). Za vsako aktivnost ocenimo čas trajanja in pri tem upoštevamo obseg naloge in trud potreben za njeno dokončanje ter sposobnosti osebe, ki je za izvedbo zadolžena. Pri ocenitvi časa je potrebno upoštevati, da sodelujoči na projektu pogosto opravljajo tudi redno delo (Young 1996).

Določiti je potrebno zaporedje izvedbe posameznih aktivnosti ter njihove medsebojne odvisnosti. To nam je podlaga za določitev *kritične poti projekta*, na kateri se nahajajo tiste aktivnosti, katerih čas izvedbe je najmanj fleksibilen (razlika med časom, ki je potreben za izvedbo aktivnosti ter razpoložljivim časom, je enaka nič). Podaljšanje izvedbe teh aktivnosti vpliva na zamudo celotnega projekta (Young 1996: 212-213).

¹⁴ ang. work breakdown structure

Načrt naj vsebuje grafični prikaz poteka aktivnosti (gantogram), v načrtu virov naj bodo prikazani potrebni viri in predvideni stroški. V opisu načrta naj bodo opisi aktivnosti, potrebnih virov in stroškov, opredeljene odgovornosti ter način spremljanja in poročanja, vsebuje pa naj tudi opis nadziranja kakovosti. V predpostavkah načrta naj bodo zajeti opisi vodstvenih in izvedbenih predpostavk, ki omogočajo popolnejše razumevanje načrta ter hitrejše sprejemanje odločitev v primeru odstopanja načrta. Opredelijo se tudi zunanji vplivi, to so vplivi, ki niso pod kontrolo načrtovanega projekta (npr. opis soodvisnosti z drugimi projekti). Opišejo se tudi pogoji, ki so potrebni za izvedbo projekta. V poslovnem tveganju načrta se opredelijo možne nevarnosti, ki lahko ogrozijo uspešno izvedbo projekta (MVPDU 1999: 46).

Pri načrtovanju projekta je koristno zajeti določeno rezervo (npr. 10%) ali pa določiti t.i. tolerančno območje projekta, v okviru katerega so odstopanja od načrta projekta še dopustna (Žurga 2004).

Načrt projekta in načrt faz projekta pripravi vodja projekta, potrdi pa jih projektni svet (MVPDU 1999).

➤ *Izvajanje projekta*

Pred pričetkom izvajanja projekta morajo odgovorni za posamezne faze izdelati natančen delovni načrt ter v okviru svoje faze določiti mejnike (Young 1996).

Ključnega pomena za uspešno izvedbo projekta je komunikacija na projektu. Zlasti je potrebno jasno opredeliti informacijske in komunikacijske potrebe deležnikov: kdo potrebuje katere informacije, kdaj jih potrebujejo ter kdo in na kakšen način jim bo informacije posredoval. Zelo pomembno je poročanje o napredku na projektu, v katerem se opiše koliko dela je že opravljenega, opravljeno delo se primerja z izvedbenim načrtom ter poda napovedi nadaljnjega napredka na projektu (PMBOK Guide 2000: 119-122). Pomembno je tudi navajanje morebitnih težav pri izvajanju projektov. Zelo pomembno je tudi, da se člani projektnega tima srečujejo na sestankih, na katerih se pogovorijo o opravljenem in nadaljnjem delu.

Projekt je potrebno stalno spremljati in nadzirati. Namen nadziranja projekta je po MVPDU (1999: 79) » /.../ zagotoviti skladnosti izvajanja projekta z načrtovanim glede na:

- poslovne zahteve- ali se projekt izvaja v okviru rokov in v skladu z načrtovanimi viri in stroški?

- Izvedbene zahteve- ali v projektu izdelana rešitev ustreza dogovorjenim zahtevam in zanesljivosti ter ali je primerna za vzdrževanje?«

Na podlagi poročila o težavah med izvajanjem projekta se zbirajo ustrezni rezultati, opravi se analiza ter se sprejme ustrezne ukrepe. Zlasti je pomemben nadzor na posameznih kontrolnih točkah, med katerimi so ključne kontrolne točke: ocenjevanje ob zaključku faze, vmesno ocenjevanje faze, ocenjevanje kakovosti izdelkov ter ocenjevanje poteka dela (MVPDU 1999: 81).

Pri izvajanju projekta prihaja tudi do konfliktov med člani projektnega tima, saj je delo na projektu v primerjavi z rednim delom bolj dinamično, več je sprememb. Konflikte so lahko tudi pozitivni, če se z njimi razjasnijo določeni problemi in če povečajo kreativnost projektnega tima. Do konfliktov prihaja zaradi nejasnih odgovornosti, pomanjkanja avtoritete vodje projekta, različnih nivojev znanja in sposobnosti članov projektnega tima ali zaradi splošno slabega razumevanja med člani tima. Konflikte je potrebno reševati takoj, ko nastopijo (Young 1996: 165-169).

Učinkovit nadzor vsebuje poleg prebiranja poročil tudi osebni nadzor. Zagotoviti je potrebno, da vsi učinkovito izkoriščajo čas, da se naloge ne podvajajo, da člani projektnega tima ne opravljajo nepotrebnega dela in podobno.

➤ **Zaključek projekta**

Ob zaključku projekta je potrebno pregledati vse aktivnosti in izdelke projekta (Burke 2004). Z dokumentiranjem izdelkov projekta se izdelki projekta formalno sprejmejo s strani sponzorja oziroma stranke.

Po podpisu poročila o zaključku projekta se na zaključnem sestanku pregleda dosežene rezultate, pregleda se prevzemni seznam, razloži in potrdi vse nepričakovano delo na projektu ter dogovori, kdo je odgovoren za poprojektno podporo in kako dolgo bo trajala. Z dokončanjem projekta se projektne tim razpusti, vire projekta razporedi ali razpusti (Young 1996).

Projekt je uspešno zaključen, če je bil končan v okviru predvidenega časa, stroškov in kakovosti. Vendar to ni vse-projekt mora izpolniti pričakovanja deležnikov, ki so bila opredeljena ob vzpostavitvi projekta. Mnoge koristi projekta se lahko ocenijo šele čez nekaj let (Turner 2000b: 78-80).

Na podlagi zbrane projektne dokumentacije je potrebno opraviti evalvacijo uspešnosti projekta. Analiza težav in odstopanj na projektu ter analiza korektivnih ukrepov nam služi tudi kot pomoč pri vodenju in izvajanju prihodnjih projektov (PMBOK Guide 2000: 125).

Evalvacija nam bo podlaga tudi za boljše planiranje časa in drugih virov, izbor ustreznega sistema za nadzor in poročanje o delu na projektu, bolj kompetentno ocenjevanje in upravljanje tveganj na projektu,... S tem bomo izboljšali učinkovitost izvajanja projektov (Žurga 2004: 55).

4.2.3. Obvladovanje tveganj

Vsak projekt je enkratna naloga, ki s seboj nosi določeno negotovost glede končnih rezultatov projekta. Zato je izvajanje vsakega projekta povezano z določenim tveganjem. Pomembno je, da se tega zavedamo in da v projektni menedžment vključimo tudi menedžment tveganja na projektu (project risk management), s procesi katerega identificiramo in analiziramo tveganje ter se nanj ustrezno odzovemo.

Projektno tveganje je »/.../negotov dogodek ali stanje, ki ima, če se pojavi, negativne ali pozitivne učinke na cilje projekta« (PMBOK Guide 2000: 127). Vsako tveganje ima svoj vzrok in posledico.

V splošnem velja, da je verjetnost uspešno končanega projekta najnižja na začetku projekta, ko sta tveganje in negotovost največja. Bolj ko se projekt bliža koncu, večja je verjetnost, da ga bomo uspešno končali (PMBOK Guide 2000: 12).

Menedžment tveganja na projektu vključuje več procesov (PMBOK Guide 2000: 129-146):

- načrtovanje menedžmenta tveganja na projektu: je proces odločanja o tem, kako pristopiti in načrtovati aktivnosti menedžmenta tveganja na projektu, da bo ta sorazmeren z razsežnostjo tveganja ter pomenom projekta za organizacijo;
- identificiranje tveganja: določiti je potrebno vsa morebitna tveganja in opisati njihove značilnosti;
- kvalitativna analiza tveganja: določi se verjetnost in vpliv opredeljenih tveganj. Posamezna tveganja se glede na njihov vpliv na cilje projekta ustrezno rangira. Tekom življenjskega cikla projekta je potrebno kvalitativno analizo tveganj pregledati in ugotoviti, ali je prišlo do kakšnih sprememb;
- kvantitativna analiza tveganja: verjetnost vsakega tveganja in njihove posledice na doseganje ciljev projekta se opredeli še številčno. Z njimi se določi verjetnost

doseganja posameznega cilja projekta, določi se razsežnosti tveganja, morebitno povečanje stroškov ter časovne rezerve pri opredeljevanju urnikov.

Kvalitativne in kvantitativne analize so lahko opravljene ločeno ali skupaj.

- načrtovanje obvladovanja tveganja: z obvladovanjem tveganj želimo povečati verjetnost doseganja ciljev projekta. Določiti je potrebno osebo, ki bo odgovorna za obvladovanje tveganja. Načrtovanje mora biti v skladu z obsegom tveganja, s stroški in časovnim načrtom, realistično v okviru konteksta projekta ter v dogovoru z vsemi vključenimi stranmi;
- nadzorovanje in kontrola tveganja: zagotoviti je potrebno izvajanje načrtov za obvladovanje tveganj ter evalvirati njihovo uspešnost. Tudi ta proces je prisoten skozi ves življenjski cikel procesa, saj se vedno lahko na projektu pojavijo nova tveganja.

Metodologija vodenja projektov v državni upravi (1999: 163) opredeli pet tipov ukrepov za zmanjšanje tveganja:

- preprečevanje tveganja: sprejmejo in izvedejo se ukrepi, ki preprečujejo nastanek tveganj oziroma preprečujejo vpliv tveganj na projekt ali poslovanje.
- zmanjševanje tveganj: s temi ukrepi se zmanjšuje verjetnost, da se bo vpliv določene vrste tveganj na projekt povečal. Z njimi se omeji vpliv tveganj na projekt.
- prenos tveganj: oblika zmanjševanja tveganj s prenosom tveganj na tretjo osebo, npr. zavarovalno polico.
- sprotno zmanjševanje tveganj: ukrepi za zmanjševanje tveganj se sprejmejo in izvajajo šele takrat, ko se tveganja že pojavijo.
- sprejemanje tveganj: projektni svet se odloči, da se sprejme določena izpostavljenost tveganjem. Projektni svet takšno odločitev sprejme, če meni, da se tveganje po vsej verjetnosti ne bo pojavilo, ali pa so stroški za izvedbo ostalih ukrepov previsoki.

4.3. POVEZAVA MENEDŽMENTA KAKOVOSTI IN PROJEKTNEGA MENEDŽMENTA

Delo javne (in državne) uprave je vedno bolj na očeh javnosti. Državljeni pričakujejo prijazno upravo in kakovostne storitve. Z vzpostavitvijo sistema vodenja kakovosti si organizacije v upravi prizadevajo v čim večji meri zadovoljiti potrebe in zahteve strank. Te se s časom spreminjajo.

Spremembe v organizaciji in doseganje razvojnih ciljev se udejanja s pomočjo projektnega menedžmenta, ki je na nek način menedžment sprememb.

Za uspešno in učinkovito delovanje organizacije morata biti tako menedžment kakovosti kot projektni menedžment del splošnega menedžmenta. To pa pomeni, da mora biti tudi projektni menedžment integriran v sistem vodenja kakovosti. S tem dosežemo, da se aktivnosti na projektu izvajajo skladno z jasno določenimi, standardiziranimi procesi, menedžerji stalno spremljajo napredek na projektu in ustrezno ukrepajo, spremlja se tudi kakovost izdelkov. S projektnim pristopom so seznanjeni tudi vsi člani projektnih timov.

Z vključenostjo projektnega menedžmenta v sistem vodenja kakovosti bo organizacija stopila na pot nenehnega izboljševanja in napredovanja na področju projektnega menedžmenta.

Prvi korak k izboljšanju projektnega dela je opredelitev diagnoze stanja projektnega menedžmenta, ki vključuje dve ravni (Dolinar in Ilič 2003: 215):

- raven upravljanja s portfeljem projektov, usklajevanje linijskega in projektnega menedžmenta, prenos strategije v projekte, usklajevanje projektov, kakšna je usklajenost projektne in drugih metodologij in pristopov ter analizo uspešnosti;
- druga raven se nanaša na samo vodenje projektov, kjer se osredotočamo na obvladovanje projektnega procesa, na organizacijski vidik projektov, kakšni so odnosi z deležniki, kako se obvladuje tveganje in spremembe na projektu.

S predlaganimi izboljšavami se v prvi vrsti izboljšuje sam sistem projektnega menedžmenta, kar na drugem nivoju pripomore k doseganju strateških ciljev ter sinergiji z drugimi sistemi in izboljšavami (Dolinar in Ilič 2003).

