

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Pezdir

**MERJENJE KAKOVOSTI IN
UČINKOVITOSTI V JAVNI UPRAVI:
PRIMER UE RADOVLJICA**

diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Pezdir

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**MERJENJE KAKOVOSTI IN
UČINKOVITOSTI V JAVNI UPRAVI:
PRIMER UE RADOVLJICA**

diplomsko delo

Ljubljana 2008

MERJENJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI V JAVNI UPRAVI: PRIMER UE RADOVLJICA

Novo upravljanje javnega sektorja so načela prenesena iz prakse zasebnega sektorja. Med drugim vključujejo kakovost in učinkovitost, ki sta danes tudi dve izmed temeljnih prvin javnega sektorja. Načela, ki so v svetu uveljavljena že dve desetletji, so v Sloveniji prisotna šele v času po osamosvojitvi, saj smo doživljali veliko sprememb. Vlada RS je v tem času sprejela mnogo smernic za kakovostno in učinkovito delovanje javnega sektorja, od leta 2004 pa smernice oblikuje Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. Z uveljavljanjem teh načel smo v upravo prenesli tudi uvajanje standardov kakovosti, merjenje rezultatov ter ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov. Predvsem upravne enote so tiste, ki največ poslujejo z uporabniki, zato so merjenja zanje pokazatelj, kako uspešne so v primerjavi z ostalimi upravnimi enotami. Pri standardih kakovosti se v Sloveniji uporabljajo EFQM, PRSPO, CAF in ISO, za ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov pa Barometer kakovosti in metodo SERVQUAL. Ministrstvo za javno upravo z objavo teh rezultatov skrbi za transparentnost. V diplomski nalogi preverjam kako kakovostna in učinkovita je UE Radovljica, in sicer katere izmed standardov uporablja, kako uspešna je pri upravnem delovanju ter kako so z njenimi storitvami zadovoljni uporabniki.

Temeljni pojmi: **upravna enota, novo upravljanje javnega sektorja, kakovost, učinkovitost.**

MEASURING QUALITY AND EFFICIENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE MODEL UE RADOVLJICA

The operating of the new public management are principles transmitted from the practice of the private sector and the economy. They include also quality and efficiency which nowadays represent two basic elements of the public management. The principles, which have been put into practice for two decades in the world, have been present in Slovenia only since the attainment of independence because we have encountered a lot of changes. In that period, the government of the Republic of Slovenia accepted numerous guidelines for qualitative and efficient operating of the public management. However, since 2004 the guidelines have been formed by the Ministry of public administration. Putting these principles into practice, we have transmitted into the administration also the introduction of standards of quality, measuring the results and verifying users' satisfaction. Since there are mostly administrative units dealing with users, measuring represents the indicator of how successful they are in comparison to the other administrative units. Regarding the standards for quality, EFQM, PRSPO, CAF and ISO are employed in Slovenia, whereas for verifying users' satisfaction, the Barometer of quality and the method SERVQUAL are employed. Publishing these results, the Ministry of public administration provides for transparency. In my diploma work, I verify the quality and the efficiency of UE Radovljica, especially which standards it employs, how efficient it is in administrative operating and the level of users' satisfaction with its services.

Keywords: **administrative unit, the operating of the new public management, quality, efficiency.**

KAZALO

1. UVOD	6
2. METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1 NAMEN STRUKTURA, CILJ, METODE IN TEHNIKE	8
3. HIPOTEZE	10
4. TEORETSKI DEL	11
4.1 JAVNA UPRAVA	11
4.2 DRŽAVNA UPRAVA	13
4.2.1 Funkcije državne uprave	14
4.3 UPRAVNA ENOTA	16
4.3.1 Področja delovanja upravne enote	17
4.3.2 Notranja organizacija upravne enote	18
5. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS)	19
6. KAKOVOST IN UČINKOVITOST V JAVNI UPRAVI	23
6.1 KAKOVOST	26
6.2 UČINKOVITOST	28
7. STANDARDI KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI	31
7.1 MODEL ODLIČNOSTI EFQM	32
7.2 PRSPO – PRIZNANJE RS ZA POSLOVNO ODLIČNOST	34
7.3 MODEL CAF	35
7.4 ISO-STANDARDI	38
8. ZADOVOLJSTVO UPORABNIKOV	40
8.1 BAROMETER KAKOVOSTI	42
8.2 SERVQUAL	43
9. UPRAVNA ENOTA RADOVLJICA	45
10. EMPIRIČNI DEL	49
10.1 ANALIZA STANDARDOV KAKOVOSTI	49
10.2 ANALIZA UPRAVNEGA DELOVANJA	51
10.3 ANALIZA BAROMETRA KAKOVOSTI	54
10.4 ANALIZA SERVQUAL-a	58
11. UGOTOVITVE	62
12. ZAKLJUČEK	64
13. LITERATURA	66
13.1 PRAVNI VIRI	69

13.2 INTERNETNI VIRI	70
14. PRILOGE	73
PRILOGA A: Intervju z načelnico UE Radovljica	73
PRILOGA B: Vprašalnik Barometer kakovosti	76
PRILOGA C: Vprašalnik SERVQUAL	77

KAZALO TABEL

<i>TABELA 10.1.1: Analiza standardov kakovosti v UE Radovljica</i>	49
<i>TABELA 10.2.1: Analiza upravnega delovanja UE Radovljica</i>	52
<i>TABELA 10.3.1: Analiza Barometra kakovosti UE Radovljica in vseh upravnih enot</i>	55
<i>TABELA 10.4.1: Analiza vprašalnika SERVQUAL</i>	59

1. UVOD

V zvezi z merjenjem in vrednotenjem kakovosti in učinkovitosti procesov velja znani rek: »Česar ne moremo meriti, tega ne moremo upravljati in voditi« (Nemec 2003: 235). Zato se v današnjem času vse bolj pojavlja tendenca po merjenju rezultatov procesov. Le z merjenjem lahko ugotovimo ali smo kakovostni in učinkoviti in ali s tem kot organizacija izboljšujemo svoje delovanje. To nam povedo rezultati merjenj, vendar pa je potrebno, da te rezultate z nečim primerjamo. S primerjavo ugotovimo, kje se kot organizacija nahajamo. Običajno se primerjamo z ostalimi organizacijami, saj nam taka primerjava pokaže najbolj realno sliko. Ocenjujejo pa nas seveda tudi uporabniki storitev. Če hočemo biti kakovostni in učinkoviti, morajo tudi uporabniki to zaznati, saj pravzaprav delamo za njih. Kot je v navadi, pa smo vedno tudi pod drobnogledom ekonomskih subjektov, ki ugotavljajo ali smo pri svojem delovanju potratni ali ekonomični.

Vedno pogostejše je zavedanje, da je tudi v delovanje organizacij državne uprave treba uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja. Čeprav stranke državne uprave navadno nimajo možnosti izbire, kje bodo posamezne storitve opravile, so njihove zahteve in pričakovanja vedno večja, organizacije državne uprave pa nanje na določen način odgovarjajo. Toda le celovito zasnovane rešitve omogočajo obvladovanje vseh delov poslovanja, kar se kaže v stiku s strankami, trajanju reševanja upravnih zadev, številu pritožb itn. (Žurga 2001a: 7).

S spremljanjem svetovnih trendov v razvoju upravnih sistemov in s pregledom domačega položaja se začnemo zavedati upravičenosti nekaterih javnih¹ in tudi internih kritik dela slovenske javne uprave. Pojavlja se namreč vse več zahtev po učinkovitem delovanju uprave z zniževanjem stroškov in zviševanjem kvalitete storitev. Cilj uprave pa presega pojem ekonomske učinkovitosti in sega k uresničevanju zastavljenih ciljev, tj. uspešnosti uprave. Klasičnim vrednotam javne uprave, to so: javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, je potrebno dodati pojme uspešnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti in končno prilagodljivosti (Kovač 2007: 94).

¹ Tako na primer Šmidovnik (1998: 1080) zelo kritično ugotavlja, da od leta 1991 nismo uspeli vzpostaviti strukturne konsolidacije javne uprave niti na področju družbenih dejavnosti niti pri materialni infrastrukturi. Po njegovem mnenju gre za posledico pomanjkanja znanja znotraj uprave in v veliki meri tudi nezainteresiranosti za sistem javne uprave pri politikah.

Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se vedno bolj zaostrojujejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se odraža predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti javne in državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim sektorjem, zasebnim sektorjem in državljani. Tudi v slovenski upravi je že preseženo razmišljanje, da se na področju doseganja poslovnih rezultatov v upravi ni potrebno angažirati, češ saj se dejavnost financira iz proračuna, zlasti državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni smoter našega delovanja itn. Ravno doseganju poslovnih rezultatov v upravi je potrebno posvetiti še večjo pozornost, kot smo jo do sedaj (Žurga 2002a: 86).

Tako v ospredje vse bolj prihajajo načela novega upravljanja javnega sektorja. Mnogi trdijo, da ta niso primerna za javni sektor in da se nikoli ne bodo obdržala, vendar nam praksa kaže drugo sliko. Vse več je upravnih organizacij, ki se poslužujejo standardov kakovosti, vse več pa je tudi obveznih merjenj, ki jih morajo organizacije izvajati in rezultate tudi javno objavljati. Danes je kakovost in posledično tudi učinkovitost ena temeljnih prvin v javni upravi in mora biti transparentna. Organizacije same pa morajo usmerjati zaposlene in jim vcepiti občutek, da je kakovost nekaj, kar ni enkratne narave, ampak se mora izvajati vsak dan. Brez zaposlenih, ki izvajajo kvalitetne storitve in vodstva, ki se zaveda, da je kakovost danes obvezna in ne zaželeno, bi se težko zgodili premiki h kvalitetnejši in učinkovitejši upravi, ki jo imamo danes.

2. METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN, STRUKTURA, CILJ, METODE IN TEHNIKE

Namen mojega diplomskega dela je ugotoviti ali je Upravna enota Radovljica pri svojem delu kakovostna in učinkovita. Skušala bom nazorno opredeliti pojem novo upravljanje javnega sektorja, znotraj tega pa še posebej pojma kakovost in učinkovitost v javni upravi. Danes živimo v času, ko je javna uprava vse bolj podobna zasebnemu sektorju in tudi uvaja njegove prvine v svoje delovanje. S tem se kaže na pomembnost uvajanja načel rentabilnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, uspešnosti, kakovosti ter še vseh ostalih, zanimalo pa me bo predvsem, kako je pri uvajanju teh načel uspešna UE Radovljica in kaj ji ta načela pomenijo. Dostikrat velja prepričanje, da gre pravzaprav za javni sektor in da se za rezultate ni potrebno preveč angažirati, saj gre denar iz žepa davkoplačevalcev. Vendar pa je tako mišljenje že zdavnaj povozil čas. Danes obstaja veliko meril, ki so razvita za javni in zasebni sektor, pa tudi za sam javni sektor, kar pomeni, da se organizacije ne morejo več izgovarjati, da meril ni. Prav tako pa je obvezno, da so rezultati merjenj transparentni in da organizaciji dajo povratno informacijo kako kakovostna in učinkovita je pri svojem delovanju in v primerjavi z ostalimi organizacijami. To bo namen moje raziskave, ugotoviti kakšne rezultate dosega UE Radovljica ter kako so ti primerljivi s povprečjem vseh upravnih enot v Sloveniji.

Struktura diplomske naloge je naslednja:

- *uvodni del*, kjer predstavljam temo moje diplomske naloge, hipoteze, ki jih bom preverjala ter metode in tehnike s katerimi bom te preverjala;
- *teoretičen del*, kjer opredeljujem pojme javna uprava, državna uprava, upravna enota, novo upravljanje javnega sektorja ter pojma kakovost in učinkovitost v javni upravi;
- sledi *osrednji del*, kjer opredeljujem standarde za merjenje kakovosti in učinkovitosti v javni upravi (EFQM, PRSPO, CAF, ISO) in standarde za merjenje zadovoljstva uporabnikov (Barometer kakovosti, SERVQUAL) ter opisujem naloge UE Radovljica;
- v *empiričnem delu* proučujem standarde kakovosti, ki jih UE Radovljica uporablja, analiziram upravno delovanje ter ugotavljam ali so uporabniki storitev z njimi zadovoljni in te rezultate primerjam s povprečjem delovanja vseh slovenskih upravnih enot;
- v *zaključnem delu* pa sledi potrjevanje oziroma zavračanje hipotez.

Cilj moje diplomske naloge je ugotoviti, kateri od standardov za merjenje kakovosti in učinkovitosti se v UE Radovljica uporabljajo ter kakšni so morebitni rezultati omenjenih merenj. Zanimalo me bo, zakaj se je upravna enota za določen standard sploh odločila in kako je to pripomoglo h kakovostnejšemu in učinkovitejšemu delovanju. Danes, v skladu z vsemi vladnimi strategijami, je izvajanje katerega izmed standardov že večinoma obveza in ne izbira. Poleg tega bom preverjala, kako uspešna je UE pri svojem delovanju, se pravi koliko zadev na leto reši oziroma ne reši in ali so njeni rezultati primerljivi z rezultati vseh upravnih enot v Sloveniji. Zanimalo me bo tudi koliko ima na leto zaostankov. To je pomemben pokazatelj ali je upravna enota učinkovita in kakovostna, saj kaže na njeno zmožnost in angažiranost reševanja zadev. Raziskovala pa bom še ali so uporabniki storitev z njimi zadovoljni in kako zaznavajo te storitve – ali boljše ali slabše od pričakovanega. Tukaj bom preverjala tudi, kako vpliva vodstvo na to, da se izvajajo vsi potrebni ukrepi, da so stranke zadovoljne s storitvami. Upravne enote so tiste, ki imajo od vseh upravnih organov največ stikov z uporabniki.

Metode in tehnike, ki jih uporabljam v diplomski nalogi, so naslednje:

- *primarni viri* kot so ustava, zakoni in uredbe za definiranje temeljnih teoretskih pojmov;
- *sekundarni viri* kot so znanstvena tuja in domača literatura, članki, publikacije, zborniki ter internetne strani prav tako za definiranje teoretskih pojmov ter pojmov, ki jih obravnavam v osrednjem delu;
- *analiza statističnih podatkov*, ki jih objavlja Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, za potrebe empiričnega dela diplomske naloge.

3. HIPOTEZE

Preverjala bom naslednje tri hipoteze:

H1: *Upravna enota Radovljica se poslužuje standardov za merjenje kakovosti.*

Preverjala bom ali UE Radovljica izvaja katerega od standardov kakovosti (EFQM, PRSPO, CAF, ISO), zakaj se je zanj odločila in kakšni so rezultati ter izkušnje upravne enote z izvajanjem določenega standarda. Zanimalo me bo tudi, kdo je pobudnik pridobitve določenega standarda in komu je ta standard najbolj v pomoč pri delovanju.

H2: *Upravna enota Radovljica od leta 2004 naprej beleži povečanje kakovosti in učinkovitosti svojega delovanja.*

Preverjala bom ali je delovanje upravne enote kakovostno in učinkovito, in sicer s pomočjo podatkov o rešenih in nerešenih zadev, zaostankih in prenesenih zadevah. V primerjavi s povprečjem vseh upravnih enot bom ugotavljala ali je njeno delovanje dobro ali slabo in kateri so vzroki za doseganje boljših oziroma slabših rezultatov.

H3: *Uporabniki storitev Upravne enote Radovljica so z izvajanjem le-teh glede na merjenja zadovoljstva uporabnikov zadovoljni.*

S pomočjo anket o zadovoljstvu uporabnikov bom preverjala ali so ti s storitvami zadovoljni, kako vidijo javne uslužbence in kako ostale prvine kakovosti ter kateri so vzroki, ki vplivajo na (ne)zadovoljstvo uporabnikov. Zanimalo me bo tudi, kakšni so ukrepi vodstva za izboljšanje svojih storitev.

Za začetek analize sem si izbrala leto 2004.

4. TEORETSKI DEL

4.1 JAVNA UPRAVA

Organiziranje strukture upravnega sistema poteka po enem izmed naslednjih načel ali kombinaciji le teh (Kovač 2007: 107):

- **resorni princip** – resor je zaokroženo upravno področje, na katerem se upravne naloge povezano izvršujejo (resorji so klasični, gospodarski in socialni), v ospredju sta kriterija cilja in klientele organizacije;
- **funkcionalni princip** po kriteriju dejavnosti, kjer se istovrstne strokovne naloge izvršujejo v eni enoti, princip je pogosteje upoštevan na mikroravni (pravna ali kadrovska služba);
- **teritorialni princip** s teritorialnimi izpostavami ne glede na resor – tako tudi upravne enote na makroravni – medtem ko notranja organiziranost sledi resornemu načelu in še podrobnejša delitev funkcionalnemu načelu.

Po Šmidovniku (v Haček 2001: 29) je sistem javne uprave sestavljen iz štirih področij:

- **državna uprava** je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- **lokalna samouprava** je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- **javne službe** so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- **javni sektor** temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Pojem »uprava« je ožji od pojma »upravljanje«. »Upravljanje« označuje dejavnost koordinacije, vodenja in usmerjanja upravnih organizacij, medtem ko ožji pomen tega pojma pomeni »upravo« v smislu upravne dejavnosti, širši pomen pa ne vsebuje samo dejavnost upravnih ampak tudi drugih organizacij (Pusić 2002: 31). Ta pojem lahko opredelimo na dva načina – kot **proces** oziroma **dejavnost** (*funkcionalna* ali *objektivna opredelitev*) in kot

strukturo oziroma **organizacijo** (*organizacijska* ali *subjektivna opredelitev*) (Borković v Virant 2004: 17–18). V funkcionalnem smislu je javna uprava uprava v javnih zadevah in pojem vključuje dejavnost državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, v organizacijskem smislu pa predstavlja javno upravo skupek subjektov, ki opravljajo dejavnost oziroma naloge javne uprave (Grafenauer in Brezovnik, 2006: 4). Bučar (1969: 39) govori o javni upravi v **formalnem** in **materialnem smislu**. Javna uprava v materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah; javna uprava v formalnem smislu je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi. Ločimo pa tudi **pozitivne** in **negativne** definicije uprave, se pravi kaj uprava je in kaj ni (ni zakonodaja in ni sodstvo) (Pusić 2002: 30).

Javna uprava ima *regulativno* funkcijo, torej dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi *servisno* funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in *asociativno* funkcijo, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom) (Kovač 2007: 105).

Shafritz in Russell (1996: 5–32) ter Rosenbloom in Kravchuk (2002: 15–38) ločujejo tri vrste definicij javne uprave, medtem kot Shafritz in Russell še četrto, in sicer:

- *politična definicija* – javna uprava ne more obstajati zunaj političnega konteksta. Prav ta kontekst jo dela javno, zaradi tega pa se razlikuje od zasebne ali poslovne administracije. Definicija poudarja predvsem vlogo predstavništva, politične odgovornosti in odgovornosti izvoljenih uradnikov ljudstvu;
- *zakonska definicija* – ker je javna uprava tisto, kar država dela, je oboje ustvarjeno in omejeno z instrumenti prava. Javna uprava je v bistvu izvrševanje javnega prava. Definicija se osredotoča na sodniško funkcijo, obveznost vzdrževati ustavne pravice in vladavino prava;
- *menedžerska definicija* – javna uprava je veja menedžmenta. Njena zakonska osnova dovoljuje javni upravi obstoj, ampak brez menedžerskega vidika bi bilo zelo malo javnega posla opravljenega. Menedžerski pristop se deli še na dva pristopa, in sicer na tradicionalni menedžment in novi javni menedžment;
- *poklicna definicija* – zaposlitev v javni upravi daje pogosto možnost za sodelovanje in analiziranje ter razvijanje javnih programov. Zaposleni v javni upravi, v smislu zagotavljanja uslug, služijo javnosti.

4.2 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju, in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile. Po organizacijski definiciji državno upravo opredelimo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov² in upravnih organizacij³. Pristojnosti državne uprave so izvrševanje predpisov, odločanje v upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanja gospodarstva (Rakočević v Kovač 2007: 101).

Državna uprava je – organizacijsko gledano – skupek organov, ki upravljajo z državo – vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni (Virant 2004: 63), ki jo Parsons imenuje **instrumentalna raven** upravljanja, kjer se sprejete načelne odločitve konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo za neposredno izvajanje; pojem temelji na besedi instrument, kar pomeni sredstvo, v tem primeru sredstvo za doseg ciljev organizacije; tu gre za odločanje o konkretnih strokovnih vprašanjih, za tako imenovano faktološko odločanje, ki temelji na strokovnih premisah; v tej fazi odločanja gre v bistvu za to, kako doseči cilje, ki so bili postavljeni na prvi ravni (Šmidovnik 1980: 27).

Na tej ravni se zahtevajo: stalnost, strokovnost in profesionalnost. Organom oziroma organizacijskim enotam na tej ravni organizacije je priznan organizacijski položaj z določeno samostojnostjo; to so upravni organi, ki jim je položaj določen s samo ustavo, ker izvajajo funkcijo državne oblasti, zato po Šmidovniku (1980: 28) to raven upravljanja lahko imenujemo tudi kot **upravno raven**. Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje s posameznih upravnih področij. Država lahko dobro deluje le, če je njena uprava strokovno usposobljena za izvajanje svojih funkcij. Pri odločanju na instrumentalni ravni ne gre več za vrednostno, politično odločanje, temveč za izvrševanje političnih odločitev. Pri tem uprava sprejema nove odločitve, ki pa so vezane predvsem na strokovne premise odločanja – na dejanske in

² represivna funkcija

³ servisna funkcija

metodološke. Pri upravnem delovanju ne gre več za ugotavljanje, kaj je za družbo koristno in prav, temveč za izvajanje tistega, kar je zakonodajalec spoznal za družbi koristno (Virant 2004: 64).

Položaj državne uprave v Sloveniji določa Zakon o državni upravi (Uradni list, št. 113/2005). Državna uprava je del izvršne oblasti v Republiki Sloveniji in izvršuje upravne naloge (1. člen). To pomeni, da izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (9. člen). Njeno delovanje mora biti javno. Po Zakonu o vladi (Uradni list, št. 24/2005) je ta odgovorna za celotno delovanje državne uprave, usmerja pa jo preko ministrstev.

Državna uprava je ena od funkcij države, ki jo v skladu s funkcionalistično teorijo delitve oblasti štejemo kot del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone (Grad 1996: 163). Vlada kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije opravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti. Vlada in državna uprava sta v odnosu usmerjevalca in izvrševalca. Dejavnost državne uprave je v operativnem odločanju in upravnem izvrševanju materialnih predpisov; njena dejavnost se odvija v okviru danih usmeritev (Trpin v Haček 2001: 37).

4.2.1 FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE

Funkcije državne uprave logično izhajajo iz njene vloge znotraj upravnega sistema. Najsplošneje bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti;
- pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (Rakočević in Bekeš v Haček 2001: 38).

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij lahko ločimo več vrst nalog državne uprave, ki so jih različni teoretiki⁴ klasificirali na različne načine.

⁴ Godec, Šmidovnik, Ferfila, Cijan in Grafenauer, Trpin

Virant (2004: 69) pravi, da je smiselno razlikovati funkcije državne uprave in oblike njenega delovanja (ali vrste dejavnosti), s katerimi te funkcije izvaja. Iz zakona o državni upravi izhaja, da državna uprava izvaja naslednje funkcije:

a) eksekutivno (izvrševanje politike), znotraj katere bi lahko izdvojili naslednje funkcije:

- regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi)
- funkcijo upravnega odločanja (izvrševanja javnega interesa, določnega s predpisi, v konkretnih primerih),
- funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb),
- pospeševalno (pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti) in
- servisno (zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države).

b) strokovno-tehnično ali strokovno-servisno funkcijo, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje Vlade (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv).

4.3 UPRAVNA ENOTA

Po Zakonu o državni upravi (Uradni list, št. 113/2005) upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Zakon jih imenuje upravni organi. Upravna enota je ustanovljena za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (14. člen).

Upravnih enot je 58, za usklajevanje njihovega delovanja pa skrbi Sektor za upravne enote v Direktoratu za e-upravno in upravne procese Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije. Ustanovljene so bile 1. 1. 1995 in prevzele naloge državne uprave od občin (Internet 1). Oblikovane so neresorno kot splošne teritorialne enote na območju bivših občin, edino ljubljanska upravna enota ima še pet izpostav (Kovač 2007: 108). Iz upravne enote so izvzeta nekatera področja, ki so jih že pred letom 1995 pokrivali organi državne uprave – davčna služba, carinska služba in javna varnost, leta 1995 pa še tri področja, ki so jih prevzela neposredno ministrstva – geodetska služba, inšpekcijski nadzor in upravne naloge na področju obrambe (glej Virant 2004). S tako ureditvijo pa prihaja do mešanja teritorialnega in funkcionalnega principa.

Razmerje med upravno enoto in ministrstvi je hierarhično. To pomeni, da ministrstva dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč, kakor tudi obvezna navodila za izvrševanje nalog. Hierarhično razmerje je vzpostavljeno med upravno enoto in vsemi ministrstvi, katerih delovna področja pokriva upravna enota. Ministrstva spremljajo – vsako na svojem področju – organizacijo dela v upravni enoti, usposobljenost uslužbencev in učinkovitost dela. Izvajajo pa tudi nadzor nad izvajanjem nalog s svojega delovnega področja in odločajo o pritožbah zoper odločbe, ki jih na prvi stopnji izdaja upravna enota (Virant 2004: 112). Upravna enota je torej organ izvrševanja z zakonom določenih nalog uprave, ki zaradi narave in načina dela zahtevajo dekoncentrirano opravljanje nalog uprave na posameznih področjih (Kovač 2007: 109).

Po Zakonu o državni upravi območja upravnih enot določi vlada z uredbo. Določijo se tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti. Če zakon tako določa, se opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno,

zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi (43. člen).

4.3.1 PODROČJA DELOVANJA UPRAVNE ENOTE

Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih zadevah iz državne pristojnosti, opravljajo pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti. Zadeve iz svojega delovnega področja opravljajo pod vodstvom ministrstev, na čigar delovno področje sodijo te zadeve. Virant (2004: 110) pravi, da so njihove naloge določene s številnimi področnimi zakoni, kot so Zakon o matičnih knjigah, Zakon o osebni izkaznici, Zakon o društvih, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Zakon o kmetijskih zemljiščih itn.

Področja, ki jih pokriva upravna enota, so zlasti naslednja:

- upravne notranje zadeve (državljanstvo, orožje, tujci, društva, register prebivalstva, matične knjige, vozniška dovoljenja, potne listine, registracija vozil, javni shodi in prireditve itn.);
- varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve (lokacijska dovoljenja, gradbena dovoljenja, odločbe o dovolitvi priglašениh del, enotna dovoljenja za gradnjo, vodnogospodarska soglasja in dovoljenja itn.);
- kmetijstvo (naloge v zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči in agrarnimi operacijami – arondacijami, komasacijami itn.);
- gospodarske dejavnosti (izdajanje dovoljenj za opravljanje nekaterih gospodarskih dejavnosti, obratovalni čas gostiln, pospeševalne naloge na področju malega gospodarstva, naloge na področju cen);
- premoženjskopravne zadeve (najdeni predmeti itn.);
- negospodarske dejavnosti (zdravstvo, kultura, šolstvo) (Virant 2004: 110–111).

4.3.2 NOTRANJA ORGANIZACIJA UPRAVNE ENOTE

Upravno enoto vodi načelnik, ki je imenovan na položaj s skladu z določili Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list, št. 63/2007). Imenuje ga minister, pristojen za upravo. Prav tako se v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih imenujejo na položaje tudi vodje organizacijskih enot⁵.

Po Zakonu o državni upravi načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (47. člen). Pri svojem delovanju mora upoštevati usmeritve, strokovne napotke in obvezna navodila ministrstva, ki je pristojno za ustrezno delovno področje. O izvrševanju nalog je dolžan redno poročati ministru, pristojnemu za upravo, ter resornim ministrstvom. Kot predstojnik je pooblaščen za izdajanje upravnih odločb.

Notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest določi načelnik v sodelovanju z vlado. Upravna enota je notranje organizirana na oddelke in druge notranje organizacijske enote. Oddelki se ustanavljajo po resornem principu, torej za posamezna upravna področja. Ministrstva, katerih delovno področje »pokrivajo« upravne enote, predlagajo načelniku organizacijo notranjih organizacijskih enot. Upravna enota je lahko notranje organizirana tudi po teritorialnem principu, kar pomeni, da ima za izvajanje najbolj pogostih nalog izpostave. Ponekod se je zanje ohranilo ime »krajevni urad« (glej Virant 2004: 111).

⁵ Po Zakonu o javnih uslužbencih je položaj uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (80. člen).

5. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS)

Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS, ang. *New Public Management - NPM*) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2002a: 175).

Po Žurgi (2001a: 49) *pojmem novi javni menedžment ali tudi novo upravljanje javnega sektorja označuje koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja. Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njihovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitve odgovornosti ter pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov, ploščenje organizacijske strukture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta pomeni tudi premik v miselnosti od »varnosti delovanja v zaledju zakonitosti« v uspešno in učinkovito delovanje, za doseganje postavljenih ciljev organizacij. Državne uprave se torej srečujejo z vidiki menedžmenta, izvedenimi iz zasebnega sektorja, ter se v svojih reformnih prizadevanjih v veliki meri osredotočajo nanje.*

Podlago NUJS pomeni vrsta modernih organizacijskih pristopov, od katerih je posebej pomembno celovito obvladovanje kakovosti (TQM). Bistvo TQM je v promociji kvalitete kot strateškega imperativa poslovanja, pri čemer je kvaliteta definirana kot odsev potreb in pričakovanj strank (Kovač 2007: 137).