Dolinar in Ilič opredelita 3 različne nivoje analize, ki se razlikujejo po stopnji standardiziranosti pristopa ter zahtevnosti uporabljenih metodoloških orodij. Na prvem nivoju se ugotavlja, h doseganju katerih ciljev organizacije projektni menedžment lahko pripomore. Na drugem nivoju se ugotavlja uveljavljenost projektnega menedžmenta v organizaciji- v kolikšni meri vodstvo in linijski menedžerji podpirajo projektni menedžment, kakšna je razvitost in celovitost metodologije, sistem načrtovanja in spremljanja projektov, informacijska podpora ter upravljanje s projekti. Na tretjem, najglobljem nivoju se ocenjuje razvitost metodologije tako skozi oceno celovitega stanja kot skozi posamezne vidike. Ti so: »integriranost procesov TQM, menedžmenta tveganj in projektnega menedžmenta, organizacijska projektna kultura, projektno usposabljanje in izobraževanje, podpora vodstva projektnemu menedžmentu, formalnost oz. neformalnost projektnega menedžmenta ter vedenjska odličnost.« (Dolinar in Ilič 2003: 219)

Izboljšave projektnega menedžmenta se lahko opravijo tudi na podlagi dosežene stopnje zrelosti projektnega menedžmenta. Obstajajo različni modeli zrelosti projektnega menedžmenta, nekatere organizacije razvijajo svoje modele zrelosti. Na podlagi ocene zrelosti projektnega menedžmenta se lahko organizacija primerja z nekim idelanim stanjem (splošnim standardom), lahko se primerja tudi z drugimi organizacijami (Žurga 2004).

Na osnovi diagnosticiranega stanja in opredeljenih možnosti za izboljšanje se sprejmejo ukrepi za izboljšanje in odpravo razlogov neuspešnosti projektnega menedžmenta. Sledi izvedba programa izboljšav ter vrednotenje rezultatov. Pri tem je potrebno iskati nova področja za izboljšanje.

Izboljšanje lahko zajema spremembe na različnih področjih (Žurga 2004: 77-78):

- *menedžment portfelja strateških projektov* (razvoj in uveljavljanje ustreznega menedžerskega procesa portfelja projektov, formaliziranje izbora novih projektov ter opredelitev prednostnega razvrščanja projektov znotraj portfelja, proaktivno ugotavljanje in upravljanje tveganj in negotovosti programov in projektov)
- *znanje in veščine ljudi* (razvoj razumevanja in sprejemanja koncepta projektnega menedžmenta na vseh ravneh organizacije, razvoj sposobnosti za načrtovanje, nadzor, razvoj vodstvenih sposobnosti za vodje projektov, izboljšanje razumevanja in prakse timskega dela, jasna določitev kriterijev za: izbor vodje projekta glede na velikost ter vrsto projekta, nagrajevanje,...)
- *organizacija odgovornosti* (na dovolj visoki ravni se vzpostavi projektna pisarna, opredeli se integrativne odgovornosti za portfelje projektov, programe in projekte na vseh ravneh organizacije ter zagotovi, da vsi razumejo in sprejemajo svoje odgovornosti, opredeli se matrike odgovornosti za ponazoritev odnosov vseh menedžerjev in drugih vključenih v projekte,...)
- *formaliziranje projektno-funkcijske matrične organizacije odgovornosti*
- *dopolnjevalni in povezovalni (integrativni) sistemi, orodja, metode in postopki* (identificiranje in opredelitev projektnih kategorij za organizacijo ter dokumentiranje menedžerskega sistema življenjskega cikla projektov, vzpostavitev postopkov, s katerimi se bo zagotavljala koordinacija načrtov in dejavnosti med vsemi poslovnimi funkcijami, uvedba celovitega projektnega informacijskega sistema,...)

Archibald (v Žurga 2004: 79) za organizacije, ki pri izboljševanju projektnega menedžmenta sledijo načelom celovitega obvladovanja kakovosti, priporoča sledeče 3 sklope aktivnosti:

1. Dokumentiranje integriranega procesa. Ta sklop predvideva 5 korakov:
 - dokumentiranje in opis sistema upravljanja življenjskega cikla projekta za vsako vrsto/kategorijo projektov v organizaciji;
 - opredelitev faze življenjskega cikla projektov;
 - opredelitev točk, v katerih se odobri nadaljevanje z delom v posameznih fazah projektov;
 - opis in opredelitev poteka vsakega procesa znotraj življenjskega cikla projekta ter za vsako fazo projekta identificirati vmesne in končne izdelke;
 - znotraj vsake faze identificirati in vzpostaviti notranja razmerja med obstoječim analiziranjem tveganj, procesi načrtovanja in nadzora ter s tem povezanimi odobritvami in dokumenti.
2. Reinženiring integriranega procesa. Za vsako kategorijo je potrebno aplicirati ustrezno metodo reinženiringa, in sicer za identifikacijo omejitev, razkorakov in slabosti sistema, za povezavo neželenih rezultatov projekta in možnih vzrokov zanje ter za preoblikovanje sistema upravljanja življenjskega cikla (pričeti je potrebno z najbolj očitnimi omejitvami ter dokumentiranjem rezultatov).
3. Implementacija izboljšav je potrebno izvesti v 3 korakih:
 - za implementacijo je potrebno pridobiti ustrezna soglasja oziroma odobritve. Predlagane rešitve je potrebno ustrezno analizirati in preveriti njihovo izvedljivost;
 - načrtovati, odobriti in izvršiti projekte izboljšav preoblikovanega sistema;
 - po potrebi ponavljati navedene korake do točke, ki je za organizacijo optimalna.

S takšnim pristopom se organizacija osredotoči le na optimalne izboljšave ter na njihovo povezanost (Žurga 2004: 79).

4.3.1. Vpliv projektnega menedžmenta na uspešnost in učinkovitost organizacije

Uporaba znanj in tehnik projektnega menedžmenta pri izvajanju projektov pripomore k večji uspešnosti projekta, kar se neposredno odraža v uspehu celotne organizacije. Na to vplivajo sledeči dejavniki (Žurga 2004: 65):

- izvedbe projekta se lotimo le, če cilji projekta podpirajo razvojno strategijo organizacije;
- projekte prednostno razvrščamo in jim dodeljujemo ključne vire organizacije glede na zahteve za njihovo uspešno izvedbo;
- tveganje na projektu se ovrednoti in sprejema;
- na podlagi dosegljivih ciljev (v smislu tehnike, časovnega načrta, stroškov) se določi projektne obveznosti in zahteve. Vsak projekt je načrtovan in nadziran tako, da lahko obveznosti projekta realiziramo;
- odgovornosti za projekte, portfelje in programe projektov so jasno določene;
- sodelujoči na projektu se zavzemajo, da bodo cilji projekta doseženi v okviru terminskega in drugih načrtov projekta.

Z uvedbo projektne načina dela postane organizacija bolj fleksibilna, zaradi prenosa pooblastil na nižje ravni je projektna organizacijska struktura bolj ploska.

Projektne načine dela je eden od mehanizmov za dvig učinkovitosti v organizaciji. Je sredstvo, s katerim skuša menedžment dosežati čim večjo zavzetost zaposlenih pri delu. Zaposleni bodo zavzeti le, če bodo ustrezno motivirani. Za visoko intelektualno delo plačilo že dolgo ni glavni motivacijski faktor, pomembni so mnogi drugi dejavniki: opravljanje dela, ki ima smisel, opravljanje izjemnega dela, kakovostnega dela, odgovornost za svoje delo, razumevanje, kako je posameznikovo delo povezano z doseganjem ciljev organizacije, učenje ob delu in s tem priložnost za osebni razvoj, sodelovanje z zanimivimi, motiviranimi, strokovnimi ljudmi (Žurga 2004: 66-67).

4.4. PROJEKTNI MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI

4.4.1. Metodologija vodenja projektov v državni upravi (MVPDU)

1996 se je vlada na pobudo Centra vlade za informatiko odločila za pripravo enotne metodologije za vodenje projektov v državni upravi, ki bo racionalizirala delo na projektih v državni upravi in omogočala nadzor nad porabo državnega proračuna. Oblikovani sta bili dve metodologiji: Metodologija vodenja projektov v državni upravi (MVPDU), ki je namenjena vodenju vseh vrst projektov, ne glede na področje delovanja ter Metodologija vodenja projektov v državni upravi-projekti informacijske tehnologije (MVPDU-IT), ki naj bi nudila

podporo vodenju projektov s področja informacijske tehnologije (Novaković in Kolšek 2000). Priročnik MVPDU-IT je bil v maju 2001 nekoliko prenovljen in izpopolnjen (Medvešek 2002).

Skrbnišтво za Metodologijo vodenja projektov v državni upravi izvaja Ministrstvo za javno upravo.

Metodologija vodenja projektov v državni upravi je bila oblikovana na podlagi angleške metodologije vodenja projektov PRINCE. Namen metodologije je nudenje pomoči pri vodenju projektov.

Metodologija obsega navodila za organiziranost projekta, načrtovanje projekta, nadziranje izvedbe projekta in poročanje, postopek za izvedbo projekta, upravljanje izdelkov projekta, obvladovanje tveganj na projektu, projektno dokumentacijo, izdelke projekta ter nadziranje kakovosti izdelkov projekta.

Za uspešno izvajanje projekta je pomembna ustrezna razdelitev odgovornosti za delo na projektu. Metodologija dodeljuje naloge in funkcije na vloge in ne na osebe. Kako se bodo osebe razdelile na funkcije je odvisno od vsakega projekta posebej. Tako ima lahko ena oseba v različnih fazah projekta različne funkcije (MVPDU 1999).

Z dosledno uporabo metodologije MVPDU-IT¹⁵ organizacija v celoti izpolnjuje zahteve standarda ISO 9001:2000, saj je vseh osem načel vodenja kakovosti, na katerih je standard ISO 9001:2000 zasnovan, vključenih v metodologijo. Osredotočenost na odjemalca se kaže v izpolnjevanju odjemalčevih zahtev in potreb, o čemer se odjemalec in izvajalec sporazumeta v Vzpostavitevnenem dokumentu projekta. Tako vodja linijske kot projektne organizacije ustvarjata kulturo, ki vodi h kakovosti. Jasno opredeljeni nameni in cilji dela zmanjšujejo možnost nerazumevanja in vplivajo na večjo motiviranost zaposlenih. Vodja projekta ima določeno odgovornost, vpliv in obveznost na projektu. Na projektu so vključeni zaposleni s strokovnim znanjem, ki lahko aktivno sodelujejo pri nastajanju izdelkov projekta ter nadzirajo napredek na projektu. Organizacija mora opredeliti in dokumentirati procese projekta. Projektna organizacija, v kateri so vloge jasno opredeljene, medsebojno povezuje procese projekta v integriran sistem. Metodologija teži k nenehnemu izboljševanju preko izboljšav, ki sledijo poročanju o izvajanju projekta ter izvajanju presoj kakovosti na projektu. Odločanje na podlagi dejstev je zagotovljeno s spremljanjem napredka na projektu in rednim poročanjem. Na osnovi primerjave med dejanskim in načrtovanim stanjem se odloča za sprejem

¹⁵ Članek se nanaša na vključenost načel standarda ISO 9001:2000 v MVPDU-IT, vendar se lahko ugotovitve prenesejo tudi na MVPDU.

morebitnih korektivnih ukrepov. Planiranje projekta vsebuje tudi planiranje nabave proizvodov. Z dobaviteljem se dogovori o zahtevah za proizvod, času in stroških (Ranc in Fajfer 2002).

Enotna metodologija povečuje uspešnost projektov, omogoča stalen nadzor nad viri tekom vseh faz življenjskega cikla projekta. Projekti so lažje medsebojno primerljivi, kar povečuje konkurenčnost med projekti za vire organizacije, ki so omejeni.

S standardizacijo dela na projektu je preglednost rezultatov večja, zmanjšana je možnost nerazumevanja in nepotrebnih stroškov. Enotna metodologija olajša prehajanje posameznika z enega na drug projekt v okviru celotne državne uprave, kar posledično prinaša manjše stroške. Olajšano je tudi mednarodno sodelovanje na projektih (Novakovič in Kolšek 2000).

4.4.2. Težave projektnega menedžmenta v javni upravi

Projektni menedžment se postopno uveljavlja v javni upravi. Tako kot projektni menedžment v zasebnem sektorju se tudi projektni menedžment v javni upravi pri svojem delovanju srečuje z določenimi težavami.

Križničeva (2002: 4) navaja, da so vodje projektov v javnem sektorju izpostavili sledeče težave projektnega dela: slaba informacijska podpora projektnemu delu, slaba komunikacija med sodelavci na projektu, nejasne pristojnosti in odgovornosti, nenatančna navodila in spremembe pri vodenju, prezasedenost kakovostnih delavcev, velika odvisnost od okolja (zakonodaja in predpisi), nezanesljivost delovanja zaradi nezanesljivega financiranja in drugih tveganj,...

Ravno dolgotrajno čakanje na sprejem proračuna naj bi bil vzrok za hitro in nedosledno izvajanje projekta. Za neuspešno izvajanje projekta (realizacija projekta je trajala dlje kot je bilo načrtovano, porabilo se je več sredstev ali pa je bil projekt opuščen) pogosto nihče ne nosi odgovornosti. Sodelavci na projektu niso ustrezno motivirani in nagrajeni za uspešno opravljeno delo. Težava je tudi dejstvo, da mnogi projekti pred pričetkom nimajo jasno postavljenih meril za ugotavljanje uspešnosti projekta ob koncu izvedbe. Pogosto naj bi zaradi pomanjkanja ustreznih virov prihajalo do oviranega izvajanja projektov, čemur bi se lahko izognili z upravljanjem portfelja projektov, ki bi uravnotežil število projektov glede na dejanske zmožnosti in zmogljivosti organizacije (Križnič 2002).