Chris Hood je med prvimi oblikoval sedem načel novega javnega menedžmenta:

- usmeritev na profesionalni menedežment,
- uvedba standardov in merjenja uspešnosti,
- izhodna kontrola,
- decentralizacija,
- konkurenca,
- poslovne metode dela,
- ekonomična poraba virov (Osborne in McLaughlin 2002: 9).

Hood je bil tudi tisti, ki si ji izmislil izraz novi javni menedžment. Na začetku uvajanja tega pristopa je mnogo avtorjev oblikovalo različna pojmovanja, ravno Hoodovo pa se je obdržalo. Bil pa je tudi najbolj dosleden kritik tega pristopa (glej Hughes 2003: 4).

Obstajajo prekrivanja pogledov na novo upravljanje javnega sektorja. Ne moremo več trditi, da reforme niso jasno opredeljene, ker so. Naslednji pogledi na glavne točke reform novega javnega menedžmenta vsebujejo tudi tiste, ki izhajajo iz različnih pojmovanj:

- *strateški pristop*: Cilj vlad je dolgoročno planiranje in strateški menedžment, tako da se določi poslanstvo organizacije, določijo se cilji, pa tudi prednosti in slabosti okolja, oziroma kako se organizacija z njim sklada. To pomeni tudi boljšo izrabo sredstev za doseganje ciljev. Z določitvijo ciljev pa dobijo politični voditelji predstavo, s katerimi programi je sploh smiselno nadaljevati.
- *upravljanje in ne administracija*: Pojma se razlikujeta. Javno upravljanje zdaj zahteva profesionalni menedžment, saj ga administracija v preteklosti ni. Menedžerji so zdaj vpleteni v politični proces in za svoje odločitve tudi osebno odgovarjajo. Predvsem se politični voditelji odločajo za menedžerje, ki z njimi delijo podobne cilje, večinoma so izbrani tudi na podlagi politične usmerjenosti. Fayol (Wren v Lynn 2003: 15) poudarja, da je pomembno, da ne mešamo administracije z upravljanjem, saj upravljanje pomeni vodenje organizacije z uporabo vseh sredstev, ki so na razpolago, da se zagotovi gladko delovanje bistvenih funkcij, medtem ko je administracija zgolj ena izmed teh funkcij. Po besedah avtorjev, kot so Martin, Van Riper, Wilson in Waldo (v Lynn 2003: 15) se je v preteklosti administracija izenačevala z upravljanjem.
- *usmerjenost na rezultat*: Organizacija mora biti osredotočena na rezultate oziroma učinke. Od organizacij se pričakuje, da imajo razvita merila za doseganje rezultatov.

Merila naj bi se tudi izvedba posameznega uslužbenca v obdobju enega leta, na podlagi tega pa bi se uslužbenca tudi kaznovalo ali pa nagradilo glede na rezultat.

- *izboljšanje finančnega upravljanja*: Največja sprememba na tem področju je bil premik od inputov na outpute. Prav tako se je izoblikoval sistem specifičnega financiranja programov, se pravi vse do najnižjih ravni. Javno upravljanje zahteva namenjanje pozornosti najboljši izrabi razpoložljivih sredstev. Pomembno je, da se stroški manjšajo, vendar ne za tiste programe, ki prispevajo k uresničevanju ciljev organizacije.
- *fleksibilnost in osebje*: V današnjem času je pomembnejše politično svetovanje, upravljanje in profesionalne sposobnosti kot pa izkušnje, pridobljene na točno določenem delovnem mestu. Cilj je izboljšati učinkovitost s povečanjem upravljaljskih zmožnosti. Na vseh nivojih so take kadrovske spremembe prinesle fleksibilnost.
- *fleksibilnost v organizaciji*: Eden izmed pogledov na organizacijsko fleksibilnost je tudi decentralizacija, kar pomeni delitev velikih oddelkov na različne manjše dele, ustanovijo pa se zastopstva, da zagotovijo podporo manjšim političnim oddelkom. Čeprav se decentralizacija pojavi tudi na Hoodovem seznamu načel javnega menedžmenta, pa ta ni nujno potrebna s strani procesa reform javnega menedžmenta.
- *premik k večji konkurenčnosti*. Konkurenčnost je prihodnost javnega menedžmenta. Tekma poteka predvsem znotraj in med organizacijami javnega sektorja kot tudi med nevladnimi konkurenti. Privatizacijo bi lahko šteli kot del tega. Predvsem gre tukaj za zniževanje stroškov, pa tudi za določitev javnih storitev in dobrin, ki bi lahko bile podvržene konkurenci.
- *novi »dogovor«*: Vsaka vlada lahko svoje storitve zagotavlja preko »dogovora«. Ponavadi je to dogovor z zasebnim sektorjem. Dogovorov z zasebnim sektorjem je vedno več in gredo že preko predpisov, ki zagotavljajo javne storitve in dobrine. Dejansko vlada nima več domene v zagotavljanju javnih storitev.
- *poudarek na zasebnih stilih vodenja menedžerskih praks*: To pomeni spremembe na področju kadrovanja z namenom, da zaposleni čim bolj ustreza svojemu položaju, da se oceni njegovo izvedbo in se ga tudi nagradi glede na zaslužen plačo. Prav tako ni nenavadno, da se zaposli nekoga od zunaj na podlagi »dogovora« in to na najvišja delovna mesta, tako kot je praksa v zasebnem sektorju. Potreben je le dober sistem spodbud. Kot pravi Bozeman (v Lynn 2003: 17), je moč najti javne menedžerje v vseh organizacijah, saj niso omejeni na upravno zaposlitev, ampak predstavljajo osebo, ki upravlja z »javnim«.

- *odnos s politiki*: V modelu novega javnega menedžmenta je odnos med politiki in menedžerji boljši in bližji kot je bil v preteklosti. Interakcija med omenjenima skupinama je neizogibljiva. Menedžerji so vpeti v sfero politike in večinoma za svoja dejanja osebno odgovarjajo z delovnim mestom. Najbolj pomembna veščina, ki jo javni menedžer potrebuje je, kako biti birokratski politik, da lahko sodeluje s politiki in javnostjona način, ki je koristen za njega in organizacijo.
- *odnos z javnostjo*: Velika razlika od tradicionalnega modela je ta, da obstaja potreba po odgovornosti med menedžerji in javnostjo. Ta je nastala kot rezultat zahtev po večji usmerjenosti na stranke in kot večja dovzetnost za zunanje skupine in posameznike.
- *ločitev kupcev in dobaviteljev*: Ni nujno, da je vlada v vlogi dobavitelja. Vlogi je možno ločiti – kupec kot stranka – ki se odloči, kaj se bo proizvajalo in dobavitelj kot stranka, ki dostavi produkte in rezultate. Možno je ločiti kupca od dobavitelja znotraj vlade, celo znotraj iste pisarne.
- *ponoven pregled delovanja vlade*: Ključni pogled na reformo je bil pregled kaj vlada dela, njena vloga v gospodarstvu in družbi, in kaj pravzaprav ostane še zasebnemu sektorju. Pomemben del reform javnega menedžmenta je bil pregledati vladne programe in se prepričati, če so ti v skladu z zastavljenimi cilji. Stalni pregled in nadzor nad tem, kar dela vlada, je eden od rezultatov finančnih obveznosti (glej Hughes 2003: 53–60).

6. KAKOVOST IN UČINKOVITOST V JAVNI UPRAVI

V poslanstvu Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije so zapisali enostaven cilj – prijazna in učinkovita uprava. Seveda je pomembno, da je uprava prijazna, torej usmerjena k svojim uporabnikom ter hkrati prijazno delovno okolje za svoje uslužbence. Vendar pa še tako prijazna uprava ne bi pomenila ničesar, če bi presegla finančne zmožnosti naše države ali delovala sicer prijazno, vendar nekakovostno. Zato je enako kot prijaznost uprave pomembna tudi njena učinkovitost. To učinkovitost uprave pa sestavljata dva bistvena elementa:

- **kakovostno in pravočasno odločanje** državne uprave ter
- učinkovito **upravljanje s kadrovskimi, finančnimi in materialnimi viri** v državni upravi.

Vzpostavitev sistema **kakovosti** je v javni upravi dolgoročen proces, ki ga je naša uprava začela z uvajanjem sistema kakovosti v skladu z ISO standardi, v zadnjem času pa ga nadaljuje predvsem na področju modela poslovne odličnosti in uporabe skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju.

Področje **upravljanja kadrovskih virov** je eden izmed pomembnih elementov sodobne uprave v smislu zavestnega, načrtnega, sistematičnega in racionalnega ravnanja z ljudmi pri delu. Temelji na določilih Zakona o javnih uslužbencih.

Učinkovito **upravljanje s finančnimi in materialnimi viri**, ki je že dolga leta uveljavljeno v zasebnem sektorju, pa se v upravi uveljavlja v sklopu novega javnega menedžmenta šele v zadnjem času. Na ministrstvu tako z različnimi ukrepi znižujejo stroške v državni upravi, kakor tudi stroške uporabnikov ob poslovanju z upravo. Odločili so se za drugačen koncept zniževanja stroškov, kjer želijo zagotoviti eno od dveh možnosti:

- če so sredstva na razpolago, želijo ob istih stroških bistveno izboljšati storitev ali
- če sredstev ni dovolj, isto kakovost storitev ponuditi uporabnikom z nižjimi stroški.

Za zniževanje stroškov v državni upravi uporabljajo različne mehanizme:

- *skupna javna naročila* – če celotna državna uprava določeno blago ali storitve kupuje skupaj preko enotnega javnega razpisa, bo zaradi velikega obsega naročila lahko potrebno blago ali storitve kupila bistveno ceneje;

- *enotne in skupne rešitve* – če več organov skupaj razvija informacijske in druge rešitve za svoje potrebe, bo takšno sodelovanje zagotovilo cenejši razvoj in vzdrževanje takšnih rešitev;
- *ovrednotenje ugleda in znanja državne uprave* – državna uprava se mora zavedati svojega ugleda in pomena pridobljene reference za ponudnika, ki posluje z državno upravo, ter zato zahtevati ustrezen dodatni popust;
- *nadzor nad porabo* – pri določenem blagu ali storitvah lahko brez ustreznega nadzora nad porabo in vnaprej določenih omejitev stroški hitro presežejo razumne meje;
- *skrb za racionalno poslovanje* – vsak javni uslužbenec mora pri vsaki nalogi nadzorovati porabo in s tem povezane stroške.

Prav tako je pomembno, da se zavedamo, da učinkovita uprava ne pomeni samo zniževanja stroškov znotraj uprave, temveč je enako ali morda celo pomembnejše tudi zniževanje stroškov uporabnikov pri poslovanju z upravo. Zato se trudijo zniževanje stroškov uporabnikov dosegati na naslednje načine:

- *odprava nepotrebnih postopkov* – z informatizacijo in povezovanjem evidenc v državni upravi lahko odpravimo potrebo po določenih postopkih, potrdilih ali podatkih;
- *poenostavitev in pohitritev postopkov* – na ministrstvu stalno spremljamo različne postopke ter opozarjamo na nepotrebne zahteve in predlagamo načine za hitrejše izvajanje postopkov;
- *odprava upravnih zaostankov* – vsaka odločitev, ki jo državna uprava ne sprejme pravočasno, za uporabnike pomeni podaljševanje čakanja in s tem povezane večje stroške;
- *e-uprava in drugi sodobni načini poslovanja* – z informatizacijo postopkov in elektronskim poslovanjem s strankami uprava svojim uporabnikom bistveno zniža stroške (Internet 2).

Ker sta prijaznost in učinkovitost slovenske javne uprave temeljna cilja, je ministrstvo s tem namenom izdalo v juliju 2006 izdali zloženko z naslovom Prijazna in učinkovita uprava. V zloženki opredeljujejo delovanje javne uprave kot pomemben dejavnik kakovosti življenja državljanov in konkurenčnosti gospodarstva. Dejstvo je, da se je slovenska javna uprava v petnajstih letih močno spreminjala in prilagajala spremembam v okolju (demokratizacija, osamosvojitve, vključevanje v Evropsko unijo). Vse bolj pa spremembe narekuje tudi

(upravičeno) kritičen in zahtevnejši odnos uporabnikov, ki se zavedajo, da javna uprava ni sama sebi namen, ter zahtevajo izboljšanje kakovosti storitev in zniževanje stroškov.

Kot odgovor na te zahteve in pričakovanja so začeli izvajati reforme pod geslom »prijazna in učinkovita javna uprava«. Glavni cilji tega projekta so:

- prijazna, k uporabnikom usmerjena javna uprava,
- sodoben in prožen uslužbenski sistem v javni upravi,
- urejen, enoten, pregleden in pravičen plačni sistem v javni upravi in celotnem javnem sektorju ter
- odprto in pregledno poslovanje javne uprave.

V svežnju reform je za učinkovito in cenejšo javno upravo predvidenih več ukrepov, med drugim:

- zagotavljanje podjetništvu prijaznejše javne uprave,
- javno naročanje,
- racionalizacija delovanja javnega sektorja,
- presoja učinkov predpisov,
- vzpostavitev novega plačnega sistema za javni sektor.

Eden glavnih ciljev Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije je, da odstrani birokratske ovire in sistematično prepreči nastanek novih. Vlada je sprejela Program odprave administrativnih ovir, ki vsebuje več kot trideset konkretnih ukrepov za poenostavitev postopkov in dvig kakovosti upravnih storitev. Ministrstvo bo spremljalo uresničevanje programa in ga dopolnjevalo z novimi ukrepi. Prav tako so zainteresirani javnosti ponudili možnost, da čim bolj sodeluje pri odločanju o odpravi administrativnih ovir. Nastajanje novih administrativnih ovir pa preprečujejo tako, da od vsakega predlagatelja novega predpisa zahtevajo, da prikaže administrativna bremena, ki jih predpis prinaša, dokaže njihovo nujnost ali pa jih umakne. Pomembno je, da predlagatelj pojasni, kako bo zagotovil kakovost upravne storitve. Posebna skupina Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije pregleda vsak nov predpis in opozori na nepotrebne administrativne ovire, ki jih je treba odpraviti (Internet 3).

6.1 KAKOVOST

Če strnemo razvoj vedenja o kakovosti in se osredotočimo predvsem na zadnja desetletja, ko je termin kakovosti v formalnem smislu tudi bolj prisoten v našem življenju, lahko prikažemo razvoj kakovosti na naslednjem časovnem traku (Potočnik v Nemeč 2001: 62):

- 1940 – dosežena kakovost je posledica končne kontrole in popravljivih aktivnosti;
- 1975 – dosežena kakovost je rezultat sodelovanja vseh v izvajalskem procesu. Sistem temelji na preprečevanju napak in ne na zavračanju neustreznosti;
- danes – ocena kakovosti je prepuščena kupcu (uporabniku). Kakovost ni ustrezna, če ne zadovolji uporabnika in je posledica sodelovanja vseh, ki so vključeni v poslovni proces.