Medvešek ugotavlja, da glavni problemi projektnega menedžmenta v državni upravi izvirajo iz slabše usposobljenosti vodij projektov za vodenje projektov. Mnogi organi ne posvečajo dovolj pozornosti in sredstev izobraževanju za vodenje projektov, zato vodje projektov ne znajo ustrezno načrtovati časa, ki je potreben za izvedbo projekta, finančnih in človeških virov- ne upoštevajo, da je potrebno poleg dela na projektu opravljati tudi redno delo (Medvešek 2002).

Drug problem naj bi bila (pre)šibka podpora vodstva organa izvajanju projekta. Vodstvo organa pri projektu predstavlja Projektni svet, ki mora po besedah Medveška nuditi vodji projekta avtoritativno podporo in pomoč, zlasti v situacijah, ko ima v funkcijski organiziranosti nižji naziv kot sodelavec na projektu, kateremu mora delegirati neko nalogo (Medvešek 2002). Projektni svet mora podpreti vodjo projekta tudi v primeru medresorskega projekta, ko je potrebno podpreti njegove možnosti koordinacije dela s sodelavci sodelujočih organov. Medvešek poudarja, da zgolj deklarativna podpora projektu lahko pripelje do problemov, ki jih vodja projekta ne more reševati sam, kar lahko v skrajnem primeru privede tudi do zaustavitve projekta. Z ustrezno vodstveno podporo in zavzemanjem vodstva pa bo projekt uspešno končan (Medvešek 2002).

Menim, da avtoriteta vodje projekta ne izhaja zgolj iz njegove funkcije vodje projekta, ampak si mora vodja projekta avtoriteto ustvariti s svojim znanjem in vodstvenimi sposobnostmi, ki si jih vodja projekta nedvomno lahko najbolje pridobi na podlagi izkušenj.

Državni organi tudi slabše uporabljajo informacijsko tehnologijo, ki jim je na voljo tako za potrebe pisarniškega in finančnega poslovanja kot projektnega menedžmenta. Za potrebe izvajanja projekta je bila razvita aplikacija Projektna pisarna, ki jo lahko vsi organi dobijo brezplačno. Z uporabo te aplikacije so nekateri organi uspeli povečati učinkovitost dela na projektih, zagotavljati spremljanje izvajanja projekta, bolje načrtovati potrebne vire in podobno (Medvešek 2002).

Projekti v državni upravi so omejeni s proračunom organizacije, zato je potrebno pred koncem leta predvideti projekte, ki se bodo izvajali v prihodnjem proračunskem obdobju. (Medvešek 2002).

Stanonik (1999) navaja nekaj izkušenj iz vsakodnevnega dela na projektih v državni upravi, katerih uresničitev lahko pripomore k uspešni izvedbi projekta:

- »Projekta ne smemo razumeti le kot proračunsko postavko, ampak kot organizacijo v malem z vsemi (poslovnimi) funkcijami« (Stanonik 1999: 53). V državni upravi se besedo projekt prevečkrat zlorablja in uporablja za običajne, vsakodnevne naloge. Zamenjujeta se tudi pojma projekt ter projektno upravljanje in vodenje. Projekt je ciljno usmerjen in časovno omejen proces, medtem ko se upravljanje in vodenje projektov nanaša na cel sklop metod, tehnik, metodologij uporabljenih za planiranje, organiziranje, usmerjanje in kontroliranje za uresničitev ciljev projekta.
- »Vse odločitve v projektu se morajo nanašati na uresničitev zadanih ciljev projekta« (Stanonik 1999: 54). V nasprotnem primeru se obseg ciljev in nalog projekta nenehno širi ter tako nikoli ne doseže prvotno opredeljenih ciljev. Problem državne uprave je pogosto nejasna opredelitev ciljev. Cilji morajo biti nedvoumni in merljivi.
- Izvajanje projekta je potrebno nenehno kontrolirati. V ta namen se opredelijo kontrolne točke. V primeru odstopanj od prvotnega načrta je potrebno ustrezno odreagirati-lahko se spremeni tudi plan projekta. Velika nevarnost v državni upravi je, da se na mnogih sestankih in dogovarjanjih cilji in naloge vedno znova dopolnjujejo in spreminjajo, kar pa se ne odraža tudi v planu projekta. Na ta način spremljanje in kontroliranje dela temelji na napačnih podatkih za napačne naloge in cilje.
- »Za vsak cilj, nalogo in mejnike je potrebno določiti odgovorno osebo« (Stanonik 1999: 54). Številni hierarhični nivoji v državni upravi povečujejo nepreglednost in izmikanje osebni odgovornosti. Z opredelitvijo odgovornosti je potrebno določiti pristojnosti za razpolaganje s potrebnimi viri. Za uspeh projekta je pomembna osebna pripadnost projektu, zato je potrebno člane ožjega projektnege tima vključiti v proces določanja ciljev, nalog, planiranja, kontroliranja.
- Projekti v državni upravi so pogosto interdisciplinarni in zahtevajo strokovnjake z različnih področij. Ti morajo projekt razumeti kot nedeljivo celoto ter se s svojim znanjem in veščinami dopolnjevati.
- »Prenos izvajalske funkcije na privatni (in /ali volonterski) sektor«, a le v smislu racionalizacije dela državne uprave. Pogosto so zunanji svetovalci pri vodenju projektov potrebni, vendar je potrebno paziti, da ti ne bodo pričeli sprejemati odločitev, saj bi to vodilo k uveljavljanju osebnih interesov in zmanjševanju avtoritete vodstva. Na ta način svetovalci naloge rešujejo na način kot znajo in ne na način, kot bi ga morali.
- S projektnim načinom dela se lahko slabosti birokratskih organizacij presežejo. Zagotoviti je potrebno sodelovanje med organizacijami različnih resorjev kot tudi

posameznih organizacijskih enot znotraj resorjev. Sodelovanje med različnimi resorji v državni upravi je nujno, saj rezultati večine projektov vplivajo tudi na druge resorje oziroma organizacijske enote.

- Z ustreznimi pogajalskimi veščinami je potrebno usklajevati različne interese. Ti so lahko posledica organizacijske in strokovne kompleksnosti projekta in nasprotnosti interesov.
- Delo na projektu je potrebno stalno spremljati in dokumentirati. V ta namen je potrebno vzpostaviti ustrezen informacijski in dokumentacijski sistem, določiti standarde za spremljanje kvalitete ter način merjenja doseženih rezultatov. Dokumentacijo je potrebno ustrezno arhivirati.
- Zaradi financiranja projektov državne uprave iz proračunskih sredstev in interdisciplinarnosti projektov, je potrebno zagotoviti transparentnost celotnega projekta. Informacije o projektu morajo biti zadostne, celovite in pravočasne, da se pridobijo povratne informacije o (ne)pravilnosti delovanja.

Operativno in metodološko pomoč pri izvajanju projektne dela nudi organizacijam državne uprave enota v okviru Ministrstva za javno upravo. Enota tudi razvija in skrbi za informacijsko podporo projektne delu, implementira informacijsko podporo projektne vodenju ter nudi pomoč pri uporabi orodij in informacijske podpore projektne vodenju (Ministrstvo za javno upravo 23.11.2005).

4.4.3. Projektne menedžment v javni upravi v prihodnosti

Obseg projektne dela se bo v slovenski državni (in javni) upravi še povečal. Na to bodo vplivali sledeči razlogi (Žurga 2004: 88):

- državna uprava ne bo samo izvajalec storitev, ampak se bo njena vloga spremenila do dejavnika, ki bo te storitve zagotavljal in postavljaj zanje ustrezne okvirje;
- povečevanje zahtev in prizadevanj za izboljšanje procesov znotraj državne uprave bo vplivalo na večje število projektov in programov projektov v državni (javni) upravi;
- ministrstva in drugi organi bodo vključeni v številne programe projektov, npr. reforma javne uprave, e-uprava;
- projektne timi bodo vedno bolj medresorski in medorganizacijski.

S projektnim načinom dela in uvajanjem projektnega menedžmenta bo delovanje uprave postalo bolj fleksibilno, povečala se bosta učinkovitost in uspešnost dela. Le tako bo lahko uprava dosegla vse zastavljene cilje in načrtovane rezultate.

Danes je proračun Republike Slovenije vedno bolj programski in usmerjen na rezultate. Tudi sredstva iz skladov Evropske unije bodo morala biti porabljena namensko, za doseganje razvojnih ciljev Evropske unije na tem področju. S sistematičnim uvajanjem projektnega menedžmenta ter enotnim metodološkim pristopom k načrtovanju, vodenju, spremljanju in poročanju o projektih bo tudi preglednost porabe proračunskih sredstev večja (Žurga 2004: 89).

Po mnenju Žurge (2004: 90) bo potrebno v prihodnje posvetiti posebno pozornost sledečim področjem:

- spremeniti je potrebno odnos do projektnega dela. To ne sme odstopati od osnovnih delovnih zadolžitev, ampak mora postati običajen način dela;
- projektni menedžment je potrebno integrirati v celovit menedžment organizacij v upravi. Zlasti je pomembno vključiti projektno organizacijsko strukturo v formalno organizacijsko strukturo in rešiti probleme odgovornosti;
- vzpostaviti je potrebno trdne temelje za integracijo strateškega in projektnega menedžmenta za realizacijo ciljev organizacije, razporejanje virov ter upravljanje delovne izvedbe;
- metodologijo vodenja projektov je potrebno razvijati še naprej. Za boljše načrtovanje in učinkovito izvedbo projektov je potrebno vzpostaviti ustrezno bazo znanja, ki bo temeljila na že izvedenih projektih. Opredeliti je potrebno tudi tipe oziroma vrste projektov ter zanje razviti ustrezne projektne strukture.

5. AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE

Integriranost menedžementa kakovosti in projektne menedžementa bom proučevala na primeru Agencije RS za okolje. Kot primer organa državne uprave sem izbrala Agencijo RS za okolje, ker na agenciji veliko nalog izvajajo preko projektov, hkrati pa imajo urejen sistem vodenja kakovosti.

V letu 2003 so na agenciji uvedli sistem vodenja kakovosti v skladu s standardom ISO 9001:2000. V Usmerjevalnem laboratoriju in Kemijsko analitskem laboratoriju imajo vzpostavljen sistem kakovosti v skladu z mednarodnim standardom ISO/SIST/IEC 17025.

Analiza integracije sistema vodenja kakovosti in projektne menedžementa bo temeljila na analizi interne dokumentacije ARSO ter intervjujev z dr. Jelkom Urbančičem, svetovalcem generalnega direktorja za kakovost na ARSO.

5.1. PREDSTAVITEV AGENCIJE RS ZA OKOLJE

5.1.1. Poslanstvo in naloge

Poslanstvo agencije je opazovanje, analiziranje in napovedovanje naravnih pojavov in procesov v okolju, s čimer agencija prispeva k zmanjšanju naravne ogroženosti ljudi in njihovega premoženja. Spremlja stanje okolja in o tem poroča domači in mednarodni javnosti. Za zagotavljanje kakovostnih okoljskih podatkov ima agencija na razpolago ustrezno merilno mrežo ter laboratorije. Poleg tega skrbi agencija za uresničevanje veljavnih predpisov s področja varstva okolja. Skrb za ohranjanje naravnih virov in biotske raznovrstnosti je eden izmed elementov, ki prispeva k zagotavljanju trajnostnega razvoja države. Pri tem je zelo pomembno ozaveščanje ljudi in institucij o okolju in okoljski problematiki (Poslovnik vodenja kakovosti 2004).

ARSO opravlja strokovne in upravne naloge, ki se nanašajo na naslednja področja:

- varstvo okolja in naravnih dobrin,
- presoja vplivov na okolje,
- varstvo pred hrupom in drugimi tveganji za okolje,
- ravnanje z odpadki (razen radioaktivnih),
- ohranjanje narave,

- upravljanje z vodami, vodnimi zemljišči in vodno infrastrukturo, varstvo in urejanje voda, ter odločanje o rabi vodnega in morskega dobra,
- nadzor državne gospodarske javne službe s področja urejanja voda,
- spodbujanje in izvajanje programov učinkovite rabe energije,
- monitoring in drugo evidentiranje meteoroloških, hidroloških, agroloških in ekoloških razmer,
- meteorološke, hidrološke analize in ekspertize,
- napovedovanje meteoroloških in hidroloških procesov ter opozarjanje na izredne pojave,
- monitoring in evidentiranje geoloških, seizmoloških in drugih geofizikalnih pojavov,
- varstvo, zaščita in zgodnje opozarjanje pred potresnimi pojavi,
- odprava posledic naravnih in drugih nesreč,
- izpolnjevanje mednarodnih obveznosti s teh področij in izmenjava podatkov (Poslovnik vodenja kakovosti 2004).

Agencija vodi upravne postopke z zavezanci za plačevanje okoljskih dajatev: vodnih povračil, takse za obremenjevanje voda, takse za obremenjevanje zraka z emisijami ogljikovega dioksida ter takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Agencija tudi skrbi za izdajanje različnih okoljevarstvenih dovoljenj. Vodi evidenco emisij ter skrbi za izvajanje sanacijskih programov (Agencija RS za okolje 30.10.2005).