Poznamo naslednje opredelitve pojma **kakovost**:

- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve;
- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja (IEEE STD 610 v Žurga 2001b: 30);
- skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na njuno sposobnost, da zadovolji izražene ali pričakovane potrebe (ISO 8402 v Žurga 2001b: 30).

Inkret (v Kovač 2007: 168) pravi, da najširša definicija kakovosti storitve določa storitev kot kakovostno, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Kakovost je proces in ne produkt; kakovost pomeni skupek tehničnega vidika (kaj se dobi), funkcionalnega (kako se dobi) in prestižnega (podoba dobavitelja). Pri opredelitvi kakovosti v najširšem smislu (van Walsum v Kovač 2007: 168) moramo določiti kazalce kakovosti z vidika strokovnjakov (zaposlenih), uporabnikov in nevtralne tretje stranke (običajno eksterni nadzornik). Po Verbiču (v Kovač 2007: 168) so determinante kakovosti urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost, dostopnost, komuniciranje in razumevanje strank, pri čemer imata največji pomen zanesljivost in odzivnost.

Z izrazom kakovost državne uprave mislimo na kakovost delovanja državne uprave in kakovost njenih storitev. Kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in/ali

pričakovani strank. V državni upravi to pomeni po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi in po drugi strani skladnost delovanja s pričakovani državljani, tj. strank državne uprave oziroma uporabniki njenih storitev (Žurga 2001b: 30). Pri zagotavljanju storitve ni pomembna samo vsebina storitve, temveč tudi način izvedbe. Kakovost je rezultat zasnove in izvedbe, in če hočejo biti organizacije uspešne, morajo biti uspešne na obeh področjih (Pretnar 2001: 106).

Bohinc (2001: 9–10) pravi, da se kakovost v državni upravi manifestira skozi njene osnovne cilje, ti pa so: povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto.

Po Pretnarju (2000: 18) samo poznavanje procesov oziroma njihova analiza in popis v skladu s standardi kakovosti sama po sebi še ne prineseta nove kakovosti. Nova kakovost je vedno spreminjanje obstoječega stanja oziroma prehod iz stanja nižje kakovosti v stanje višje kakovosti. Ker pa gre za spreminjanje, je prisotna tudi prenova procesov. Vodilo za prenavo in pogoje, da se prenova lahko prične, pa prinese uvedba sistema kakovosti v organizacijo. Pri uvajanju kakovosti gre tako za vgradnjo kakovosti v obstoječe procese kot za prenavo procesov, ki so posledica uvedenih standardov kakovosti in ravnanja v skladu z njimi. Torej ne gre samo za projekt kakovosti, temveč tudi za proces njenega stalnega izboljševanja. Žurga (2001b: 33) pravi, da uvajanje sistema kakovosti v organizacijo podpira pristop uvajanja postopnih (inkrementalnih) sprememb v poslovanje. Temelji na obvladovanju obstoječih delovnih procesov preko vgradnje mehanizmov njihovega stalnega izboljševanja po metodi majhnih korakov. S tega vidika je pristop uvajanja postopnih sprememb lažje izvedljiv, saj gre za proces, ki ga v celotnem trajanju podpremo z ustreznim vodenjem, motiviranjem sodelavcev in ustvarjanjem ugodne organizacijske klime.

Med cilji spodbujanja kakovosti v slovenski upravi Kovač (2004: 5) izpostavlja zlasti:

- nadgradnja klasičnih načel uprave z načeli novega javnega menedžmenta, zlasti usmeritev k odjemalcem;
- upoštevanje vseh dimenzij uspešnosti (doseganje ciljev, učinkovitost in gospodarnost, prožnost);
- povečanje zadovoljstva odjemalcev/državljanov in drugih udeleženi strani;
- večja transparentnost in javna odgovornost, primerljivost;

- od kakovosti kot izpolnitve zahtev in pričakovanj do odličnosti kot njihovega preseganja.

Izboljševanje kakovosti storitev in delovanja državne uprave je torej v neposredni povezavi z njeno učinkovitostjo.

6.2 UČINKOVITOST

Učinkovitost organizacije je pozitiven rezultat primerjave med vloženimi viri (inputom) in dobljenimi rezultati (outputom) (Kovač 2007: 177). Po Turku (v Žurga 2002a: 89) pa je učinkovitost notranja značilnost poslovnega sistema, da izpolni zahtevano nalogo v določenem času.

Učinkovitost kot notranje merilo uspešnosti, lahko opredelimo tudi kot gospodarnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank (Žurga 2002b: 29). Po mnenju Bohinca (2001: 6) pa je učinkovitost organizacije državne uprave temelj uvajanja kakovosti v državno upravo.

Pri učinkovitosti odgovarjamo na naslednja vprašanja (Žurga 2002b: 30):

- Ali je razmerje med outputi in inputi optimalno?
- Kako učinkoviti so človeški, finančni in drugi viri?
- Kako učinkovit je informacijski sistem organizacije?

V javnem sektorju se dandanes povsod po svetu (tudi pri nas) pojavljata predvsem dve zahtevi – na eni strani smotnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov ter na drugi strani zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Kovač 2007: 133–134).

Učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti – zahteva čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti in virov organizacije. Mogoča sta dva temeljna načina (Tavčar v Žurga 2006: 8):

- usmerjenost v racionalizacijo poslovanja; organizacija naj dosega zastavljene smotre in cilje ob kar najmanjši porabi vložkov;

- usmerjenost v rast in večjo kakovost: organizacija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča izloške, z njimi pa stopnjo doseganja smotrov in ciljev.

Prvi pristop je pasivnejši in bolj primeren, če organizacija nima pogojev za količinsko ali vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Drugi pristop je aktivnejši in skuša kar najbolj povečati kakovost in obseg poslovanja organizacije. Oba pristopa se med seboj ne izključujeta.

Od vseh meril je najbolj povzdigovano in najpogosteje omenjano merilo učinkovitosti, vendar pa je hkrati tudi najteže opredeljivo in najmanj zanesljivo. Če je učinkovitost razmerje med inputom in outputom, je glavna težava pri merjenju učinkovitosti ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti inputa niti outputa. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Gre za različne koristi, težnje, vrednote, dolgoročne in kratkoročne interese, ki poleg tega, da niso izmerljivi, tudi niso primerljivi niti se ne dajo denarno ovrednotiti. Zato kriterij finančne učinkovitosti na področju javne uprave ne more biti na prvem mestu, saj je visoka finančna učinkovitost pogosto dosežena na račun drugih, za javno upravo pomembnih vrednot. Poleg tega, da ne moremo dobiti meril, s katerimi bi izrazili primerljivost med inputom in outputom, je velika težava pri merjenju učinkovitosti tudi ta, da ista stvar, stanje ali vedenje pomeni različno subjektivno vrednoto za posamezne udeležence v upravnih razmerjih (Haček 2001: 27). Merimo pa lahko učinkovitost javnih uslužbencev. Učinkovitost javnih uslužbencev merimo na podlagi delovnih rezultatov. Žurga (2002a: 100) pravi, da na tej osnovi lahko ugotavljamo učinkovitost ter kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote, cele organizacije in tudi celotnega sistema uprave. Vodje posamezne organizacijske enote in/ali posamezne organizacije preko merjenja delovnih rezultatov učinkovitosti dobijo tudi pregled nad kakovostjo in sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej osnovi lahko argumentirano odločajo, komu bodo zaupali izvedbo (naj)bolj zahtevnih nalog in projektov. Učinkovitost organizacije pa ocenjujejo tudi uporabniki njenih storitev. Ti kot odjemalci ocenjujejo javne uslužbenke ne samo z vidika učinkovitosti pri reševanju upravnih zadev, temveč tudi z vidika prijaznosti, urejenosti, dostopnosti, itn. Lahko rečemo, da učinkovitost odgovarja na vprašanje ali organizacija deluje pravilno (glej Andoljšek in Seljak 2005).

Po besedah Milana Rmana (v Haček in Bačlija 2001: 77) učinkovitost organizacije lahko predpostavimo takrat, ko v organizaciji izmerimo visoko vrednost organizacijske kulture in

klime, ko zaposleni sprejemajo organizacijske cilje in vrednote. V tem primeru so posamezniki motivirani in se bolj trudijo za doseganje organizacijskih ciljev, kot bi se sicer.

V javni upravi so pojmi učinkovitost, uspešnost, kakovost in gospodarnost med seboj tesno povezani. Na podlagi merjenja kakovosti v upravni organizaciji lahko sklepamo tudi o njeni učinkovitosti.

7. STANDARDI KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI

Politika kakovosti so temeljne usmeritve, cilji in vrednote glede kakovosti, ki veljajo v organizaciji. Kot taka je zelo pomemben element poslovanja tudi v upravi. Zavedajoč se navedenega je Vlada RS oktobra 1996 sprejela posebni krovni dokument o Politiki kakovosti v državni upravi, ki pretežno temelji na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov. Sama Politika kakovosti v državni upravi je bila deklarativnega značaja, za konkretne upravne organe (nekatera ministrstva, upravne enote) pa je pomenila referenco za lastna prizadevanja na področju kakovosti na najvišji politični ravni. Ta Politika kakovosti je kot taka še vedno ali pa še bolj kot kdajkoli na mestu, vendar je čas terjal njeno posodobitev.

Slovenska javna uprava sodi med sodobne evropske uprave. Kot taka se zaveda predvsem potrebe po stalnem izboljševanju v smislu prilagajanja potrebam njenih uporabnikov. Zato predstavlja področje spodbujanja, upravljanja in razvoja kakovosti/odličnosti v upravi enega temeljnih stebrov reforme slovenske uprave od leta 1996 dalje. Navedeno je bilo potrjeno tudi ob sprejemu Strategije nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je Vlada RS obravnavala na seji 17. 7. 2003. V okviru te strategije je opredeljena naslednja vizija: "Vizija Vlade Republike Slovenije je oblikovati javno upravo, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti; pri čemer bo po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javno-finančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive javnim upravam v državah Evropske unije." Nadalje je strategija med konkretnimi aktivnostmi določila tudi revizijo vladne Politike kakovosti državne uprave iz leta 1996.

Revizija Politike kakovosti je bila vključena tudi v vladni program za učinkovit vstop v Evropsko unijo. Dokument je prav tako povezan z drugimi globalnimi dokumenti, kot so evropska listina Good governance, Evropska vizija kakovosti, Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Proračunski memorandumi, Predpristopni ekonomski program itn., pa tudi z načeli in določbami temeljne slovenske zakonodaje, zlasti so to Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Kodeks o ravnanju javnih uslužbencev itn.

Vsebina in usmeritve politike kakovosti so tudi pravna podlaga za uporabo in uvajanje sodobnih orodij celovitega vodenja kakovosti (TQM) v organih javne uprave. Le-tem mora ponuditi in jih opozoriti tudi na orodja, s katerimi bodo lažje določili cilje in smer uravnoveženega razvoja (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju - CAF, model odličnosti EFQM) in orodja, s katerimi bodo lažje dosegli cilje in obvladovali kakovosti (standardi sistema vodenja kakovosti ISO 9001). Poudarjena mora biti možnost uporabe tudi alternativnih orodij oziroma odprtost nabora priporočenih orodij.

Vlada RS je z namenom revidiranja krovnega dokumenta Politike kakovosti v državni upravi 23. 12. 2003 izdala dokument *Politika kakovosti slovenske javne uprave*. Bistvo tega dokumenta je v smernicah, ki naj bi se jih držali javni uslužbenci. Ti naj bi izhajali iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike, učinkovitega voditeljstva, razvijanja partnerstva, razvoja in vključevanja zaposlenih, nenehnih izboljšav procesov, stalnega učenja in inoviranja, družbene odgovornosti in umerjenosti v rezultate. Pri tem naj bi javni uslužbenci ravnali zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično. Prav tako naj bi javni uslužbenci zagotavljali sodobne, evropsko primerljive razmere z usmerjanjem in nenehnim izboljševanjem, uporabljali pa naj bi mednarodno uveljavljena orodja za stalno učenje, inoviranje in izboljšave kot so standard sistema vodenja kakovosti ISO 9001, model odličnosti EFQM, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF in druge. Tako bodo prek izmenjave dobrih praks oblikovali javno podprte in merljive cilje in rezultate dela. S tem pa naj bi se načrtno spodbujalo in motiviralo razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo zaposlenih v upravi (Internet 4).

7.1 MODEL ODLIČNOSTI EFQM

Model odličnosti EFQM je neobvezen okvir, ki temelji na devetih kriterijih, in sicer petih »dejavnikih«, ki se navezujejo na delo organizacije (voditeljstvo, politika in strategija, zaposleni, partnerstva in viri, procesi), ter štirih »rezultatih« (rezultati v zvezi z odjemalci, rezultati v zvezi z zaposlenimi, rezultati v zvezi z družbo, ključni rezultati delovanja) oziroma kazalcih dosežkov organizacije. Stran, kjer so rezultati, se ukvarja s tem, kar je organizacija dosegla in dosega, stran, kjer so dejavniki, pa opisuje, kako se ti rezultati dosegajo.

Predstavitev meril modela odličnosti EFQM (Internet 5):

- *voditeljstvo*: kako vodje razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva in vizije, razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh, ter vse to uresničujejo z ustreznimi dejanji in vedenjem ter se osebno zavzemajo za to, da bi se sistem upravljanja organizacije razvijal in uvajal;
- *politika in strategija*: kako organizacija uresničuje svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na vse udeležene strani ter podprto z ustrežno politiko, načrti, cilji, ciljnim vrednostmi in procesi;
- *zaposleni*: kako organizacija upravlja, razvija ter sprošča znanje in celoten potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, timov in celotne organizacije in kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter učinkovitemu delovanju svojih procesov;
- *partnerstva in viri*: kako organizacija načrtuje in upravlja svoja zunanja partnerstva in notranje vire v podporo svoji politiki in strategiji ter za uspešno izvajanje svojih procesov;
- *proces*: kako organizacija snuje, upravlja in izboljšuje svoje procese v podporo svoji politiki in strategiji ter v celoti zadovoljuje svoje odjemalce in druge udeležene strani in ustvarja vedno večjo vrednost zanje;
- *rezultati v zvezi z odjemalci*: kaj dosega organizacija v razmerju do svojih zunanjih odjemalcev;
- *rezultati v zvezi z zaposlenimi*: kaj dosega organizacija v odnosu do svojih zaposlenih. Merila dožemanja prikazujejo, kako zaposleni dojemajo svojo organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, ciljnih skupin, razgovorov, strukturiranih ocenjevanj) ter lahko vključujejo podatke v zvezi z motivacijo in zadovoljstvom;
- *rezultati v zvezi z družbo*: merila dožemanja prikazujejo, kako širša družba dojema organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, poročil, javnih srečanj, od predstavnikov javnosti, državnih organov);
- *ključni rezultati delovanja*: kaj dosega organizacija glede na načrtovane dejavnosti. Ključni rezultati delovanja so ključni rezultati, ki jih organizacija načrtuje, in lahko (odvisno od namena in ciljev organizacije) vključujejo podatke v zvezi s finančnimi ter nefinančnimi rezultati.

Model odličnosti EFQM je praktično orodje, ki je lahko uporabljeno na več načinov, in sicer kot orodje za samoocenjevanje, način primerjanja z ostalimi organizacijami (benchmark),

vodič za prepoznavanje področij izboljševanja, osnova za način razmišljanja in struktura za sistem organizacijskega menedžmenta.

Bistvo evropskega modela poslovne odličnosti je izraženo z mislijo: *Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosežemo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanje ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov* (Internet 5).

7.2 PRSPO – PRIZNANJE RS ZA POSLOVNO ODLIČNOST

Po Zakonu o priznanju RS za poslovno odličnost (neuradno prečiščeno besedilo) je Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost najvišje priznanje Republike Slovenije v okviru nacionalnega programa kakovosti Republike Slovenije za dosežke na področju kakovosti proizvodov in storitev ter kakovosti poslovanja kot rezultat razvoja znanja in inovativnosti (1. člen).

Namen priznanja je spodbujanje pravnih in fizičnih oseb v zasebnem in javnem sektorju na območju RS k uporabi učinkovitih modelov poslovanja, ki vodijo k večji konkurenčnosti izdelkov in storitev oziroma uspešnosti organizacij (2. člen).

Priznanja so vsako leto podeljena organizacijam v zasebnem in javnem sektorju. V kategoriji javnega sektorja lahko sodelujejo: državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava, ki so proračunski uporabniki in izkažejo delovanje v javnem interesu. Nagrade določi Odbor za priznanja RS za poslovno odličnost. Pri tem upošteva kriterije in merila evropske nagrade za kakovost. Nosilka priznanja RS za poslovno odličnost je Vlada RS.

Cilji omenjenega modela so (Internet 6):

- razširiti zavedanje o evropskem modelu celovitega vodenja kakovosti oziroma odličnosti poslovanja,
- povečati zavedanje o kakovosti in prizadevanje za nenehno izboljševanje kakovosti poslovanja v Sloveniji,
- spodbuditi procese samoocenjevanja,

- spodbuditi konkurenčne primerjave z domačimi in tujimi podjetji,
- priznati podjetjem v Sloveniji dosežke na področju odličnosti in nenazadnje,
- promovirati uspešne strategije in programe kakovosti doma in v tujini.

Model je izpopolnjeni model, ki ga je EFQM razvil leta 1999 in je enak kot pri evropski nagradi za kakovost. Model nam v bistvu pove, da se zadovoljstvo odjemalcev, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosežejo z izvajanjem politike in strategije, upravljanjem s sposobnostmi zaposlenih in upravljanjem s partnerstvi in viri, ter procesi, kar končno privede do odličnosti v ključnih rezultatih delovanja.

7.3 MODEL CAF

Leta 1998 so po vzoru modela odličnosti EFQM oblikovali okvir za organizacije v javnem sektorju CAF (*Common Assessment Framework*). Model CAF vključuje enakih devet meril kot model EFQM, a le 28 podmeril, ki pa niso ponderirana. Uporaba modela je zelo enostavna, zato ga imenujejo tudi »lahek« model. Pilotna verzija je bila predstavljena leta 2000, prva dopolnjena verzija pa leta 2002. Od takrat, ko je bil model dan prvič v javnost, se večinoma uporablja kot samoocenjevalno orodje. Skrbnik modela CAF je Evropski inštitut za javno upravo (EIPA).

Ključne prednosti modela CAF so v naslednjem (Kovač 2002b: 47–48):

- integralnost modela (upošteva dejavnike in rezultate dela);
- model je razvit posebej za javni sektor, zato poudarja posebnosti upravnega dela, zlasti upoštevanje strank, procesno usmerjenost uprave in nefinančne kazalce uspešnosti delovanja;
- zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu;
- ker je oblikovan na podlagi EFQM in nagrade Speyer, predstavlja »most« med modeli;
- organizacije lahko uporabljajo CAF svobodno in po želji, saj je javno dostopen in brezplačen;
- model lahko uporabljajo vsi deli javne uprave, ki zajemajo javne upravne organe na nacionalni/zvezni, regionalni in lokalni upravni ravni; prav tako se lahko uporablja v najrazličnejših okoliščinah – kot del sistematičnega programa reforme – na podlagi

odločitve posamezne organizacije v javnem sektorju ali kot vaja za razvoj določenega dela organizacije;

- možnosti uporabe so različne od samoocenjevanja do primerjanja (ang. benchmarking), zunanjega ocenjevanja in nagrajevanja; lahko alternativno ali v zaporednih fazah;
- relativna ohlapnost meril, ki upošteva različna izhodiščna stanja posameznih organizacij (brez ponderjev);
- posledično pomeni CAF relativno nizke stroške, zlasti pri samoocenjevanju, saj terjaja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate.

Model CAF ima naslednja merila za dejavnike:

- *voditeljstvo* – vodje usmerjajo organizacijo. Vodje razvijajo poslanstvo, vizijo in vrednote, ki so potrebni za dolgoročni uspeh organizacije. Oni motivirajo in podpirajo zaposlene v organizaciji z dajanjem zgleda in s primernim vedenjem v skladu z izraženimi in neizraženimi vrednotami. Vodje razvijajo, izvajajo in nadzorujejo sistem upravljanja organizacije ter pregledujejo delovanje in rezultate. Odgovorni so za izboljševanje delovanja organizacije in za pripravo na prihodnost z organiziranjem sprememb, potrebnih za uresničevanje njenega poslanstva. V javnem sektorju so vodje glavni vmesni člen med organizacijo in politiki, upravljajo njihove skupne odgovornosti, pristojni so za obvladovanje odnosov z drugimi udeleženi strani ter izpolnjevanje njihovih potreb;
- *strategija in načrtovanje* – način, kako učinkovito organizacija usklajuje med seboj povezane dejavnosti, v celoti opredeljuje njeno delovanje. Organizacija izvaja svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na udeležene strani, ob usklajevanju javnih politik/ciljev in potreb drugih udeleženi strani, podprta z nenehnim izboljševanjem upravljanja virov in procesov. Strategija se prenese v načrte, cilje in merljive ciljne vrednote. Načrtovanje in strategija odražata pristop organizacije k izvajanju posodobitev in inovacij;
- *zaposleni* – zaposleni so organizacija. Zaposleni so največji kapital organizacije. Način, kako zaposleni medsebojno sodelujejo in obvladujejo razpoložljive vire, določa uspešnost organizacije. Spoštovanje, dialog, pooblaščenje in zagotavljanje varnega in zdravega okolja so bistvenega pomena za zagotavljanje predanosti in sodelovanja zaposlenih na poti organizacije k odličnosti. Organizacija upravlja, razvija in sprošča kompetence in popolne zmožnosti svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in

celotne organizacije, da bi s tem podprla svoje načrtovanje in strategijo ter zagotovila učinkovito delovanje procesov;

- *partnerstvo in viri* – kako organizacija načrtuje in upravlja svoja ključna partnerstva, predvsem z odjemalci/državljeni v podporo svojemu načrtovanju in strategiji ter uspešnemu izvajanju svojih procesov. Tako postanejo partnerstva pomemben vir za dobro delovanje organizacije. Poleg partnerstev so za uspešno delovanje potrebni tudi bolj tradicionalni viri, kot so finance, tehnologija, prostori in oprema. Ti viri se uporabljajo in razvijajo za strateške potrebe organizacije in njenih najpomembnejših procesov, zato da se kar najučinkoviteje dosežejo zastavljeni cilji. S pregledno predstavitvijo lahko organizacije izpolnijo odgovornost do državljanov/odjemalcev z vidika legitimne uporabe razpoložljivih virov;
- *procesi* – kako organizacija ugotavlja, upravlja, izboljšuje in razvija svoje ključne procese v podporo lastnemu načrtovanju in strategiji. Ključni gibalni razvoja teh procesov sta inoviranje in potreba po ustvarjanju vedno večje vrednosti za državljanke/odjemalce in druge udeležene strani (CAF 2006: 12–23).

In naslednja merila za rezultate:

- *rezultati – državljan/odjemalci* – rezultati, ki jih organizacija dosega pri zadovoljstvu državljanov/odjemalcev s storitvami in proizvodi, ki jih zagotavlja;
- *rezultati – zaposleni* – rezultati, ki jih organizacija dosega glede usposobljenosti, motivacije, zadovoljstva in delovanja zaposlenih;
- *rezultati – družba* – rezultati, ki jih dosega organizacija pri zadovoljevanju potreb in pričakovanja lokalne, nacionalne in mednarodne skupnosti. Sem so lahko vključena dožemanje o pristopu in prispevku organizacije h kakovosti življenja in okolja ter k ohranjanju globalnih virov, pa tudi notranja merila o njeni uspešnosti in prispevku k družbi;
- *ključni rezultati delovanja* – rezultati, ki jih organizacija dosega z upoštevanjem svoje strategije in načrtovanja glede na potrebe in zahteve različnih udeleženih strani (npr. zunanji rezultati); in rezultati, ki jih je dosegla pri upravljanju in izboljševanju (notranji rezultati) (CAF 2006: 26–33).

Po končanem samoocenjevanju lahko organizacija na spletni strani Evropskega inštituta za javno upravo (EIPA) izpolni ocenjevalni obrazec in tako dobi povratno informacijo o tem ali

so njeni rezultati primerljivi s povprečjem drugih organizacij, ki so prav tako na enakem področju delovanja uporabile model CAF.

7.4 ISO-STANDARDI

Pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO (*The International Organization for Standardization*) pomeni skladnost delovanja neke organizacije (v tem primeru državnega organa ali njegovega dela) z zahtevami mednarodnega standarda; pomeni, da ima organizacija vpeljan sistem obvladovanja in izboljševanja svojega poslovanja ter obvladovanja sprememb (Žurga 2001a: 7). Standardi ISO naj bi dodajali vrednost k različnim zvrstem poslovnih operacij in prispevali k učinkovitejšemu razvoju, proizvodnji in ponudbi proizvodov in storitev. Dejanska oznaka ISO pomeni omrežje 157 nacionalnih inštitutov, ki koordinirajo in publicirajo sistem standardov na številnih področjih (Kustec – Lipicer v Haček in Bačlija 2007: 67). Ti standardi so postali ena izmed svetovno najbolj razširjenih zbirk standardov sistema za merjenje kakovosti menedžmenta tudi na področju podjetništva in javnega sektorja, saj je aktualni standard ISO 9000 kot nacionalni standard na raznolikih področjih vpeljalo že več kot 90 držav.

Kovtun (v Haček in Bačlija 2007: 67) pravi, da ključna ideja standardov temelji na sistemu nadzora, s katerim je možno zagotoviti, da bo neka organizacija dosegla zahtevane standarde. S tem namenom se zlasti osredotoča na način delovanja zaposlenih v teh organizacijah ter znanje, ki ga imajo o operacijah omenjenega sistema. Standardi ISO so torej smernice za ustrezno postavitvev in ohranjanje internega sistema kakovosti organizacije in pripomorejo k doslednosti izvajanja delovnih procesov in dobrih rezultatov dela. Certifikate ISO-standardov pridobiva vsaka organizacija v slovenski javni upravi sama, saj se na nacionalni ravni s tem ne ukvarjajo posebej, kar tudi pomeni, da je pridobivanje certifikatov omenjenih standardov razmeroma samoiniciativna in neobvezujoča odločitev vsake organizacije posebej.

Po Farkašu (2000: 24) uvedba sistema kakovosti na podlagi standarda ISO prispeva:

- k večji preglednosti in optimizaciji postopkov, in s tem k dvigu učinkovitosti upravnega dela;
- k jasnejši opredelitvi pristojnosti in odgovornosti vseh zaposlenih in s tem tudi krepitvi samoodgovornosti;

- k vzpostavitvi sistema notranje kontrole;
- k racionalizaciji stroškov poslovanja;
- k sprotnemu odpravljanju napak;
- k prijaznejšem odnosu do strank;
- k načrtnemu usposabljanju zaposlenih delavcev;
- dolgoročno k motivaciji delavcev in dvigu zavesti o nujnosti nenehnega izboljševanja kakovosti.

Standardi skupine 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. Obstaja nekaj sektorskih področij, ki so obstoječim splošnim standardom dodale svoje specifične zahteve (avtomobilska, letalska industrija, industrija medicinskih naprav) (Strle Vidali 2001: 54).

Standard ISO 9000 se osredotoča na celotno organizacijo. Načelo pristopa je obvladovanje organizacije in stalno izboljševanje. Pristop je primeren/potreben, kadar organizacija doseže določeno stopnjo zrelosti, predvsem pa ima predano vodstvo. Prednosti standarda so, da temelji na potrjenem organizacijskem modelu. Pristop je načrtovan in obvladovan. Doseganje rezultatov se pojavlja kot dodatna spodbuda za zaposlene. Kot omejitev oziroma slabosti standarda se pojavlja finančni vložek za pokritje stroškov formalnega certifikacijskega postopka; projekt pomeni dodatno delovno obremenitev; nujna sta primerna časovna umestitev in tempo projekta (Žurga 2007: 51)

8. ZADOVOLJSTVO UPORABNIKOV

Prvo, morda temeljno načelo novega javnega menedžmenta je usmerjenost k uporabniku. To načelo lahko razložimo zelo preprosto, saj je njegovo vodilo vprašanje: Kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen? Tovrstno razmišljanje je odraz ideje, da je uprava servis vsakemu državljanu ter ideje o osredotočenosti na uporabnika. Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema naslednje cilje:

- *dostopnost upravnih storitev* – pri dostopnosti imamo v mislih opravljanje storitev, ki od uporabnika zahteva čim manj časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravne storitve;
- *socialna primernost upravnih storitev* – to pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev;
- *enostavnost upravnih storitev* – državna uprava naj si prizadeva, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njimi;
- *primerna informacijska podpora* – pomeni informacijsko podporo uporabniku, ta pa se razteza na podatke o upravnih zadevah v najširšem smislu;
- *zanesljivost* – to kategorijo se lahko doseže s sposobnostjo državne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku;
- *primernost osebnega stika* – je cilj, ki se loteva povsem nepravnega oziroma neformalnega standarda prijetnih ali vsaj primernih medčloveških odnosov;
- *odzivnost* – sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov (Internet 7).