5.1.2. Organiziranost

5.1.2.1. Agencija RS za okolje kot organ v sestavi ministrstva

Agencija RS za okolje je bila oblikovana 2001 z združitvijo Hidrometeorološkega zavoda RS, Uprave za varstvo narave RS in Seizmološkega zavoda RS.

Agencija je organ v sestavi ministrstva za okolje in prostor, ustanovljena na podlagi določil drugega odstavka 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99 in 30/01). Delovna področja opredeljuje Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS št. 58/03, 45/04) (Agencija RS za okolje 30.10.2005).

Zakon o državni upravi določa, da lahko vlada z uredbo ustanovi ali ukine organ v sestavi ministrstva. S tem je vlada pridobila večjo avtonomnost pri ustanavljanju in ukinjanju

organov v sestavi ministrstva, vendar je s tem tudi sprejela mnogo večjo odgovornost za učinkovito izvajanje nalog celotne izvršilne oblasti ter vseh njenih organizacijskih podsistemov (Jerovšek 2002).

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje sledečih nalog (Zakon o državni upravi, UL 56-2775/03):

1. specializiranih strokovnih nalog,
2. izvršilnih in razvojnih upravnih nalog,
3. nalog inšpekcijskega in drugega nadzorstva in
4. nalog na področju javnih služb.

Za zgoraj omenjene naloge lahko vlada ustanovi organ v sestavi ministrstva le, če gre pri tem za izvajanje večjega obsega nalog in bi se z ustanovitvijo organa v sestavi ministrstva zagotovila večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog. Drugi razlog za ustanavljanje organov v sestavi je potreba po večji samostojnosti pri opravljanju nalog zaradi narave nalog ali delovnega področja (Jerovšek 2002: 123).

Novi Zakon o državni upravi je enotno določil razmerja med ministrstvom in organom v sestavi. Minister daje organom v sestavi navodila za njihovo delovanje ter jih nadzoruje. Trpin (v Jerovšek 2002: 124) vidi napredek zakona v tretji komponenti, po kateri lahko ministrstvo na podlagi odločitve ministra izvaja naloge na področju upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov tudi za organ v svoji sestavi. S tem se lahko nekatere skupne naloge, ki so potrebne za delovanje upravnih organov, racionalizirajo.

Na čelu organa v sestavi je direktor, ki vodi upravno in strokovno delo. Upravlja kadrovske, finančne, informacijske in druge vire, razen če ni v uredbi o ustanovitvi organa določeno, da te naloge opravlja ministrstvo. Direktor je neposredno odgovoren ministru. Kot predstojnik organa predstavlja organ v sestavi ministrstva. Pred vlado in državnim zborom predstavlja organ v sestavi ministrstva minister (Jerovšek 2002).

Organ v sestavi opravlja upravne naloge na podlagi programa, ki ga predloži direktor, potrdi pa ga minister. Na podlagi predloga predstojnika organa minister v soglasju z vlado določi notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest organa v sestavi. Organ v sestavi mora delovati tudi v skladu s finančnim načrtom, ki ga minister predloži finančnemu ministrstvu za organe v svoji sestavi.

Po 23. členu zakona o državni upravi je edino minister pooblaščen, da lahko organu v sestavi:

- daje usmeritve za delo,

- daje obvezna navodila za delo,
- naloži organu v sestavi, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ter
- da sprejme določene ukrepe in ministru o tem poroča.

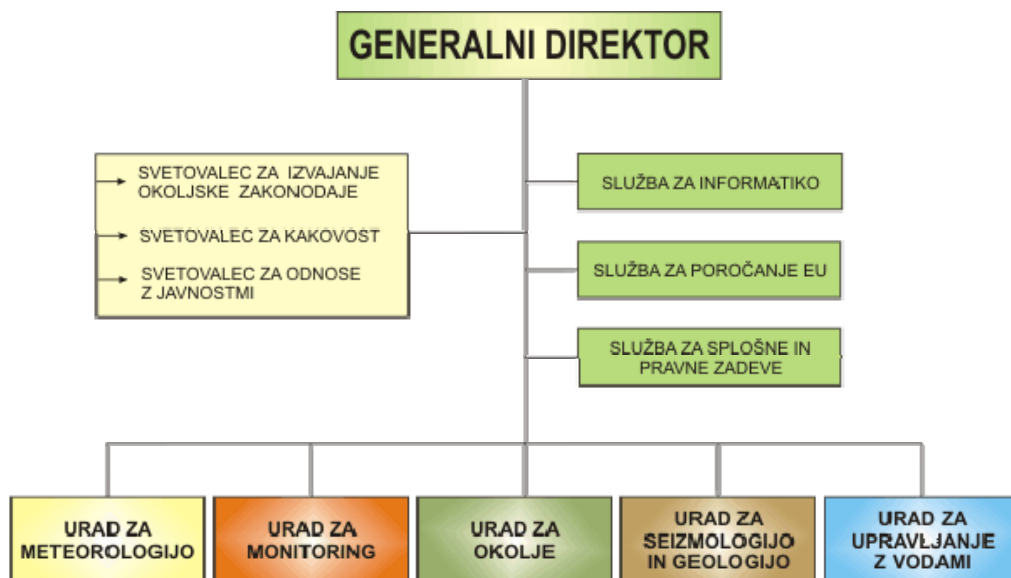
Minister mora biti o delovanju organa v sestavi ves čas ustrezno informiran in imeti dostop do vseh relevantnih informacij, saj bo le tako lahko podajal usmeritve in nalagal naloge ter predstavljal organ pred vlado in državnim zborom.

Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in dokumente o delovanju organa. Predstojnik organa mora redno poročati ministru o delu organa in o vseh pomembnejših vprašanjih s področja dela organa v sestavi. Po zakonu o upravnem postopku lahko ministrstvo kot drugo stopenjski organ prevzame upravno stvar in jo reši samo, če organ ni odločil o zadevi v razumljivem roku (Jerovšek 2002).

5.1.2.2. Notranja organiziranost

Notranjo organiziranost ARSO določa Pravilnik o organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, ki ga na predlog generalnega direktorja¹⁶ potrdi minister za okolje in prostor.

Slika 5.1: Notranja organiziranost Agencije RS za okolje.



Vir: Agencija RS za okolje 30.10.2005

¹⁶ Predstojnik ARSO se zaradi njene velikosti imenuje generalni direktor.

Organizacijska struktura agencije je funkcionalna, kar je na splošno značilno za organizacije javne uprave.

Agencija je glede na zahtevnost, vrsto, obseg in medsebojno povezanost nalog organizirana po notranjih organizacijskih enotah. Na prvem nivoju so notranje organizacijske enote uradi. Za čim bolj strokovno in racionalno opravljanje dela se uradi delijo na sektorje, sektorji pa na oddelke. Določeni sektorji oziroma oddelki delujejo v različnih krajih po Sloveniji (tako se npr. sektor za vodno območje Donave deli na oddelek za območje zgornje Save s sedežem v Kranju, oddelek območja srednje Save s sedežem v Ljubljani, spodnje Save v Novem mestu, oddelek porečja Drave v Mariboru ter oddelek porečja Mure s sedežem v Murski Soboti) (Agencija RS za okolje 30.10.2005).

Za izvrševanje nalog, ki zahtevajo usklajeno sodelovanje uslužbencev različnih strok in stopenj znanja oziroma različnih organizacijskih enot, oblikujejo projektne skupine ali druge oblike sodelovanja.

Pomoč in podporo pri delu nudijo tudi strokovne službe. Posebno funkcijo ima svetovalec za kakovost.

Agencija tako po obsegu dejavnosti kot številu zaposlenih (okoli 430) sodi med večje organe državne in javne uprave.

Pri svojem delu sodeluje agencija z Ministrstvom za okolje in prostor ter drugimi organi, organizacijami in institucijami. Okoljska problematika ne pozna državnih meja, zato je pri reševanju okoljskih problemov pomembno sodelovanje s tujimi okoljevarstvenimi institucijami.

5.2. SISTEM VODENJA KAKOVOSTI TER NJEGOVA INTEGRACIJA S PROJEKTNIM MENEDŽMENTOM

V želji zagotoviti čim bolj kakovostne podatke so na agenciji pričeli z vzpostavitvijo sistema kakovosti in s tem posledično pridobitvijo certifikata kakovosti.

Sistem vodenja kakovosti so (takrat še na Hidrometeorološkem zavodu) najprej pričeli uveljavljati na področju merilnih mrež in laboratorija. Glede na to, da je monitoring, merjenje ter zbiranje podatkov zelo pomembna dejavnost zavoda, je kakovost podatkov ključnega pomena. Nekakovostni podatki so slabi, nezanesljivi, zavajajoči ter v določenih primerih celo nevarni (npr. letalska meteorologija mora podati pilotu točne podatke o vidljivosti na letališču). Z uvajanjem kakovosti v monitoring so želeli doseči visoko kakovost in

maksimalen izplen merilnih podatkov. To dosegajo z izvajanjem merilnih postopkov v skladu z zakonodajo, standardi, predpisi in priporočili, s preventivnim vzdrževanjem opreme, učinkovitim servisiranjem opreme v primeru okvar in odpovedi delovanja, z rednimi kontrolami merilnih podatkov, rednimi kalibracijami (umeritvami) merilne opreme, stalnim izobraževanjem zaposlenih ter računalniško podprtim pretokom informacij o statusu opreme in kakovosti podatkov (Žlebir 2001).

Kalibracijski laboratorij je prvo akreditacijo pridobil leta 1999 s strani francoske akreditacijske hiše COFRAC (Žlebir, 2001). Danes imata tako Kalibracijski kot kemijsko analitski laboratorij akreditacijo po standardu ISO 17025, to je sistem zagotavljanja kakovosti laboratorijev.

Po reorganizaciji Hidrometeorološkega zavoda in nastanku Agencije RS za okolje, so se na agenciji lotili vzpostavitve sistema kakovosti za celotno organizacijo.

Sistem vodenja kakovosti temelji na zahtevah standarda ISO 9001:2000. Certifikat ISO 9001:2000 je agencija pridobila v letu 2003.

5.2.1. Politika in cilji kakovosti

Vizija ARSO je postati učinkovita in neodvisna okoljska institucija, ki deluje na področju spremljanja stanja naravnih pojavov ter onesnaženosti okolja. Po kakovosti sodi v sam vrh sorodnih evropskih institucij ter prenaša svoje znanje na druge sorodne evropske institucije, vpliva na zavest družbe in razvija okoljsko kulturo ter sodeluje pri ustvarjanju pogojev za zdravo, čisto in človeku prijazno okolje.

Agencija ima jasno zastavljeno politiko kakovosti, ki temelji na nenehnem spremljanju rezultatov procesov in ciljev kakovosti ter na njihovem stalnem izboljševanju in odpravljanju neskladnosti. V načrtovanje politike kakovosti poskušajo vključiti čim širši krog zaposlenih, v izvajanje procesov in njihovo izboljševanje pa poleg zaposlenih vključujejo tudi stranke in dobavitelje. Skrbijo za osebni razvoj zaposlenih s stalnim izobraževanjem, ciljnim usposabljanjem in ustreznim nagrajevanjem (Poslovnik vodenja kakovosti 2004).

Politiko kakovosti uresničujejo z doseganjem naslednjih dolgoročnih ciljev:

- » - *učinkovitim načrtovanjem;*
- *doslednim spoštovanjem prioritarnih nalog;*

- *izboljšanjem dokumentiranosti;*
- *zagotavljanjem sistematičnega spremljanja in usmerjanja procesov ter vrednotenjem rezultatov;*
- *zagotavljanjem kakovostnih okoljskih podatkov, analiz in strokovnih podlag za odločanje;*
- *zagotavljanjem večje splošne varnosti in učinkovitih postopkov za obveščanje javnosti o okoljskih problemih in pred nevarnimi stanji v okolju;*
- *vpeljavo državljanom prijaznih in enostavnih upravnih postopkov;*
- *povečanjem zadovoljstva javnosti in zaposlenih;*
- *učinkovitim poslovanjem in čim nižjim stroškom pri opravljanju rednega dela;*
- *skrbjo za večjo pozitivno prepoznavnost agencije in njenih nalog v javnosti.»*
(Poslovník vodenja kakovosti 2004: 15)

Vsako leto planirajo kakovost z letnimi programi dela, s pregledom poročil o delu v preteklem letu, na podlagi katerih se sprejemajo usmeritve za prihodnje leto, s pregledom ciljev kakovosti, s finančnim programom dela. Poleg finančnih načrtujejo tudi človeške vire. Vodje uradov, sektorjev in služb opravljajo letne razgovore s sodelavci.

Planiranje temelji na preteklih izkušnjah ter upoštevanju realnih okoliščin (razpoložljivih virov, dejanske možnosti za napredovanje del v smislu postopkov, zakonodaje in podobno) (Poslovník vodenja kakovosti 2004).

5.2.2. Vodstvo

Že leta 1997, ko so na takratnem Hidrometeorološkem zavodu pričeli z uvajanjem politike kakovosti, so ustanovili posebno posvetovalno telo Kolegij za kakovost, ki ga je vodil direktor. Kolegij za kakovost je obravnaval problematiko s področja zagotavljanja kakovosti ter akreditacijskih postopkov laboratorijev Hidrometeorološkega zavoda. Formalno je omogočal vodjam kakovosti dostop do najvišjega vodstva organizacije (Žlebir 2001).

Danes je predstavnik vodstva za kakovost dr. Jelko Urbančič, ki opravlja funkcijo svetovalca za kakovost. Njegova naloga je zagotavljati učinkovito delovanje in nenehno izboljševanje sistema vodenja kakovosti, pripravlja pa tudi letna poročila o delovanju in uspešnosti sistema. Poleg tega pri sodelavcih dviguje zavest o pomenu izpolnjevanja zahtev in pričakovanj strank (Poslovník vodenja kakovosti 2004).

Vodstvo mora s svojim odnosom do strank ter zahtev in pričakovanj strank predstavljati zgled

zaposlenim. Poudarjati mora pomembnost izpolnjevanja zahtev in pričakovanj strank. Vodstvo je odgovorno za opredelitev politike kakovosti ter za zagotavljanje pogojev za njeno izpolnitev.

Z vodstvenimi pregledi vodstvo stalno nadzira in spremlja delovanje organizacije ter po potrebi sprejema korektivne in preventivne ukrepe. Vodstvo pridobiva informacije o delovanju agencije tudi z različnimi periodičnimi poročili o delovanju posameznih dejavnosti oziroma o izvajanju posameznih nalog. Na podlagi pridobljenih informacij vodstvo preverja ali se zastavljeni cilji dosegajo, ali delo poteka po predvidenem planu in programih dela. V primeru odstopanj skuša ugotoviti vzroke ter sprejme ustrezne ukrepe.

Na sprejemanje ukrepov vplivajo tudi zunanji dejavniki, saj je delovanje agencije vezano na navodila Ministrstva za okolje in prostor, to pa na direktive Evropske unije (Poslovník vodenja kakovosti 2004).

5.2.3. Procesi

Standard ISO 9001:2000 poudarja procesni pristop. Tako mora vsaka organizacija prepoznati in opredeliti svoje procese.

V agenciji delijo delovne procese na zunanje procese, to so procesi za zunanje odjemalce, ter na notranje procese, ki so namenjeni notranjim odjemalcem.

Zunanji procesi

1. vodenje upravnega postopka
2. upravljanje z vodami
3. informiranje o stanju okolja
4. hidrološka prognoza
5. monitoring kakovosti voda
6. imisijski monitoring kakovosti zraka
7. hidrološki monitoring
8. monitoring ionizirajočega sevanja v ozračju
9. spremljanje stanja vremena
10. analiza in napovedovanje vremena
11. izvajanje meteorološke zaščite zračnega prometa

Notranji procesi

1. vodenje agencije
2. vodenje razvojnih projektov
3. načrtovanje in izvrševanje proračuna
4. javna naročila
5. zagotavljanje pogojev dela
6. upravljanje človeških virov
7. zagotavljanje delovanja, stabilnosti in varnosti informacijskega sistema
8. odnosi z javnostmi

12. spremljanje potresne dejavnosti

13. opredelitev potresne nevarnosti

V dokumentaciji »Opisi procesov« je opredeljen obseg sistema kakovosti. Opis procesa vsebuje opredelitev procesa, kjer je opredeljen namen procesa, nosilec procesa ter začetek in konec procesa. Določeni so vhodi in izhodi iz procesa ter viri, ki so potrebni za izvajanje. Opredeljene so tudi posamezne aktivnosti znotraj procesa ter indikator, s katerim se meri učinkovitost procesa. Če je možno se opredeli tudi izhodišča za izboljšave procesa. Določi se tudi odgovorne za ugotavljanje neskladnosti procesa ter kdaj se ugotavlja zadovoljstvo strank. Opis procesa vsebuje tudi navodila o potrebnih zapisih in dokumentaciji v zvezi s procesom.

Procesi se spremljajo na podlagi mesečnih poročil, ki so namenjena predvsem nosilcem procesov ter letnega poročila, ki ga pregleda najvišje vodstvo. Poročila so podlaga za nadaljnje usmeritve pri sprejemanje ustreznih ukrepov izboljšanja kakovosti.

5.2.3.1. Vodenje projektov

V ARSO imajo v Poslovníku vodenja kakovosti kot enega izmed notranjih procesov prepoznan proces *vodenja razvojnih projektov*. Proces vodenja projektov je bil prepoznan v letu 2003. Proces je opisan v dokumentu Opis procesov.

Letno poteka na agenciji okoli 15 projektov. Največ projektov traja 1 leto, nekaj projektov je krajših, najobsežnejši projekt traja 6 let. Največkrat sodeluje na projektih do 10 ljudi. Nekateri projekti so notranji, kar pomeni, da jih izvajajo izključno zaposleni na ARSO, drugi projekti se izvajajo v sodelovanju z zunanjimi izvajalci. Slednjih projektov je nekoliko več. Večina projektov na ARSO je razvojnih projektov, nekaj je tudi investicijskih. Vendar na agenciji ne ločujejo projekte po tipih (dr. Urbančič).

Na agenciji imajo jasno opredeljeno definicijo projekta. Kot projekt obravnavajo tiste naloge, ki imajo opredeljen začetek in konec naloge. Je enkratna dejavnost, ki vsebuje elemente timskega dela in elemente tveganja ter zahteva vsaj 3 človek/ mesece dela. Nekaj projektov so s sklepom kolegija agencije ukinili, saj niso ustrezali definiciji projekta (imeli so nizko

stopnjo tveganja, ali je bilo potrebno za izvedbo naloge malo timskega dela, ali so bili zgolj investicijske narave in niso imeli tveganja) (dr. Urbančič).

Namen procesa vodenja projektov je priprava in vodenje različnih projektov, ki zahtevajo sodelovanje različnih organizacijskih enot.

Nosilec procesa je svetovalec za kakovost. Proces vodenja projektov se prične na osnovi programa dela agencije za tekoče leto ter skrbi za izvajanje poslanstva agencije. Če je le možno, so projekti zajeti v planu dela agencije, medtem ko se potreba po nekaterih drugih projektih pojavi tekom leta. V tem primeru se s sklepom kolegija ARSO dopolni letni plan. Z zaključenim projektom in izpolnitvijo pričakovanj države in posameznikov se projekt zaključi (Vodenje projektov 2005).

Proces vodenja projektov naj bi se povezoval z vsemi drugimi procesi. Po pričakovanjih se najbolj povezuje s procesom zagotavljanja delovanja, stabilnosti in varnosti informacijskega sistema, saj večina projektov potrebuje za svoje nemoteno delovanje podporo informacijskega sistema (Vodenje projektov 2005).

Zaključen projekt mora biti v skladu z zakonom in projektno nalogo. Pri izvajanju projekta skušajo dosegati pravočasnost, učinkovitost, transparentnost in ekonomičnost.

Sam proces vodenja projektov vključuje 8 aktivnosti (Vodenje projektov 2005; interna projektna dokumentacija nekaterih že zaključenih projektov ter projektov v teku):

1. **Priprava VDP (vzpostavitevni dokument projekta) obrazca.** Na osnovi potreb in plana ARSO vodja projekta pripravi VDP obrazec, ki je podlaga za vse nadaljne aktivnosti. Vodja projekta je sicer odgovoren za pripravo VDP obrazca, vendar je uradno imenovan za vodjo projekta šele, ko se VDP obrazec sprejme. Vodjo projekta predlaga vodja delovne enote s področja projekta. Izmed 16 projektov, ki so potekali v letu 2005, so bili na 5 projektih vodje informatiki.

VDP obrazec vsebuje:

- *Predstavitev projekta:* opredeljeno je ozadje in cilji projekta. Ti se delijo na splošne, vsebinske in metodološko-tehnične cilje. Opredeli se vsebina in obseg projekta, s čimer se določi rezultate in izdelke projekta. Nato sledi določitev omejitev, kamor sodijo potreben čas za izvedbo projekta, finančni ter kadrovske viri. Pod točko predpostavke se opredeli, kaj lahko vpliva na izvedbo projekta, npr.: kakšna je prioriteta projekta, dostopnost do podatkov, motiviranost zaposlenih, ... Obvezno je potrebno v VDP opredeliti morebitna tveganja za projekt. Glede na vpliv tveganj na

izvedbo projekta se tveganja ustrezno rangira (velik, srednji ali majhen vpliv), opredelijo se posledice tveganj ter podajo predlogi za zmanjšanje tveganj. V predstavitvi projekta je lahko opredeljena tudi dokumentacija za izvedbo projekta.

- *Organizacija projekta*: opredeli se organizacijska shema projekta. Najpogosteje vodja projekta predlaga člane projektnege tima in za vsakega posameznika določi njegove naloge in odgovornosti. Vodja projekta se mora pred imenovanjem članov projektnege tima posvetovati z linijskimi menedžerji članov projektnege tima. Opredeliti je potrebno nadzor in poročanje na projektu. Vodja projekta vsakodnevno nadzoruje delo projektnege tima, sklicuje delovne sestanke. Pogostost poročanja vodstvu o napredku na projektu je odvisno od obsega in trajanja projekta. Lahko se poroča na 3, 6 ali 12 mesecev. Pri vzpostavitvi projekta se opredeli kontrolne točke.
- *Načrt projekta*: v načrtu projekta so opisani rezultati projekta, opredeljen je terminski plan, izdelan je načrt virov, finančni načrt ter načrt kakovosti.

Nosilec procesa pregleda VDP obrazec. Verzija VDP 1.0 mora vsebovati sledeče elemente: definicijo ciljev, nalog, opredeljeno tveganje, potrebne vire ter časovni okvir. Nosilec procesa po potrebi preveri tudi ali obstaja med vodjo projekta in linijskim vodjo dogovor glede imenovanja članov projektnege tima.

Pri prevzemu projekta se poleg VDP obrazca v primeru, da na projektu sodelujejo tudi zunanji izvajalci, preveri tudi tehnična dokumentacija.

2. **Imenovanje projektne skupine.** Projektne skupine in organe projekta imenuje generalni direktor. Člani projektnege tima so imenovani na predlog vodje projekta v VDP obrazcu.
3. **Spremljanje napredka na projektu.** Vodja projekta izpolnjuje poseben obrazec o napredku na projektu, ki ga je potrebno, če ne piše drugače v VDP, podati vsake 3 mesece. Tekom trajanja projekta naj bi se poročalo 2-4 krat.
V poročilu je poleg ciljev in vsebine projekta zapisan časovni okvir projekta, ki obsega predviden začetek in konec projekta, dejanski začetek projekta ter glede na dosedanje dogajanje predviden konec projekta. Vodja projekta obrazloži vzroke za zaostanke na projektu. Podobno kot o časovnem se v poročilu o napredku poroča tudi o stroških. Ob koncu se poroča o vsebinskem delu na projektu- katere aktivnosti in naloge so že bile storjene. Obseg dokončanih nalog se izrazi v odstotkih.

4. **Odločanje o ukrepih na projektu.** Projektni svet in generalni direktor se lahko na osnovi poročila o napredku na projektu odločijo za določene korekcijske ukrepe. Če je faza opredelitve in priprave projekta dobro narejena, do nekih večjih sprememb ne prihaja. Ob ukrepih je potrebno VDP obrazec dopolniti, kar mora potrditi projektni svet. Na spremembe na projektu najpogosteje vplivajo nove predpostavke- nove okoliščine.
5. **Izvedba projekta.** Vodja projekta je zadolžen za izvajanje projekta. Na izvedbo projekta vplivajo morebitni korekcijski ukrepi projektne sveta.
6. **Prevzem projekta.** Na osnovi projektnih zahtev in poročila o napredku na projektu vodja projekta poda zaključno poročilo projekta projektne svetu. V zaključnem poročilu je poleg časovnega in stroškovnega okvirja projekta opredeljen potek izvedbe projekta. Opisane so tudi morebitne težave na projektu. Ob koncu je v zaključnem poročilu podan termin validacije projekta.
7. **Razpustitev projektnih skupin.** Po uspešno zaključenem projektu generalni direktor sprejme sklep o razpustitvi projektnih skupin.
8. **Ocenitev uspešnosti projekta.** Kjer je le možno, se v obdobju 6 mesecev po zaključku projekta poda validacijsko poročilo, v katerem se opredeli uspešnost projekta. Za ocenitev uspešnosti projekta so odgovorni prevzemnik projekta, generalni direktor in uporabniki. Z validacijo se vrednoti učinke projekta. V validacijskem poročilu je opredeljeno, kaj je projekt prinesel. Validacijo opravi uporabnik rezultatov projekta. Ne validira se vseh projektov, ampak samo tiste, kjer je to smiselno.

Kontrolne točke na projektih so vzpostavljene ob zaključku posamezne aktivnosti na projektu. Nadzor nad kontrolnimi točkami izvajajo vodja projektne sveta, generalni direktor ter vodje projektov.

Sledljivost procesa se zagotavlja s predpisanimi zapisi, VDP obrazcem ter z zapisniki sestankov projektnih svetov in projektnih skupin.

Za ugotavljanje neskladnosti na nivoju projekta je odgovoren vodja projekta. Na nivoju vodenja procesa vodenja projektov je odgovoren nosilec procesa. Neskladnosti na procesu se

ugotavljajo tudi z vodstvenimi pregledi, notranjo in zunanjo presojo skladnosti sistema vodenja kakovosti s standardom ISO 9001:2000 (Vodenje projektov 2005).

Indikator za merjenje uspešnosti procesa je delež v roku dokončanih projektov. Indikator določijo tako, da izmed tistih projektov, ki so bili zaključeni v tekočem letu, izračunajo delež tistih projektov, ki so bili zaključeni v predvidenem roku. V letu 2005 imajo cilj 30% dokončanje projektov v roku (Vodenje projektov 2005).