Uprava obstoji zaradi uporabnikov in ne obratno. To dejstvo (še) ne živi v glavah uradnikov, saj bi se ti sicer čutili odgovorne predvsem uporabnikom in ne nadrejenim. Uporabniki oziroma državljani so stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela (Kovač 2007: 164).

Pretnar (2001: 106) pravi, da uspešne organizacije posvečajo veliko pozornosti odnosu do strank ter načinom za doseganje oziroma zagotavljanje njihovega zadovoljstva. Take organizacije se ves čas sprašujejo: kakšna so pričakovanja strank, kako usposobiti zaposlene, kako jih nagraditi in motivirati, kakšne nadzorne in merilne sisteme uporabljati in kako

obravnavati pritožbe strank. Organizacije se posvečajo kakovosti svojih storitev z ukrepi, ki kakovost vzpostavljajo in jo stalno povečujejo.

Načelo usmerjenosti k uporabniku bi lahko na kratko opisali kot zahtevo, da javna uprava deluje tako, da so njeni uporabniki z njo zadovoljni. Za oceno zadovoljstva uporabnikov so pomembni dostopnost storitev, cenovna sprejemljivost, enostavnost storitve, poenostavitev plačila, kakovost informacije, zanesljivost, kakovost osebnega stika, odzivnost, urejenost poslovnih prostorov ter zakonitost. Zadovoljstvo uporabnika je najpomembnejše, a ne edino merilo uspešnosti organizacije (glej Virant 2002).

Zadovoljstvo uporabnika s storitvijo pa ni vedno objektivna slika kakovosti storitve, temveč je tudi rezultat njegovih predsodkov, pričakovanj in racionaliziranja odločitev. Poleg osebnih potreb in stališč vplivajo na odločitev o kakovosti storitve tudi nujnost položaja, v katerem uporabnik storitev potrebuje, in razni drugi zunanji dejavniki, ki jih ponudnik tudi ne more vedno nadzorovati. Uporabnik je tudi pod vplivom informacij ustnega izročila ter informacij in vplivov medijev (Pretnar 2001: 108–109). Ker je končni razsodnik kakovosti vedno človek, je kakovost storitve zmes objektivnega in subjektivnega zaznavanja.

Nemec (2001: 62) trdi, da je zadovoljstvo uporabnika danes mogoče doseči le s 100 % kakovostjo. Še več, pravo zadovoljstvo je doseženo takrat, če kakovost izdelka ali storitve presega pričakovanja kupca, kupca je treba navdušiti in očarati. Zahteva po 100 % kakovosti je danes za uporabnika samoumevna in tudi upravičena. Žurga (2001b: 30) pa pravi, da zmožnost vrednotenja kakovosti temelji na transparentnosti, kar dolgoročno zagotavlja zadovoljstvo strank. Za povezavo kakovosti storitev in zadovoljstva strank pa je potrebno razviti kakovosten menedžment storitev, menedžment zaznav in menedžment pričakovanj.

Namen izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti je predvsem preveriti zadovoljstvo posameznikov, kadar vstopajo v neposreden stik z uradnimi osebami v državnem organu in dobivati informacije za doseganje kakovostnejšega poslovanja (Bohinc 2001: 10). Namen testiranja zadovoljstva strank upravnih enot pa je pridobiti potrebne informacije – osnovo za opredelitev in izvedbo ukrepov za boljšo kakovost storitve (Žurga 2002b: 34).

Poslanstvo Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja in do javnih

uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo pa moramo vsi skupaj doseči s čim bolj učinkovito izrabo človeških, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi.

S tem namenom so izdali zloženko 11 zavez javne uprave uporabnikom, v kateri piše, kaj lahko uporabniki pričakujejo od javnega uslužbenca, in sicer:

- informacije podaja na strokoven in razumljiv način,
- vlogo sprejme vsak delavnik,
- takoj me opozori na pomanjkljivost vloge,
- podatke iz uradnih evidenc pridobiva sam,
- k dopolnitvi moje vloge me pozove samo enkrat,
- čimprej izda potrdilo iz uradne evidence,
- postopek vodi hitro,
- o moji vlogi odloči čimprej,
- poučil me bo o mojih pravicah,
- omogoči mi pohvalo ali pripombo na njegovo delo,
- najpozneje v 15 dneh odgovori na moje pripombe in dopise (Internet 8).

8.1 BAROMETER KAKOVOSTI

Po Uredbi o upravnem poslovanju (Uradni list, št. 20/2005) lahko stranke podajajo svoje pripombe pisno, ustno, po elektronski poti ali z zapisom v knjigo pripomb in pohval, ki se vodi v sprejemnem prostoru organa (15. člen). Enkrat letno je bilo tudi določeno, da se izvajajo postopki ugotavljanja kakovosti storitev organa. Prav tako lahko stranke dobijo informacije o poteku postopka, seveda pri uradni osebi, ki rešuje upravno zadevo.

Z Uredbo o dopolnitvah uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list, št. 30/2006) se je 17. členu dodal nov odstavek, ki se glasi:

Organi državne uprave redno ugotavljajo zadovoljstvo strank tudi z vprašalnikom, ki ga določi minister, pristojen za javno upravo. Vprašalnik mora biti na primernem mestu dostopen vsem strankam organa. V postopkih, ki so uvedeni na zahtevo stranke, se vprašalnik, skupaj s prošnjo za izpolnitev in ustrezno pisemsko ovojnico za vrnitev vprašalnika, posreduje z odločbo oziroma sklepom, s katerim se postopek zaključi. Pri izpolnjevanju vprašalnika se strankam zagotovi popolna anonimnost. Organi so dolžni

obdelati vprašalnike za vsak koledarski mesec posebej, najpozneje do desetega dne v naslednjem mesecu, in rezultate objaviti na spletni aplikaciji, ki jo zagotovi ministrstvo, pristojno za javno upravo.

To pomeni, da se mora merjenje zadovoljstva strank izvajati vsak mesec in to tudi javno objaviti na spletu.

S tem namenom je od 1. maja 2006 v organih na primernem mestu, kjer je dostopen vsem strankam organa, na voljo poseben vprašalnik, ki je skrčen na zajem bistvenih informacij in obsega naslednja štiri vprašanja:

- ocenite kakovost dela uslužbenca/uslužbencev,
- ocenite odnos uslužbenca/uslužbencev,
- ocenite hitrost opravljenega dela,
- ocenite urejenost in dostopnost organa (Internet 9).

Poleg tega pa imajo stranke možnost izraziti še svoje mnenje oziroma podati predloge.

8.2 SERVQUAL

Metoda predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve. Za potrebe te metode so razvili tudi lestvico za merjenje kakovosti storitev, kot jo zaznavajo uporabniki. Lestvica je sestavljena iz petih skupin dimenzij kakovosti:

- fizični izgled, ki zajema stanje, videz, usklajenost in raznovrstnost prostorov, opreme, okolja, zaposlenih in promocijskega materiala;
- zanesljivost v smislu sposobnosti, da obljubljeni storitev zanesljivo in natančno izvedemo;
- odzivnost v smislu pripravljenosti pomagati pri reševanju neke naloge;
- zaupanje, znanje in ustrežljivost zaposlenih, ki vplivajo na zaupanje in samozavest pri strankah;
- empatija kot sposobnost vživeti se v vlogo in problem uporabnika.

Anketirani uporabniki storitve odgovarjajo na trditve, ki so razdeljene na dva dela:

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

Za obe obliki trditev praviloma uporabljajo Likertovo merilno lestvico s sedmimi stopnjami, od »zelo se strinjam« na eni strani, do »se sploh ne strinjam« na drugi strani (Pretnar 2001: 109).

9. UPRAVNA ENOTA RADOVLJICA

Upravna enota Radovljica teritorialno obsega 640 km². Število prebivalcev na njenem območju je 35.000. Pokriva območja občin Bled, Bohinj, Gorje in Radovljica ter vsega skupaj 98 naselij. Ima dva krajevna urada – Bled in Bohinjska Bistrica.

Opravlja upravne naloge in pristojnosti iz delovnih področij:

- ministrstva za finance,
- ministrstva za notranje zadeve,
- ministrstva za zunanje zadeve,
- ministrstva za pravosodje,
- ministrstva za obrambo,
- ministrstva za delo, družino in socialne zadeve,
- ministrstva za gospodarstvo,
- ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- ministrstva za kulturo,
- ministrstva za okolje in prostor,
- ministrstva za promet,
- ministrstva za šolstvo in šport,
- ministrstva za zdravje,
- ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- ministrstva za javno upravo

ter druge z zakoni določene upravne naloge.

Upravna enota Radovljica ima naslednjo notranje organizacijsko shemo:

- **Načelnica UE**
- **Oddelek za upravne notranje zadeve**
 - ❖ *Krajevna urada*
 - Krajevni urad Bled
 - Krajevni urad Bohinjska Bistrica
- **Oddelek za okolje in prostor**
- **Oddelek za kmetijstvo in gospodarstvo**
- **Oddelek za občo upravo in druge upravne naloge**

❖ *Informacijska pisarna.*

Naloge **načelnice UE** so naslednje:

- vodenje upravne enote,
- koordiniranje dela notranjih organizacijskih enot (NOE),
- zagotavljanje opravljanja strokovnih in drugih nalog, ki so skupne NOE,
- opravljanje drugih organizacijskih nalog v zvezi z delom UE,
- odločanje o pravicah ter dolžnostih iz delovnih razmerij javnih uslužbencev v UE,
- skrb za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja UE in z drugimi organi in organizacijami,
- samostojno oblikovanje sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv,
- opravljanje drugih najzahtevnejših nalog,
- vodenje in sodelovanje v najzahtevnejših projektnih skupinah,
- vodenje in odločanje v najzahtevnejših upravnih postopkih na prvi stopnji.

Oddelek za upravne notranje zadeve opravlja naloge:

- upravne zadeve s področja matične službe, osebnih stanj in državljanstva,
- upravne zadeve s področja prometa,
- upravne zadeve s področja javnega reda in miru, tujcev,
- upravne zadeve s področja dela krajevnih uradov.

V *krajevnih uradih*, ki sta organizacijsko vključena v Oddelek za upravne notranje zadeve, se opravljajo naslednje naloge:

- opravljanje matičnih in državljanskih zadev,
- vodenje registra stalnega in začasnega prebivalstva na območju krajevnega urada,
- izdajanja izpiskov in potrdil iz matičnih knjig in matičnega registra,
- prijava in sklepanje zakonskih zvez,
- pojasnila in pomoč občanom v zvezi s postopki pri UE,
- vodenje uradnih evidenc za potrebe državnih organov.

Naloge **Oddelka za okolje in prostor** so iz področij:

- gradbeništva,
- premoženjsko pravnih zadev,
- voda,

- prometnih zadev,
- stanovanjskih zadev.

Naloge **Oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo** obsegajo:

- gospodarstvo,
- osebno dopolnilno delo in kratkotrajno delo,
- kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana,
- ostalo.

Naloge **Oddelka za občo upravo in druge upravne naloge** se delijo na:

- upravne naloge:
 - ❖ varstvo vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja,
 - ❖ delovne knjižice,
 - ❖ registracija sindikatov in kolektivnih pogodb,
- naloge informacijske pisarne,
- naloge sprejemne pisarne,
- skupne naloge za upravno enoto.

Informacijska pisarna znotraj Oddelka za občo upravo in druge upravne naloge pa ima naslednje naloge:

- zagotavljanje splošnih informacij o upravnih storitvah in drugih postopkih upravne enote.
- pomoč strankam pri izpolnjevanju vlog,
- naročanje strank pri uradnih osebah, ki rešujejo upravne zadeve,
- omogočanje pregledovanja, prepisovanja in kopiranja dokumentov iz upravnih zadev,
- overitev dokumentov,
- izdajanje zemljiškoknjižnih izpiskov.

Upravne in strokovne naloge na območju Upravne enote Radovljica po funkcionalnem načelu samostojno opravljajo:

- a) izpostave ministrstev:
 - Ministrstvo za okolje in prostor RS, Območna geodetska uprava Kranj – Pisarna Radovljica;
 - Ministrstvo za obrambo RS, Uprava za obrambo Kranj – Izpostava Radovljica;

- Ministrstvo za notranje zadeve RS – Policijska uprava Radovljica;
- Ministrstvo za finance RS, Uprava Republike Slovenije za javna plačila, Območna enota Kranj

b) drugi organi:

- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Območna služba Kranj – Urad za delo Radovljica;
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Območna enota Kranj – Izpostava Radovljica;
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije – Lokalna izpostava Bled;
- Center za socialno delo Radovljica (Internet 10).

10. EMPIRIČNI DEL

10.1 ANALIZA STANDARDOV KAKOVOSTI

V tabeli sem pridobila podatke o pridobitvi standardov kakovosti UE Radovljica v letih 2004, 2005 in 2006.

Tabela 10.1.1: Analiza standardov kakovosti UE Radovljica

UE RADOVLJICA	ISO - datum		CAF - datum				
	PRIDOBITEV	PRESOJA	SAMOOCENITEV	AKCIJSKI NAČRT	REALIZACIJA AKCIJSKEGA NAČRTA	razlika v povprečni oceni glede na prejšnjo samoooceno	DRUGI SISTEMI KAKOVOSTI
2004	/	/	17. 8. 2004	15. 12. 2004	je v izvajanju	-	/
2005	/	/	17. 8. 2004 2005: udeležba delavnice za samooocnitev, ki bo realizirana v letu 2006	sprejet 15. 12. 2004	2005: je v izvajanju	/	/
2006	/	/	17. 8. 2004 2005: udeležba delavnice za samooocnitev, ki bo realizirana v letu 2006 2006; realizirano	sprejet 15. 12. 2004 2006; sprejet nov akcijski načrt	2005: je v izvajanju 2006; realizirano	2004:+2,17 Ocena je višja 2006:+3,06	/

Vir: Internet 11, Internet 12, Internet 13.

UE Radovljica od standardov kakovosti uporablja CAF. Pridobila ga je v letu 2006, dejanske priprave na samoocenjevanje po metodi pa so se začele že v letu 2004. Skupino za samoocenjevanje sestavljajo po en predstavnik vsake od notranje organizacijskih enot in pa načelnica, ki ima v skupini bolj vlogo poslušalca. Poskusno se je UE Radovljica samoocenila 17. 8. 2004 in 15. 12. 2004 pripravila tudi akcijski načrt, v katerem je vsako merilo posebej ocenila, definirala slabosti ter določila smernice, kako vsako od navedenih meril izboljšati. Pri poskusnem samoocenjevanju je UE Radovljica dosegla oceno +2,17. Do leta 2004 je v Sloveniji izvedlo samoocenjevanje po metodi CAF 40 upravnih enot, akcijski načrt je pripravilo 31 upravnih enot, realiziralo pa ga je 24 upravnih enot.

V letu 2005 še zmeraj velja samoocena iz leta 2004, prav tako se je že zmeraj izvajal akcijski načrt iz leta 2004, saj se UE Radovljica samoocenuje vsaki dve leti. Tega leta so potekale predvsem priprave, delavnice in izobraževanja za pridobitev certifikata v naslednjem letu. Po besedah načelnice UE Radovljica so želeli narediti predvsem »miselni preklop« pri zaposlenih in jih tako spodbuditi k čim večjemu zanimanju in sodelovanju pri pridobitvi standarda. Samoocenjevanje po metodi CAF je v Sloveniji v letu 2005 opravilo 52 upravnih enot, akcijski načrt je pripravilo 49 upravnih enot, realiziralo pa 38 upravnih enot.

V letu 2006 je UE Radovljica uradno pridobila standard CAF. Delavnice in izobraževanja za samoocenjevanje, ki so potekala od leta 2004 naprej, so se realizirala. Sprejet je bil nov akcijski načrt, v katerem so ponovno ocenjevali posamezna merila in definirali vsa področja, ki jih je potrebno izboljšati. Akcijski načrt iz leta 2004 pa je bil dokončno realiziran, kar pomeni, da so odpravili vse slabosti, ki so jih opredelili v tem načrtu, in tudi dosegli višjo samooceno kot v letu 2004 – +3,06. Pri samoocenjevanju po metodi CAF je v Sloveniji ponovno pridobilo samooceno 34 upravnih enot, akcijski načrt pa je v preteklem letu realiziralo še 30 upravnih enot.

Za leto 2007 podatki še niso uradno objavljeni. V UE Radovljica je v tem letu še zmeraj veljala samoocena iz prejšnjega leta, prav tako se je še zmeraj izvajal aktualni akcijski načrt.

Po besedah načelnice UE Radovljica so se za model CAF in ne za katerega od drugih modelov odločili, zaradi tega ker ga je možno najlaže in najhitreje udejanjiti v praksi. Še preden so se odločili za pridobitev omenjenega standarda, so njegovo vsebino že prenašali v svoje upravne storitve. Vodstvo z njim lahko izboljšuje stanje tako pri strankah kot med

zaposlenimi. Meni, da je to najboljša metoda za merjenje kakovosti in učinkovitosti, saj z ocenjevanjem dobijo povratno informacijo o svojem delu. Prav tako model odraža dejansko stanje v upravni enoti in njegova pridobitev ni povezana z visokimi stroški. Pomembno pa je, da se tudi zaposleni čutijo pripadne stalnemu izboljševanju, saj edino tako lahko organizacija deluje kakovostno in učinkovito.

10.2 ANALIZA UPRAVNEGA DELOVANJA

V tabeli sem primerjala podatke o reševanju upravnih zadev UE Radovljica v letih 2004, 2005 in 2006. Iz Direktorata za e-upravo in upravne procese so mi sporočili, da podatki za leto 2007 še niso dostopni, saj se vnašajo ročno, kar pri 58 upravnih enotah vzame veliko časa. Te podatke pa sem primerjala s podatki, dostopnimi v vsebinskih poročilih upravnih enot, ki zajemajo stanje reševanja upravnih zadev vseh upravnih enot v Sloveniji.

Ker je podatkov preveč in so nekateri bolj relevantni za mojo analizo kot drugi, sem se odločila za analiziranje stolpcev 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15 in 16.

Tabela 10.2.1: Analiza upravnega delovanja UE Radovljica

	UE RADOVLJICA	2004	2005	2006
4	Število nerešenih upravnih stvari, prenesenih iz preteklega poročevalskega obdobja	588	427	395
5	Število upravnih stvari, vrnjenih v ponovni postopek z odločbo organa druge stopnje v poročevalskem obdobju	24	8	21
6	Število upravnih stvari, začetih v poročevalskem obdobju	19383	10186	11248
7 (4+5+6)	Skupno število vseh upravnih stvari v poročevalskem obdobju	19995	10621	11664
13	Število upravnih stvari, rešenih v zakonitem roku	19426	10162	11201
14	Število upravnih stvari, rešenih po prekoračitvi zakonitega roka	149	62	93
(14/15)	<i>% upravnih stvari, rešenih po prekoračitvi zakonitega roka glede na skupno število rešenih zadev</i>	0,76	0,61	0,82
15	Skupno število rešenih upravnih stvari v poročevalskem obdobju	19575	10224	11294
16	Skupno število nerešenih upravnih stvari na koncu poročevalskega obdobja	420	397	370

Vir: Internet 11, Internet 12, Internet 13.

V poročilu o delovanju upravnih enot za leto 2004 je navedeno, da so te dobile v reševanje 1.151.767 zadev, od tega so rešile 1.126.571 zadev. To predstavlja 97,81 % rešenih zadev glede na število vseh zadev v letu 2004. UE Radovljica je dobila v reševanje 19.995 zadev, od tega je rešila 19.575 zadev, kar predstavlja 97,9 % rešenih zadev. V zvezi z navedenim

podatkom je potrebno poudariti, da je v istem obdobju odstotek nerešenih zadev, glede na število vseh zadev v letu 2004, znašal za vse upravne enote 2,18 %, za UE Radovljica pa 2,1 %. 1,72 % je bilo zadev, ki so bile rešene po prekoračitvi zakonitega roka za reševanje, medtem ko je UE Radovljica imela takih zadev le 0,76 %. Upravne enote si bile uspešne pri odpravi zaostankov, saj so ti ob koncu leta znašali le 0,37 % glede na število vseh zadev, v UE Radovljica pa kar 2,94 %.

Poročilo o delovanju upravnih enot za leto 2005 beleži zmanjšanje obsega upravnih zadev. Teh je v tem letu 725.918, UE Radovljica jih beleži 10.621. Število upravnih zadev se je v primerjavi z letom 2004 zmanjšalo za več kot tretjino. Trend padanja se tako kot v preteklih letih še zmeraj nadaljuje, a gre predvsem na račun zmanjšanja števila upravnih postopkov na področju upravnih notranjih zadev. V letu 2005 je bila velika večina upravnih zadev rešenih v zakonitem roku, in sicer kar 95,6 % od vseh zadev, v UE Radovljica 95,7 %. Po prekoračitvi zakonitega roka je bilo rešenih še 1,4 % upravnih zadev, v UE Radovljica le 0,61 % zadev. Skupaj je bilo torej rešenih 97% od vseh upravnih zadev, v UE Radovljica to znaša 96,31 %. V leto 2006 je bilo prenesenih 3 % nerešenih zadev, medtem ko je bil v UE Radovljica odstotek višji – 3,74 %. V primerjavi z letom 2004 se je odstotek prenesenih zadev v letu 2005 zvišal za 0,82 %, v UE Radovljica pa ta znaša kar 4,02 %, čeprav je potrebno poudariti, da je dejansko število prenesenih zadev v letu 2005 manjše kot v letu 2004.

V letu 2006 se je obseg upravnih zadev v upravnih enotah v primerjavi z letom 2005 povečal. Skupno število vseh upravnih zadev je bilo 780.296, v UE Radovljica 11.664. V zakonitem roku je bilo rešenih 95,6 % zadev, po prekoračitvi roka pa še 0,99 % zadev, kar skupaj zneso 96,59 % rešenih zadev. V UE Radovljica je bilo v zakonitem roku rešenih 96,03 % zadev, po preteku roka še 0,82 % zadev, kar je skupaj 96,85 % rešenih zadev. V leto 2006 je bilo prenesenih 2,79 % nerešenih zadev iz leta 2005, v UE Radovljica pa 3,17 % zadev.

Rezultati UE Radovljica so približno enaki povprečju rezultatov vseh upravnih enot pri reševanju upravnih zadev, od tega pa najbolj odstopajo pri nerešenih in prenesenih zadevah iz prejšnjega poročevalskega obdobja. Tukaj ima UE Radovljica precej višje odstotke od slovenskega povprečja. Po besedah načelnice gre to pripisati denacionalizacijskim postopkom, razlastitvam zemljišč zaradi gradnje avtoceste, predvsem pa pridobitvi gradbenih dovoljenj. Ta predstavljajo na gorenjskem zaradi specifičnosti pokrajine velik problem. Upravna enota rešuje postopke v skladu z ustavo, zakoni in prostorskimi akti. Zelo

pomembno je, da so prostorski akti izdelani kvalitetno. Vsekakor pa veliko vlogo pri tem odigrajo tudi projektanti, ki morajo slediti zakonitim rešitvam in čas reševanja zahtevkov je v veliki meri odvisen od kvalitete pripravljenega projekta.

10.3 ANALIZA BAROMETRA KAKOVOSTI

V skladu z določili Uredbe o dopolnitvah uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list, št. 30/2006) se od 1. maja 2006 mesečno ugotavlja zadovoljstvo strank z Barometrom kakovosti. Rezultati so javni in se objavljajo na spletnih straneh Državnega portala e-uprava.

Primerjala sem povprečja rezultatov vsakega od štirih odgovorov UE Radovljica s povprečjem rezultatov vseh UE v Sloveniji ter skupno povprečje vseh odgovorov UE Radovljica s skupnim povprečjem vseh slovenskih UE od meseca maja 2006 do meseca aprila 2008.

Tabela 10.3.1: Analiza Barometra kakovosti UE Radovljica in vseh upravnih enot

	1. vprašanje		2. vprašanje		3. vprašanje		4. vprašanje		povprečje vseh odgovorov	
	UE RADOVLJICA	VSE UE	UE RADOVLJICA	VSE UE	UE RADOVLJICA	VSE UE	UE RADOVLJICA	VSE UE	UE RADOVLJICA	VSE UE
maj.06	4,57	4,54	4,6	4,58	4,49	4,38	4,41	4,11	4,52	4,4
jun.06	4,48	4,52	4,5	4,57	4,22	4,33	4,17	4,12	4,34	4,39
jul.06	4,23	4,54	4,32	4,58	3,91	4,34	3,95	4,16	4,1	4,41
avg.06	4,34	4,5	4,5	4,57	4,39	4,34	4,11	4,22	4,34	4,41
sept.06	4,69	4,54	4,75	4,58	4,38	4,36	4,41	4,21	4,56	4,42
okt.06	4,83	4,55	4,67	4,6	4,44	4,4	4,3	4,23	4,56	4,45
nov.06	4,49	4,64	4,55	4,69	4,33	4,5	4,19	4,29	4,39	4,53
dec.06	4,8	4,68	4,87	4,74	4,86	4,57	4,77	4,38	4,83	4,59
jan.07	4,72	4,69	4,65	4,73	4,41	4,54	4,12	4,38	4,48	4,59
feb.07	4,72	4,64	4,86	4,68	4,6	4,48	4,19	4,41	4,59	4,55
mar.07	4,88	4,72	4,95	4,78	4,8	4,61	4,37	4,45	4,75	4,64
apr.07	4,68	4,66	4,75	4,7	4,57	4,51	4,47	4,38	4,62	4,56
maj.07	4,92	4,7	4,96	4,75	4,86	4,57	4,55	4,48	4,82	4,63
jun.07	4,64	4,69	4,76	4,74	4,33	4,55	4,24	4,46	4,49	4,61
jul.07	4,8	4,66	4,82	4,69	4,84	4,52	4,53	4,41	4,75	4,57
avg.07	4,85	4,65	5	4,69	4,77	4,51	4,69	4,47	4,83	4,58
sept.07	4,87	4,71	4,92	4,75	4,79	4,55	4,59	4,5	4,79	4,63
okt.07	4,76	4,69	4,82	4,73	4,8	4,54	4,4	4,46	4,7	4,61
nov.07	4,86	4,68	4,83	4,7	4,67	4,53	4,49	4,45	4,71	4,59
dec.07	4,78	4,71	4,94	4,75	4,89	4,58	4,61	4,5	4,81	4,64
jan.08	4,54	4,74	4,57	4,77	4,46	4,61	4,14	4,53	4,43	4,66
feb.08	4,8	4,75	4,96	4,79	4,84	4,63	4,52	4,55	4,78	4,68
mar.08	4,5	4,74	4,6	4,78	4,43	4,63	4,33	4,53	4,47	4,67
apr.08	4,85	4,74	4,9	4,78	4,83	4,65	4,39	4,52	4,74	4,67
POVPREČJE	4,69	4,65	4,75	4,7	4,58	4,51	4,37	4,38	4,6	4,56

Vir: Internet 9.

Pri treh odgovorih ima UE Radovljica višje ocene od slovenskega povprečja, razen pri četrtem odgovoru, kjer je ocena malenkost nižja od slovenskega povprečja. Prav tako je to najnižje ocenjeno vprašanje, kar pomeni, da so uporabniki storitev vseh upravnih enot najmanj zadovoljni z urejenostjo in dostopnostjo organa. Drugo vprašanje je ocenjeno najvišje, kar pomeni, da so uporabniki storitev najbolj zadovoljni z odnosom javnih uslužbencev tako v UE Radovljica kot v vseh ostalih upravnih enotah.

Pri prvem vprašanju so uporabniki ocenjevali kakovost dela javnih uslužbencev. Vprašanje je med vsemi štirimi vprašanji ocenjeno kot drugo najboljšo. Povprečna ocena UE Radovljica pri tem vprašanju je za 0,04 višja od povprečja vseh upravnih enot in je znašala 4,69. UE Radovljica je bila slabša od slovenskega povprečja v juniju, juliju, avgustu in novembru 2006, juniju 2007 ter januarju in marcu 2008. Ostale mesece pa je bila boljša od slovenskega povprečja.

Drugo vprašanje je najboljšo ocenjeno, tako v UE Radovljica (4,75) kot tudi med vsemi ostalimi upravnimi enotami (4,7). Ocenjuje se odnos javnega uslužbenca do uporabnika. V večini mesecev je bila UE Radovljica boljša od povprečja. Slabša od povprečja upravnih enot je bila junija, julija, avgusta in novembra 2006, januarja 2007 ter januarja in marca 2008.

Tretje vprašanje je z oceno na tretjem mestu med vsemi štirimi vprašanji. Tukaj uporabniki ocenjujejo hitrost opravljenega dela. Pri tem vprašanju je UE Radovljica za 0,07 boljša od povprečja upravnih enot (4,51). Slabša od povprečja slovenskih upravnih enot je bila v junija, julija in novembra 2006, januarja in junija 2007 ter januarja in marca 2008. V večini mesecev je bila boljša od povprečja.

Zadnje, četrto vprašanje, pa ima UE Radovljica ocenjeno nižje (4,37) od povprečja odgovorov vseh upravnih enot (4,38) in je tudi najslabše ocenjeno vprašanje. Pri tem vprašanju se ocenjuje urejenost in dostopnost organa. V večini mesecev je bila boljša od povprečja upravnih enot, medtem ko je mesecev, ko je bila slabša od slovenskega povprečja, več kot pri ostalih vprašanjih, in sicer julij, avgust in november 2006, januar, februar, marec, junij in oktober 2007 ter januar, februar, marec in april 2008.