V letu 2005 je potekalo 16 projektov, od tega se 11 projektov izvaja skupaj z zunanjim izvajalcem. Zunanji izvajalci so tudi zaposleni z drugih organov, npr. Geodetska uprava, Zavod za varstvo narave. Kot ugotavlja dr. Urbančič so projekti na katerih sodelujejo zunanji izvajalci zaključeni hitreje. Pred pričetkom izvajanja obe stranki podpišeta pogodbo, ki ju zavezuje k spoštovanju rokov. Po zakonu o javnih naročilih mora izvajalec za zamujeni rok plačati kazen. Seveda zaradi zamujenih rokov zamuja tudi plačilo storitev. Po drugi strani pa agencija z nespoštovanjem rokov tvega sodni postopok oziroma sodni spor.

5.2.3.1.1. Organiziranost dela na projektu

Agencija zaposluje strokovnjake z različnih področij, ki imajo specialistična znanja. Zato ena oseba večinoma sodeluje le na enem projektu. Izjema so le informatiki, ki so lahko vključeni v izvajanje večih projektov hkrati (dr. Urbančič).

Ker se projektno delo odvija skupaj z rednim delom, se oblikuje matrična organizacijska struktura. Zanja značilna težava je dvojna odgovornost zaposlenih- odgovorni so linijskim in projektnim menedžerjem. Do sedaj na agenciji še ni bilo primera, da linijski menedžer ne bi soglašal z imenovanjem svojega podrejenega v projektni tim. Poleg tega so člani projektnega tima delegirani s strani svojih služb. So pa linijski menedžerji vodjam projektov predlagali oziroma podali mnenje o samem načrtu izvedbe projekta ter podali predloge za izboljšavo. V primeru konfliktov med linijskim in projektnim menedžmentom skuša konflikt rešiti vodja notranje organizacijske enote ali nosilec procesa (dr. Urbančič).

Organizacijsko strukturo projekta sestavljajo vodja projektnega sveta, člani projektnega sveta, vodja projekta, vodja kakovosti ter člani projektne skupine.

Projektne pisarne kot posebne organizacijske strukture nimajo. V funkcionalnem smislu pa projektno pisarno na nek način imajo. Za enotno metodologijo vodenja projektov skrbi nosilec procesa. Vso dokumentacijo o zaključenih projektih in o projektih, ki še potekajo, hrani tajništvo agencije. V projektni mapi zaključenega projekta se nahajajo: VDP obrazec, sklep o imenovanju organov projekta, poročila o napredku na projektu, zaključno poročilo, sklep o razpustitvi projektnih skupin ter morebitno validacijsko poročilo.

Vsa našeta projektna dokumentacija se nahaja tudi na skupnem direktoriju, tako da imajo vsi zaposleni dostop do nje. S tem so omogočili zaposlenim, da se lahko na podlagi izkušenj preteklih projektov česa naučijo. Po besedah nosilca procesa določeni te zapise pregledujejo, drugi ne. Nosilec procesa včasih usmeri, zlasti vodje projektov, v branje teh zapisov.

Nekatere vodje projektov pri svojem delu uporabljajo Comlandov program Projektna pisarna. Predvsem velja to za projekte na katerem sodeluje večje število ljudi z različnih organizacijskih enot. Pri projektih katerega rezultat je nek dokument, si pomagajo tudi s programom CIRCA-to je skupno odložišče dokumentov.

Nosilec procesa vodenja projektov vodi evidenco o projektih v teku. Večina projektov je zelo specifičnih, tako da po besedah dr. Urbančiča ni konkurence med njimi. V VDP obrazcu enega izmed projektov je vodja projekta pod rubriko predpostavke zapisal, da lahko na izvedbo projekta vplivajo drugi projekti z višjo predpostavko ali nepredvidene okoliščine. V tem primeru naj bi se izvedel rezervni načrt, zamenjava ali nadomeščanje delavcev, da bo projekt zaključen v roku.

5.2.3.1.2. Težave pri vodenju projektov

V poglavju o težavah projektnega menedžmenta v javni upravi (glej poglavje 4.4.2.) smo ugotovili, da je ena izmed težav projektnega menedžmenta premajhna podpora in avtoriteta vodij projektov. To po besedah g. Urbančiča na ARSO ni problem, saj vodstvo podpira vodje projektov. Znotraj projektnih timov imajo vodje projektov avtoriteto, saj so vodje projektov po večini zelo izobraženi in svoje delo opravljajo na visokih funkcijah- od 16 vodij projektov jih 10 vodi neko delovno enoto, en vodja pa ima funkcijo namestnika delovne enote.

Zaostanek na projektu se beleži. V primeru, da nosilec procesa ob pregledu poročila ugotovi nepravilnosti, skuša vodji projekta pomagati.

Pri notranjih projektih občasno prihaja do zamujanja rokov, kar je posledica »kolizije med delovnimi nalogami«- preobremenjenosti zaposlenih, saj morajo poleg dela na projektu opravljati še redno delo. Po besedah dr. Urbančiča težave na tem področju niso tako velike, da bi morali zaradi tega spreminjati proces. Drastičen primer zamude projekta je projekt, kjer je bil rok izvedbe 3-krat daljši od predvidenega. Težava je v tem, da je projekt v 90% že končan. Vendar, ker ni dokončan v celoti, projekta še niso zaključili.

Dr. Urbančič opaža, da pogosto sodelujoči na projektu večino nalog na projektu že opravijo, a nikakor ne zaključijo projekta. Pogosto raziskovalci tekom izvajanja projekta dobijo nove ideje, ki jih potem nadgrajujejo in tako porabijo več časa.

Projekti, ki se izvajajo v sodelovanju z zunanjimi izvajalci, običajno redkeje zamujajo. Ponavadi je glavni razlog za nedoseganje rokov na teh projektih razveljavljeno javno naročilo ali pritožba nanj. Vodje projektov pri določanju terminskega plana največkrat ne upoštevajo možnosti razveljavitve naročila. Nosilec procesa jih občasno opozori, da pri terminskem planu upoštevajo tudi to možnost.

V določenih primerih je potrebno jasneje razdeliti pristojnosti med ARSO in Ministrstvom za okolje in prostor. To so vodje projektov kot tveganje na projektu navedli v nekaj primerih. Poleg tega se je v primeru projekta Trgovanje z emisijami toplogrednih plinov zgodilo, da so na agenciji svoje delo opravili v roku, a je projekt zamujal, ker Ministrstvo za okolje in prostor ni pravočasno izdalo uredbe za izvedbo.

Sama organiziranost agencije po mnenju nosilca procesa nima vpliva na izvajanje projektov. Zaradi predpisanega načina dela s financami, projekti bistveno ne presegajo stroškovnih omejitev.

Po mnenju g. Urbančiča so glavni razlog za zamudo na projektih nezadostni viri. Zelo redko naj bi bilo zamujanje izvedbe projekta posledica slabe načrtovanosti projekta, saj posvečajo predprojektne fazi veliko pozornosti.

O težavah na projektu, s katerimi se soočajo vodje projektov, ne vodijo posebne statistike, iz katere bi bilo razvidno, katere težave so najpogostejše.

5.2.4. Človeški viri

Agencija ima okoli 430 zaposlenih. Na agenciji vsako leto pripravijo letni kadrovski načrt, v katerem določijo plan novih zaposlitev, plan notranjih prerazporeditev ter plan usposabljanja zaposlenih.

Agencija opravlja strokovno zelo zahtevna dela, zato zlasti strokovne službe sledijo razvoju in se na tem področju izobražujejo. V letu 2005 so si zadali cilj 1,7 izobraževanja / zaposlenega. Ob polletju je bil indeks 0,97 izobraževanja / zaposlenega, kar pomeni, da so cilj ob polletju že presegli (dr. Urbančič).

Glede na to, da uslužbenci agencije veliko nastopajo v javnosti, imajo kar nekaj izobraževanj s področja retorike in nastopanja v javnosti.

Zaposleni so bili v letu 2003 deležni tudi internega izobraževanja s področja projektnega menedžmenta. Predavali so zaposleni na agenciji. Predavanje je vodil nosilec procesa vodenje projektov. Tematika izobraževanja je bila uvedba metodologije vodenja projektov na agenciji ter natančna opredelitev VDP obrazca. Obrazložena je bila tudi razlika med VDP in tehnično dokumentacijo. Glede na to, da skoraj vsi projekti vsaj v določeni fazi potrebujejo informacijsko podporo, je bil poudarek predavanja na projektih s področja informatike. Zato tudi uporabljajo metodologijo vodenja projektov v državni upravi za informacijsko tehnologijo MVPDU-IT. Predavanja so se udeležili vsi informatiki in analitiki (dr. Urbančič). Nosilec procesa bo v spomladanskem času leta 2006 za sodelavce organiziral dodatno interno izobraževanje s področja projektnega menedžmenta.

Vsak uslužbenec ima osebno mapo, v kateri se vodi evidenca tudi o sodelovanju v projektni skupini. Sodelovanje v projektni skupini prinese uslužbencu 5 točk, ki mu pripomorejo k napredovanju. Sam prispevek uslužbenca k uspešnosti projekta se neposredno ne upošteva, se pa upošteva posredno v sklopu celotnega ocenjevanja dela.

Zaposleni imajo možnost predlagati svoje ideje in pobude, ki naj bi izboljšale sistem kakovosti. Uporabne predloge ustrezno nagrajujejo.

5.2.5. Nadzorovanje in nenehno izboljševanje

Na ARSO se poslužujejo različnih mehanizmov, s katerimi ugotavljajo kako deluje sistem vodenja kakovosti in ki jim služijo kot podlaga za izboljševanje sistema.

Odjemalci storitev agencije lahko podajo svoje mnenje o delovanju agencije v pritožni knjigi, pošljejo dopis ali pa podajo svoje mnenje prek elektronskega naslova. Zadovoljstvo zaposlenih merijo z letnim razgovorom, ki ima določene elemente ankete, saj so nekatera vprašanja standardna. Skozi letni razgovor pridobijo tudi določene informacije o delu na projektih.

Zadovoljstvo odjemalcev ugotavljajo tudi preko svoje spletne strani, kjer sprejemajo pripombe na (ne)točno napovedovanje vremena (Poslovnik vodenja kakovosti 2004)

Vse točke standarda ISO 9001:2000 enkrat letno preverijo z notranjo presojo, v katero vključijo vsa področja delovanja agencije. Med presojo preverjajo primernost, izvajanje, vzdrževanje in učinkovitost sistema vodenja kakovosti. Presojevalci ne presojajo lastnega dela. O rezultatih presoje napišejo poročila, ki jih predstavnik vodstva za kakovost združi v enotno poročilo. Ugotovitve presoj služijo vodstvu agencije za sprejemanje ustreznih preventivnih in korektivnih ukrepov (Poslovnik vodenja kakovosti, 2004). Presojo sistema vodenja kakovosti v skladu z ISO 9001 opravlja 26 notranjih presojevalcev.

Notranje in zunanje procese merijo z različnimi orodji in metodami merjenja in nadzorovanja. Z merjenjem in spremljanjem procesov se omogoča primerjava s sprejetimi načrti in standardi. Poleg tega predstavlja nadzorovanje in merjenje procesov osnovo za načrtovanje izboljšav v posameznih procesih. Vsak proces ima določen indikator merjenja, ki se preverja enkrat letno.

Vsa odstopanja pri opravljanju storitev agencije se dokumentirajo v fizični in elektronski obliki. Na podlagi teh zapisov oblikujejo periodično poročilo o kakovosti. Posamezni procesi imajo določene kontrolne točke, v katerih so zajeti elementi kakovosti, ter se z njimi omogoča uspešno delovanje notranjih organizacijskih enot (Poslovnik vodenja kakovosti 2004).

Vsi zaposleni so dolžni sporočiti morebitna odstopanja ter podajati predloge za odpravljanje odstopanj in neskladnosti s predlogi za izboljševanje procesov.

Vsak nosilec procesa mora preučiti podane predloge presoje. V primeru, da se s podanimi predlogi presoje ne strinja, mora predlog argumentirano zavrniti. Vse morebitne ukrepe mora potrditi vodstvo agencije (dr. Urbančič).

Na agenciji se poslužujejo projektov tudi na področju reševanja korektivnih in preventivnih ukrepov. Tako je bil na osnovi notranje presoje ustanovljen projekt *Lotus 1.45*. Cilj tega projekta je izboljšati proces vodenja upravnih postopkov v skladu z ugotovitvami notranje presoje. Dosedanji enoten proces vodenja upravnih postopkov bodo ločili na upravni postopek za varstvo okolja, na upravni postopek za naravo,... Del tega projekta je tudi sprememba razvida upravnih postopkov oziroma vodenje upravne statistike. Cilj te spremembe je čim večja identifikacija zaposlenih s posameznimi upravnimi postopki in rezultati dela. S tem se bo povečala odgovornost zaposlenih za opravljeno delo, kar bo imelo za posledico tudi boljšo kakovost dela.

Notranja presoja je v letu 2004 podala 100 korektivnih ukrepov. Sklop korektivnih ukrepov so združili in jih izvajajo v obliki projekta, to je zgoraj omenjeni projekt Lotus 1.45. Po besedah dr. Urbančiča je glavni razlog za nizko uporabo projektov kot orodja za izboljševanje delovanja dejstvo, da so predlagani korektivni ukrepi tako majhni, da za njih ni potrebno vzpostaviti posebnega projekta oziroma da predlagani ukrepi ne nosijo tako velikega tveganja, da bi bila vzpostavitev projekta potrebna.

5.2.5.1. Nadzorovanje in nenehno izboljševanje procesa vodenja projektov

Za ugotavljanje neskladnosti na projektu je odgovoren vodja projekta, za ugotavljanje neskladnosti na nivoju procesa je odgovoren nosilec procesa. Poleg tega se neskladnosti na nivoju procesa ugotavljajo tudi z vodstvenimi pregledi ter notranjo in zunanjo kontrolo.

V opisu procesa so opredeljena 3 področja za izboljšavo procesa:

- prevelik zaostanek na projektu
- sprememba VDP obrazca (če je potrebno v VDP obrazec vključiti dodatne točke oziroma pojasnila)
- analiza indikatorja.

Po vzpostavitvi procesa vodenja projektov je bil proces deležen dveh *izboljšav*:

- v letu 2004 so proces vodenja projektov prilagodili definiciji projekta. V preteklosti so kot projekte upoštevali tudi investicijske projekte, ki s seboj niso nosili tveganja. Takšnih nalog ne obravnavajo več kot projekte in zanje tudi ne uporabljajo metodologije vodenja projektov. Danes dajejo na agenciji velik poudarek na predprojektni fazi, s katero ugotavljajo smiselnost izvedbe projekta. S tem se zmanjša

tveganje na projektu. Predprojektne faze ne vodijo kot projekt. Izjema so zelo tvegani projekti, kjer ima predprojektna faza za cilj vzpostavitev večjega projekta.

- Druga izboljšava se nanaša na roke za poročanje o napredku projekta. V preteklosti so imeli določeno, da je potrebno za vsak projekt poročati 4-krat letno. Danes se ob vzpostavitvi projekta glede na značilnosti in čas trajanja projekta za vsak projekt posebej določi pogostost poročanja (dr. Urbančič).

Po vzpostavitvi sistema vodenja kakovosti po standardu ISO 9001:2000 so bile na agenciji izvedene tri notranje presoje ter ena zunanja presoja, ki sta zajeli tudi proces vodenja projektov. V nadaljevanju podajam ugotovitve presoj za proces vodenja projektov ter opravljene izboljšave na podlagi teh presoj.

V aprilu 2004 je bila opravljena prva notranja presoja, ki je podala 3 priporočila (Poročilo notranje presoje april 2004):

1. podan je bil predlog, da naj se dokumenta MVPDU ter Operacionalizacija MVPDU z upoštevanjem vidika kakovosti, ki se nahajata na skupnem direktoriju, hranita tudi v klasični (fizični) obliki. Ta predlog ni bil upoštevan, z obrazložitvijo, da je za obvladovanje teh dveh dokumentov odgovorna druga organizacija ter ju nihče ne potrebuje v odtisnjeni obliki.
2. obrazci zapisov naj se hranijo v klasični in v elektronski obliki na skupnem direktoriju. To priporočilo je bilo upoštevano.
3. tretje priporočilo se je nanašalo na sam opis procesa, ki ga je bilo potrebno v posameznih točkah dopolniti. Predlagane spremembe so bile upoštevane, tako da se je za začetek procesa navedel tudi program dela agencije, za vhode v proces se je navedlo isto besedilo kot v predhodni točki. Na podan predlog se je validacija vključila v ocenitev uspešnosti projekta pri prevzemu projekta ter pri ugotavljanju zadovoljstva odjemalcev.

V tem času se je sprejel sklep kolegija o smiselnosti indikatorjev za merjenje uspešnosti procesov. Sprva je bil indikator za merjenje uspešnosti vodenja projektov opredeljen kot delež sredstev vključenih v razvoj. Ta indikator so zamenjali s sedanjim indikatorjem, to je delež v roku končanih projektov.

Aprila 2004 je bila opravljena tudi zunanja ali certifikacijska presoja, ki je prav tako podala tri predloge za izboljšanje procesa vodenja projektov. Vsi trije predlogi so bili upoštevani. Izvedene so bile sledeče izboljšave (Poročilo zunanje presoje april 2004):

- kot indikator procesa je bil opredeljen delež v roku dokončanih projektov. To naj bi omogočilo analizo ter definiranje korektivnih ukrepov v primeru večjih zaostankov na projektih.
- V vzpostavitevem obrazcu projekta je potrebno pri opredelitvi projekta dosledno opredeliti tveganje na projektu in ukrepe za zmanjšanje tveganj.
- V t.i. Seznamu projektov (to je seznam vseh projektov, ki se izvajajo na agenciji) je potrebno poleg rubrike termin poročanja navesti tudi rok zaključka projekta.

V novembru 2004 je bila izvedena še druga notranja presoja, ki je podala dva predloga (Poročilo notranje presoje november 2004):

- kjer je možno, je potrebno vzpostaviti povezavo s projekti in projekti investicijskega značaja. Zlasti večje projekte, na katerih sodeluje več notranjih in zunanjih sodelavcev, je potrebno navezati na projektno pisarno. Po mnenju odgovornih se to že zagotavlja z imenovanjem iste odgovorne osebe za investicije in projekte ter z doslednim upoštevanjem metodologije vodenja projektov.
- v večji meri je potrebno povezovati cilje projektov s cilji in vizijo agencije. Notranja presoja je predlagala, da naj se v VDP obrazcu opredeli poglavje o oceni skladnosti ciljev projekta s cilji agencije ter da naj se pri navajanju ciljev projekta sklicuje na program agencije za tekoče leto. Po navedbah vodstva se to že izvaja s striktnim izvajanjem obstoječe metodologije.

Zadnja notranja presoja je bila opravljena novembra 2005. Podala je sledeče ugotovitve (Poročilo notranje presoje november 2005):

- priporočila prejšnjih presoj so bila upoštevana. Kljub temu tudi ta presoja tako kot predhodna predlaga, naj uvodno besedilo VDP vsebuje besedilo programa agencije oziroma naj se VDP sklicuje na sprejeti program agencije.
- kar 6 projektov ni bilo vodenih v skladu z metodologijo vodenja projektov.
- nekaj zaključenih projektov ni imelo opravljene validacije projekta.
- med dokumente procesa je potrebno dodati navodila ministrstva o usklajenem vodenju projektov.

- število projektov se je na račun nalog, ki nimajo značaja projektov in ne vsebujejo tveganja, zmanjšalo na razumljivo raven.

Po besedah dr. Urbančiča je do neskladja, po katerem naj 6 projektov ne bi bilo vodenih v skladu z metodologijo vodenja projektov, prišlo ob nastopu novega generalnega direktorja, ko je ta podpisal imenovanje projektnih skupin brez podanega VDP obrazca

Nesklicevanje v VDP obrazcu na program dela agencije (na to sta opozorili tako notranja presoja novembra 2004 kot tudi notranja presoja 2005) naj bi po besedah dr. Urbančiča izhajalo iz planiranja dela agencije, ki v svojem načrtu ni vključevalo nekaterih projektov. Večino projektov skušajo vključiti že v plan dela agencije.

Validacija zaključenih projektov naj bi bila opravljena v čim krajšem času.

V prihodnje načrtuje agencija »osvežitev« procesa vodenja projektov. Na osnovi zbranih informacij in izkušenj s področja vodenja projektov s celega sveta, bodo svoj proces vodenja procesov skušali uskladiti z metodologijo vodenja projektov PRINCE 2.

5.2.6. Poudarki in značilnosti integracije projektnega menedžmenta v sistem vodenja kakovosti

Z upoštevanjem skoraj vseh predlogov, ki so jih podali notranji in zunanji presojevalci, je ARSO pokazala zrelost ter željo po nenehnem izboljševanju. Le tako bo lahko delovala uspešno in učinkovito ter dosegala zadane cilje.

Vsaka organizacija mora poskrbeti, da njen sistem deluje celovito in usklajeno. Na Agenciji RS za okolje se tega zavedajo. Sama sem proučevala le integriranost projektnega menedžmenta v sistem vodenja kakovosti in lahko rečem, da se njuna integriranost kaže na večih področjih:

- danes vsi sistemi kakovosti poudarjajo procesni pristop pri delovanju organizacij. Agencija RS za okolje ima kot enega izmed notranjih (podpornih) procesov prepoznani proces vodenja projektov. S tem je vodenje projektov jasno določeno in definirano.
- Integriranost so dosegli tudi z imenovanjem svetovalca za kakovost za nosilca procesa vodenja projektov. S tem, ko je ena oseba odgovorna tako za področje kakovosti kot projektnega menedžmenta, se znanje z obeh področij prepleta in povezuje.

- Zlasti v storitvenih dejavnostih, kakovost katerih je zelo odvisna od zaposlenih, je pomembno vlagati v razvoj, *izobraževanje in usposabljanje zaposlenih*. Tako področje kakovosti kot projektni menedžment sta zelo dinamični področji, ki se hitro spreminjata. Zato je potrebno redno spremljati in slediti novim dognanjem ter z njimi seznanjati zaposlene. Na agenciji so ob vzpostavitvi sistema vodenja kakovosti ter opredelitvi vodenja projektov kot procesa organizirali interno izobraževanje s področja projektnega menedžmenta. To znanje bodo obnovili in dopolnili spomladi 2006 z internim seminarjem pod vodstvom nosilca procesa.
- Iz razgovora z g. Urbančičem ter pregledom dokumentacije o projektih lahko rečem, da je vključenost projektov v delovanje organizacije dobra, saj ni večjih nesoglasij med vodji projektov ter linijskimi vodji.
- Sistem vodenja kakovosti je potrebno *nenehno izboljševati*. Proces vodenja projektov se nenehno spremlja in izboljšuje. Glavne izboljšave so bile opravljene na podlagi notranje in zunanje presoje. Proces vodenja projektov na agenciji služi tudi kot korektivni ukrep, saj so se izboljševanja procesa vodenja upravnega postopka lotili na projekten način.
- S podajanjem validacijskega poročila je agencija poskrbela za ugotavljanje *učinkov projekta*. S tem se ne osredotoča samo na rezultate dela (output), ki je poleg osredotočenosti na stranke glavni element javnega menedžmenta, ampak to še nadgradi z osredotočenostjo na učinke (outcomes).
- Z dostopnostjo dokumentacije o zaključenih projektih se omogoča vodjam projektov učenje na podlagi preteklih izkušenj. Na to opozarja vodje projektov tudi nosilec procesa.

Kljub zgoraj omenjenim ugotovitvam sem na podlagi analize dokumentacije ter razgovorih z dr. Urbančičem opazila določene pomanjkljivosti.

Nekateri projekti beležijo zaostanek pri realizaciji. Menim, da je glavni razlog za to slabše načrtovanje časa potrebnega za realizacijo projekta. Project Management Institute opredeli 9 področij znanja, ki ga mora projektni menedžment obvladati. Predvsem menim, da je potrebno na agenciji izboljšati znanje z dveh področij: načrtovanje obsega projekta ter načrtovanje časa.

Na nekoliko slabše načrtovanje obsega projekta kaže dejstvo, da je bilo delo na nekaterih projektih v 90% že zaključeno ter da so bili izdelki projekta v večji meri že v uporabi. Zaradi manjših stvari, ki še niso dokončane, projekt beleži zaostanek. Strinjam se z dr. Urbančičem,

ki je menil, da je rešitev tega problema v tem, da se projekt formalno zaključi, ostalo delo pa se opravi z novim projektom. Po mojem mnenju bi bilo potrebno projekt bolje načrtovati in definirati.

Pri projektih, na katerih sodelujejo tudi zunanji izvajalci, je potrebno pri načrtovanju časa upoštevati tudi dejstvo, da se lahko kandidati na razpis za javno naročilo pritožijo, kar celoten postopek izvedbe projekta zelo podaljša. Vodje projekta so zadolženi za sestavo in izvedbo terminskega plana. Vendar pa vodje projektov v primeru zamujanja rokov na projektih niso sankcionirani. S tem je njihova odgovornost za pravočasno izvedbo projekta manjša. Pozitivno je, da so na enem izmed projektov opredelili, da je delo na projektu prva prioriteta ter da se zato vodjo projekta razbremeni drugih nalog.

Zaposlene je potrebno še bolj seznaniti z vodenjem projektov. Projektne vodje morajo dosledno poročati o napredku na projektu in se pri navajanju težav pri izvedbi projekta sklicevati na resnične težave. Le tako se bodo lahko iz težav kaj naučili ter skušali preprečiti njihovo ponovno pojavljanje na naslednjih projektih.

6. ZAKLJUČEK

V zadnjih treh desetletjih je človeška družba dosegla velik razvoj in napredek. Zelo velik vpliv na družbo je imel razvoj informacijsko komunikacijske tehnologije, ki je s hitrim širjenjem in izmenjavo informacij, zblížala različne družbe in omogočila tudi medsebojno primerjavo ter izmenjavo izkušenj. Živimo v dinamičnem času, polnem sprememb, ki od organizacij terja, da spremljajo dogajanje na različnih področjih in gredo v korak s spremembami. Le s prilagajanjem tem spremembam in nenehnim izboljševanjem bodo organizacije lahko obstale in bile konkurenčne.

Tudi javna uprava kot zelo pomemben sistem družbe je morala slediti temu razvoju, saj le tako lahko prispeva k nadaljnjemu razvoju gospodarstva ter k družbeni blaginji. V delovanje javne uprave so se pričela uvajati spoznanja iz zasebnega sektorja. Uvajati se je pričel menedžment, ki je prinesel spremembe v načinu delovanja javne uprave. Delovanje je postalo ciljno usmerjeno, prepoznani in opredeljeni so bili procesi delovanja, hierarhične ravni delovanja se zmanjšujejo, pristojnosti in odgovornosti se prenašajo na nižje ravni, poudarja se pomen človeških virov.

Boljša informiranost državljanov je vplivala na zahteve po vedno večji transparentnosti in racionalni porabi proračunskega denarja. Na drugi strani pa želijo državljani hitro opravljene in čim bolj dostopne storitve. Tako so postali pojmi učinkovitost, uspešnost, gospodarnost in kakovost temelj nadaljnjega razvoja javne uprave, menedžment kakovosti pa je postal del splošnega menedžmenta v javni upravi. Organizacije javne uprave so pričele svoje delovanje usklajevati skladno z različnimi modeli in standardi kakovosti.

Pri nas je večina organizacij pričela uvajati sistem vodenja kakovosti v skladu s standardom ISO 9000:2000. Pridobitev certifikata ISO 9000 še ne pomeni, da je organizacija uspešna. Prav tako pridobitev certifikata ni trajna, ampak morajo organizacije za njegovo ponovno odobritev pokazati, da sistem vodenja kakovosti nenehno spremljajo ter nenehno izboljšujejo. Organizacije prispevajo k nenehnemu izboljševanju tudi s samoocenjevanjem po modelu CAF, ki s svojo prilagojenostjo za organizacije javnega sektorja, prispeva k odkrivanju šibkih točk delovanja organizacij.

Predvsem si morajo vse organizacije javne uprave, ki pričnejo z uvajanjem menedžmenta kakovosti, prizadevati, da dosežejo celovito obvladovanje kakovosti, kjer bo vsak zaposleni stremel k nenehnemu izboljševanju kakovosti.

Dinamičnost časa in kompleksnost okolja v katerem živimo ter uvajanje vedno novih sprememb je vplivalo na uvedbo projektne deli tudi v javni upravi. Projektno delo je postalo pomemben mehanizem nenehnega izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti ter sredstvo, s katerim bo lahko javna uprava uresničevala strategije nadaljnega razvoja. Za uspešno in usklajeno izvajanje večjega števila projektov skrbi projektni menedžment, ki mora biti del splošnega menedžmenta. Le z integracijo splošnega in projektne deli menedžmenta bosta redno in projektne delo opravljena v roku in brez večjih nasprotovanj, projektne deli organizacijska struktura bo jasno vmeščena v organizacijsko strukturo celotne organizacije, pristojnosti in odgovornosti za redno delo in delo na projektih bodo jasno opredeljene.

Za uspešno delovanje tako menedžmenta kakovosti kot projektne deli menedžmenta je pomembno, da sta oba del splošnega menedžmenta. Na ta način dosežemo tudi medsebojno integracijo menedžmenta kakovosti in projektne deli menedžmenta. Z integracijo različnih menedžerskih podsistemov dosežemo boljše načrtovanje, organiziranje in izrabo virov, cilji organizacije se lažje in hitreje dosežajo, povečata se uspešnost in učinkovitost dela. Glede na to, da je poleg osredotočenosti na stranke glavna predpostavka menedžmenta kakovosti nenehno izboljševanje, se z integracijo menedžmenta kakovosti in projektne deli menedžmenta doseže tudi nenehno izboljševanje projektne deli menedžmenta.

Integracijo menedžmenta kakovosti in projektne deli menedžmenta v javni upravi sem proučevala na konkretnem organu javne uprave, in sicer na primeru Agencije RS za okolje. Tako sem si na začetku diplomskega dela postavila hipotezo:

H: Stalno izboljševanje projektne deli menedžmenta je na Agenciji RS za okolje zagotovljeno prek njegove integracije v celovit sistem menedžmenta kakovosti.

Agencija RS za okolje ima vpeljan sistem vodenja kakovosti na podlagi standarda ISO 9000: 2000, v katerega ima integriran tudi projektne deli menedžment. To se kaže na večih področjih: kot enega izmed notranjih procesov imajo definiran proces vodenja projektov, opravljajo validacijo projektov, svetovalec za kakovost je hkrati tudi nosilec procesa vodenja projektov,

skrbijo za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih s področja projektnega menedžmenta,...

Z rednim izvajanjem presoj sistema vodenja kakovosti ter z upoštevanjem večine predlogov podanih na presojah so na ARSO poskrbeli za stalno izboljševanje sistema kakovosti. Glede na to, da je projektni menedžment integriran v sistem vodenja kakovosti, so na podlagi ugotovitev presoj izboljševali tudi proces vodenja projektov ter s tem projektni menedžment. Na agenciji načrtujejo tudi izvedbo samoocenjevanja na podlagi modela CAF, s čimer bodo še dodatno prispevali k izboljševanju delovanja organizacije.

ARSO ima integriran sistem vodenja kakovosti in projektnega menedžmenta, skrbi za nenehno izboljševanje projektnega menedžmenta, zato lahko na začetku postavljeno hipotezo v celoti potrdim.

7. LITERATURA IN VIRI

1. Andoljšek, Žiga (2003): Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. *Uprava* 1 (2), 128-141.
2. Bahčič, Peter (1999): Kakovost v državni upravi. *Neprofitni management* 1 (5-6), 29-34.
3. Burke, Rory (2004): *Project Management. Planning and Control Techniques*. England: John Wiley & Sons, Ltd, The Atrium.
4. Devjak, Srečko in Bojan Peček (2001): Kazalniki uspešnosti javnega sektorja. *Naše gospodarstvo* 47 (1-2), 104-115.
5. Dolinar, Matej in Miroslav Ilić (2003): Diagnoza stanja projektne managementa kot prvi korak k izboljšanju projektne dela. v *Slovenija, dežela projektne managementa / Projektne forum ZPM 2003*, 215-221. Ljubljana: Slovensko združenje za projektne management.
6. Drucker, Peter (2004): *O managementu*. Ljubljana: GV Založba.
7. Hauc, Anton (2002): *Projektne management*. Ljubljana: Založba GV.
8. Ivanko, Štefan (2005): *Teorija organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Jerovšek, Tone (2002): Razmerja med organi v sestavi ministerstev in ministrstvi. *IX Dnevi slovenske uprave, Portorož 2002, Zbornik referatov*, 119-130. Ljubljana: Visoka upravna šola.
10. Kovač, Polona (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 144-280. Ljubljana: FDV.
11. Križnič, Andreja (2002): Uspešnost projektov v neprofitnih organizacijah. *Projektne mreža Slovenije*, 5 (1), 4-7.
12. Lane, Jan-Erik (1995): *The public sector. Concepts, models and approaches*. London, Newbury Park, New Delhi: SAGE Publications.
13. Marolt, Janez (2001): Kako izboljšati kakovost storitev? V *Zbornik referatov, Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 41-44. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
14. Marolt, Janez in Boštjan Gomišček (2005): *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija
15. Marzel, Kornelija (2001): Delovna uspešnost v upravi. *Zbornik upravne akademije* 2 (3), 57-68.

16. Medvešek, Gregor (2002): Projektni management v neprofitnih organizacijah. *Projektna mreža Slovenije* 5 (1), 8-13.
17. Možina, Stane (2002): Učeča se organizacija-učeči se management. V Možina, S. (ur.): *Management, nova znanja za uspeh*, 12-45. Radovljica: Didakta.
18. (1999) *MVPDU. Metodologija vodenja projektov v državni upravi. Priročnik, verzija 1.0*. Ljubljana: Vlada RS.
19. Nemeč, Tomislav (2001): Ali se kakovost v upravi splača? (Uspešnost in stroški kakovosti v upravi). v *Zbornik referatov, Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 61-72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
20. Nemeč, Tomislav (2002): Obvladovanje sprememb-ali znamo procesno delovati? *IX Dnevi slovenske uprave, Portorož 2002, Zbornik referatov*, 255-270. Ljubljana: Visoka upravna šola.
21. Nemeč, Tomislav (2003): Uspešnost v javni upravi-kaj in kako meriti. *X. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2003, Zbornik referatov*, 235-248. Ljubljana Fakulteta za upravo.
22. Novak, Rajko (2001): *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000*. Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje.
23. Novakovič, Aleksander in Vasja Kolšek (2000): Current situation of project management in government administration. *SENET project management review* 1 (1), 18-21.
24. Pečar, Zdravko (2002): Uvajanje menedžmenta kakovosti v slovensko upravo. *IX Dnevi slovenske uprave, Portorož 2002, Zbornik referatov*, 270-286. Ljubljana: Visoka upravna šola.
25. Pečar, Zdravko (2003a): *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Pečar, Zdravko (2003b): Slovenska uprava in strateški razvoj. *X. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2003, Zbornik referatov*, 263-282. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
27. (2000) *PMBOK Guide. A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Pennsylvania: Project Management Institute.
28. Premec, Denis (2002): Projektne pisarne kot orodja za usklajevanje projektov. *Projektna mreža Slovenije* 5 (3), 14-19.
29. Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
30. (2002) *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)- Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

31. Simister, Stephen (2000): Proposal, initiation and feasibility. V Turner, J. Rodney in Stephen Simister (ur.): *Gower Handbook of Project Management. Third Edition*, 469-478. England: Gower Publishing Limited, Gower House.
32. Stanonik, Bojan (1999): Projektno upravljanje in vodenje- izkušnje iz državne uprave. *Neprofitni management* 1 (5-6), 53-55.
33. (2003) *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
34. Strle-Vidali, Marjetka (2001): Izšel je nov slovenski standard SIST ISO 9001:2000 (sl, en), sistemi vodenja kakovosti-zahteve. *Zbornik referatov, Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 53-60. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
35. Šostar, Adolf (2000): *Management kakovosti*. Maribor: Fakulteta za strojništvo.
36. Trunk-Širca, Nada in Mitja I. Tavčar (2000): *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
37. Turner, J. Rodney (2000a): Project and project management. V Turner, J. Rodney in Stephen Simister (ur.): *Gower Handbook of Project Management. Third Edition*, 65-76. England: Gower Publishing Limited, Gower House.
38. Turner, J. Rodney (2000b): Project success and strategy. V Turner, J. Rodney in Stephen Simister (ur.): *Gower Handbook of Project Management. Third Edition*, 77-84. England: Gower Publishing Limited, Gower House.
39. van Doren, Wouter in Nick Thijs in Geert Bouckaert (2004): Quality management and the Management of Quality in European Public Administrations. V Löffler, Elke in Mirko Vintar (ur.): *Improving the Quality of East and West European Public Services*, 91-106. England: Ashgate Publishing Limited.
40. Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
41. Virant, Grega (2005): Sodobna javna uprava-prijazna in učinkovita. V *Sodobna javna uprava, Konferenca Ministrstva za javno upravo, Zbornik povzetkov*, 5. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
42. Young, Trevor L. (1996): *The Handbook of Project Management-A Practical Guide to Effective Policies and Procedures*. London: Kogan Page Limited.
43. Žlebir, Silvo (2001): Uvajanje sistema kakovosti na Hidrometeorološkem zavodu: akreditacija laboratorijev. V *Zbornik referatov, Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 85-92. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
44. Žurga, Gordana (2001a): *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV.

45. Žurga, Gordana (2001b): Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave. v *Zbornik referatov Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 29-40. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
46. Žurga, Gordana (2002a): 5E-USpešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 83-142. Ljubljana: FDV.
47. Žurga, Gordana (2002b): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 29-44. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
48. Žurga, Gordana (2004): *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: FDV.

Pravni viri:

1. Zakon o državni upravi. Uradni list RS, 56-2775/03
2. Zakon o vladi RS. UL 52-2526/02

Internetni viri:

1. *Agencija RS za okolje*. Dostopno na http://www.arso.gov.si/o_agenciji/katalog_informacij_javnega_znacaja/Splosni_podatki_o_ARSO/index.html (30.10.2005)
2. *Ministrstvo za javno upravo*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=373> (23.11.2005)
3. (2003) *Politika kakovosti slovenske javne uprave*. Vlada RS. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/politika_kakovosti.doc (23.11.2005)
4. Ranc, Irena in Peter Fajfar (2002): *Vključenost načel standarda ISO 9001:2000 v MVPDU-IT*. Dostopno na <http://www.ipmit.si/IRMITstrani/ipmitslo.nsf?OpenDatabase> (25.10.2005)

Interna dokumentacija Agencije RS okolje:

1. interna projektna dokumentacija nekaterih že zaključenih projektov ter projektov v teku.
2. Poročilo notranje presoje april 2004.
3. Poročilo notranje presoje november 2004.
4. Poročilo notranje presoje november 2005.

5. Poročilo zunanje presoje april 2004.
6. (2004) Poslovnik vodenja kakovosti (verzija 05).
7. (2005) Vodenje projektov. v Opisi procesov.

Intervju z dr. Jelkom Urbančičem, svetovalcem generalnega direktorja za kakovost na ARSO, 19.9.2005, 18.11. 2005, 12.12.2005.

SEZNAM SLIK

Slika 3.1. : Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo.	12
Slika 3.2.: Model CAF.	24
Slika 4.1.: Organizacijska struktura projekta.	35
Slika 5.1.: Notranja organiziranost Agencije RS za okolje.	60