Povprečje vseh štirih vprašanj ima UE Radovljica višje (4,6) od povprečja vseh slovenskih upravnih enot (4,56). UE Radovljica ima junija, julija, avgusta in novembra 2006, januarja in junija 2007 ter januarja in marca 2008 rezultate nižje od povprečja vseh upravnih enot, v večini mesecev pa so ti rezultati višji od slovenskega povprečja.

Po besedah načelnice UE Radovljica na rezultate četrtega vprašanja, ki so najnižje ocenjeni, ne morejo vplivati, saj so prostori upravne enote v lasti občine in v spomeniško zaščiteni stavbi, zato nimajo nobenih pravic stavbo kakorkoli spreminjati ali obnavljati. Edina rešitev je preselitev v novo stavbo, kar čakajo že kar nekaj časa. Uvedli pa so možnost zvonjenja, saj stavba ni opremljena tako, da bi bil omogočen dostop invalidov, prav tako nimajo dvigala, zato v takih primerih uslužbenec pride ven k uporabniku. Najbolj ponosni pa so seveda na rezultate drugega vprašanja, kjer se ocenjuje odnos javnega uslužbenca do uporabnika. Tukaj poudarja, da z zaposlenimi želijo deliti čim več ciljev organizacije, jih izobraževati in usposablјati, iskati z njimi rešitve za izboljšanje določenih stanj, jih motivirati ter vzpodbujati za vlaganje maksimalnega truda v svoje delo. Na svojih internetnih straneh objavljajo pohvale, tako da lahko vsi zaposleni v UE Radovljica vidijo, kdo od njih je pri svojem delu uspešen.

Dejstvo je, da je UE Radovljica upravna enota z zelo majhnim številom izpolnjenih vprašalnikov. Želeli bi si jih več, saj je vzorec zelo majhen. Odkar se meri zadovoljstvo uporabnikov s storitvami z metodo Barometer kakovosti je odgovarjalo na anketne vprašalnike povprečno sto uporabnikov mesečno.

UE Radovljica je po analizi rezultatov Barometra kakovosti slabša od povprečja vseh upravnih enot pri vseh štirih vprašanjih v istih mesecih. Razlogov je več, saj stranke v vprašalniku večinoma navajajo pohvale in ne razlogov za nezadovoljstvo. Nižja ocena, ki verjetno ne predstavlja tudi večjega nezadovoljstva, je lahko rezultat določenih sprememb v upravni enoti oziroma njenem okolju (dostopnost, neracionalna razporeditev prostorov). Odvisna pa je lahko tudi od večjega oziroma manjšega števila oddanih vprašalnikov, kar je najbolj verjetno. Možni razlogi za slabše rezultate od povprečja v juniju, juliju in avgustu 2006 je izvedba lokalnih volitev. Čeprav upravna enota ni neposredno povezana z volitvami, so uporabniki koristili storitve v zvezi z dajanjem podpore kandidatom. Istočasno so menjali dokumenti, zato je bilo število strank višje od običajnega. Januarja 2007 in 2008 sta meseca, ko se največ aktivnosti posveča poročilom in odpravljanju zaostankov, strank je v povprečju

manj, dobijo pa veliko vprašalnikov po pošti od zahtevkov, rešenih v mesecu decembru, saj je to čas, ko se veliko zadev zaključuje. V juniju 2007 ter marcu 2008 se je menjalo vodstvo upravne enote, kar je bil tudi očitno vzrok, da je bilo zadovoljstvo uporabnikov nižje oziroma da so zaznali določene spremembe. Prav tako je bilo junija 2007 obdobje, ko so bile velike potrebe po menjavi dokumentov, prišlo pa je tudi do gradbene afere. Pri obravnavi teh podatkov je potrebna previdnost, saj slabša ocena ni identična slabšemu zadovoljstvu uporabnikov ampak kaže le na trend. Pri vprašalniku je zelo pomemben pisni del izpolnjene ankete, kjer so konkretno izražena opažanja in pripombe. Kot že navedeno, je pripomb bistveno manj kot pa pohval za dobro opravljeno delo.

10.4 ANALIZA SERVQUAL-a

Metoda SERVQUAL temelji na vprašalniku, ki je namenjen za občasno ugotavljanje zadovoljstva strank. Namen je ugotoviti razkorak med tem, kaj uporabnik pričakuje od upravne storitve in dejanskim stanjem upravne storitve. V tabeli sem primerjala rezultate UE Radovljica v letih od 2004 do 2007 ter jih primerjala s povprečjem vseh slovenskih upravnih enot.

Tabela 10.4.1: Analiza vprašalnika SERVQUAL

UE RADOVLJICA		LETO 2004	LETO 2005	LETO 2006	LETO 2007
a	OCENA ZA UE KOT CELOTO	4,38 (4,13)	4,3 (4,24)	4,67 (4,45)	4,43 (4,52)
b	UREJENOST OPREME ...				
c	INFORMACIJE				
č	HITROST REŠEVANJA				
d	NA ENEM MESTU				
e	ZNANJE				
f	ZAUPANJE				
g	V SKLADU Z OBLJUBAMI				
h	PRAVOČASNOST				
i	ZAVZEMANJE				
j	POMOČ				
k	UREJENOST				
l	KOREKTNOST				
m	POZORNOST				
n	STROKOVNOST				
o	PRIJAZNOST				
p	NISO ČAKALE	74,1	74,6	73,77	71,56
r	ČAKALE DO 5 MINUT	12	13,1	18,85	20,18
s	SKUPAJ (NIČ IN DO 5 MIN)	86,1	87,7	92,62	91,74
š	VEČ KOT 5 MINUT	13,9	12,3	7,38	8,26

Stolpec **a** prikazuje splošno ceno kakovosti storitev na ravni upravnih enot.

Stolpci **b,c,č,d,e,f,g,h,i** in **j** prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti.

(Dejansko stanje posamezne sestavine kakovosti je: **nižje od pričakovanega**, **enako pričakovanemu** ali **višje od pričakovanega**).

Stolpci **k,l,m,n** in **o** prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih.

(Dejansko stanje lastnosti zaposlenih je: **nižje od pričakovanega**, **enako pričakovanemu** ali **višje od pričakovanega**).

Stolpci **p,r,s** in **š** prikazujejo odstotek strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve.

Vrednosti, označene v [modrih oklepajih](#) v rubriki ocena za UE kot celoto, so povprečja vseh slovenskih upravnih enot.

Vir: Internet 14, Internet 15, Internet 16, Internet 17.

UE Radovljica je v letu 2004 dobila povprečno oceno 4,38, kar je boljše od povprečja vseh UE v Sloveniji (4,13). Pri prvem sklopu vprašanj, ki se nanašajo na razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti, je bilo to nižje od pričakovanega, saj so vsa polja označena rdeče. Pri drugem sklopu vprašanj, kjer se meri razkorak med pričakovanim in dejanskim stanjem glede lastnosti zaposlenih, so bili rezultati boljši, saj so uporabniki urejenost, pozornost in prijaznost javnih uslužbencev dojemali kot višje od pričakovanega, korektnost in strokovnost pa nižje od pričakovanega. V zadnjem sklopu vprašanj, kjer se meri dolžino čakanja uporabnikov za ureditev upravne zadeve, pa je bilo uporabnikov, ki so čakali od nič pa do največ pet minut 86,1 %, kar je najnižje v vseh štirih letih (2004, 2005, 2006 in 2007), bilo pa je tudi v vseh štirih letih največ takih, ki so čakali več kot pet minut (13,9 %).

V naslednjem letu, letu 2005, je imela UE Radovljica prav tako povprečni rezultat (4,3) boljši od povprečja vseh slovenskih UE (4,24). V prvem sklopu vprašanj so uporabniki zaznavali zgolj urejenost opreme kot višje od pričakovanega, medtem ko so vsa ostala področja glede sestavin kakovosti zaznali kot nižje od pričakovanega. V naslednjem sklopu vprašanj, ki se nanaša na lastnosti zaposlenih, so urejenost zaposlenih zaznali kot višje od pričakovanega, vsa ostala vprašanja pa enako pričakovanemu. V zadnjem sklopu vprašanj pa je bil delež uporabnikov, ki na storitev niso čakali, najvišji vseh štirih letih (74,6 %), povečal se je odstotek tistih, ki so čakali do pet minut (13,1 %) ter zmanjšal odstotek tistih, ki so čakali več kot pet minut (12,3 %) v primerjavi z letom 2004.

V letu 2006 je povprečna ocena UE Radovljica najvišja v vseh štirih letih (4,67) in tudi višja od povprečja vseh UE (4,45). Prvi in drugi sklop vprašanj so uporabniki zaznavali kot nižje od pričakovanega. V tretjem sklopu vprašanj pa je bil v vseh štirih letih največji delež tistih, ki so na upravno storitev čakali od nič do pet minut (92,62 %) ter najnižji delež tistih, ki so čakali več kot pet minut (7,38 %).

V letu 2007 je bila povprečna ocena UE Radovljica (4,43) nižja od povprečja slovenskih UE (4,52). Drugače pa so uporabniki zaznavali sestavine kakovosti in odnos javnih uslužbencev

kot višje od pričakovanega. Odstotek uporabnikov, ki na upravno storitev niso čakali, je bil najnižji v vseh štirih letih (71,56 %), najvišji v vseh štirih letih pa je bil odstotek uporabnikov, ki so čakali od nič do pet minut (20,18 %).

Po ugotovitvah so rezultati anketnih vprašalnikov dobri, saj so boljši od povprečja vseh upravnih enot, razen v letu 2007, ko so ti nižji od povprečja, vendar pa v tem letu uporabniki sestavine kakovosti in lastnosti javnih uslužbencev zaznavajo kot boljše od pričakovanega. Najboljši rezultati so v drugem sklopu vprašanj, in sicer zaznavanje stanja glede lastnosti zaposlenih. To je področje, ki mu v UE Radovljica namenjajo veliko pozornosti in z različnimi izobraževanji in usposabljanji, s sodelovanjem z vodstvom ter sprotim preverjanjem ciljev dosegajo dobre rezultate. Pri prvem sklopu vprašanj na določene prvine ne morejo vplivati, kot so urejenost opreme, parkirišče, ipd. To so bili večinoma razloga za povečano nezadovoljstvo uporabnikov. Drugače pa kljub slabšemu rezultatu od povprečja v letu 2007 to kaže na veliko izboljšanje dojemanja kakovosti uporabnikov storitev. Po trditvah načelnice gre rezultate iz leta 2006, ko so vse sestavine kakovosti in lastnosti javnih uslužbencev ocenjeni nižje od pričakovanega, pripisati intenzivnim pripravam na pridobitev standarda kakovosti CAF. Kot pravi, so se želeli na sam standard zelo dobro pripraviti, zato so morda v nekaterih trenutkih posvečali več pozornosti pridobitvi standarda kot pa uporabnikom. Medtem ko rezultati iz leta 2007 odražajo zadovoljstvo uporabnikov, saj se iz leta v leto spreminja miselnost tako zaposlenih, kot drugih institucij, ki sodelujejo v procesu odločanja. Storitve so se delno izboljšale tudi zaradi sprejetih ukrepov CAF, predvsem pa zato, ker so si zaposleni prizadevali za dejansko izboljšanje kvalitete storitev, predvsem pa so to udejanjili v praksi, kar so uporabniki zaznali kot boljše od pričakovanega.

11. UGOTOVITVE

V diplomski nalogi sem preverjala tri hipoteze, in sicer se je **H1** glasila: *UE Radovljica se poslužuje standardov za merjenje kakovosti*. Hipotezo lahko potrdim, saj UE Radovljica uporablja enega od mednarodnih standardov za merjenje kakovosti, to pa je CAF. Za CAF se je odločila, ker se ji zdi od vseh standardov najbolj primeren in tudi cenovno najbolj sprejemljiv. Tako kot vse ostale upravne organizacije ga uporablja za samoocenjevanje. Dejansko so njegove prvine izvajali še preden so ga imeli. Sama zahteva po vpeljavi standarda pa je pravzaprav prišla s strani Ministrstva za javno upravo RS, saj so sami želeli zgolj povzemanje njegove sestavine, ne pa pridobiti tudi sam standard. Kot pravi načelnica UE Radovljica sam standard še ne prinese kakovosti. Kakovost je proces, ki ga je potrebno neprestano zagotavljati, predvsem pa je pomembno, da se tega zavedajo tudi zaposleni. Edino organizacija, ki deli cilje s svojimi zaposlenimi, je lahko uspešna. Z vpeljavo samega standarda odpravljajo vse pomanjkljivosti, ki jih opredelijo v akcijskem načrtu, poleg tega pa dosegajo tudi vedno boljše rezultate.

Naslednja hipoteza, ki sem jo preverjala, je bila **H2**: *Upravna enota Radovljica od leta 2004 naprej beleži povečanje kakovosti in učinkovitosti svojega delovanja*. Hipoteze ne morem niti potrditi niti zavreči. UE Radovljica je pri reševanju upravnih zadev kakovostna in učinkovita kot ostale slovenske upravne enote, saj je povprečje njenih rešenih zadev večinoma enako ali višje od povprečja rešenih zadev vseh upravnih enot. Vendar pa UE Radovljica prednjači v številu nerešenih in prenesenih zadev iz prejšnjega poročevalskega obdobja. Kot že rečeno, so to zadeve, ki jih ne sprejema sama ampak po predhodni obravnavi drugih organov, zato na njihovo reševanje nima sama neposrednega vpliva. Vendar pa je upravna enota tista, ki te upravne zadeve potrjuje oziroma zavrača, se pravi je zadnji člen v verigi, zato so slabši rezultati zapisani v njeni statistiki. Načelnica mi je zatrnila, da si tudi sami želijo, da bi bili postopki razlastitev zemljišč, pridobitve gradbenega dovoljenja in denacionalizacijski postopki enostavnejši in hitrejši, saj je upravna enota zaradi tega dostikrat nepriljubljena pri uporabnikih, razvidno pa je, da te zadeve niso zgolj v pristojnosti upravne enote. Tudi sama poziva občino in lokalne skupnosti, da bi se omenjeni postopki racionalizirali, saj so večinoma žrtve nevedni uporabniki, ki ne poznajo dobro svojih pravic.

Preverjala pa sem tudi **H3**: *Uporabniki storitev Upravne enote Radovljica so z izvajanjem letih glede na merjenja zadovoljstva uporabnikov zadovoljni*. Hipotezo lahko potrdim, saj so uporabniki z izvajanjem storitev zadovoljni. Rezultati kažejo, da so povprečja rezultatov Barometra kakovosti in metode SERVQUAL višja od povprečja vseh slovenskih upravnih enot. Za to, da so uporabniki zadovoljni s storitvami skrbijo na različne načine, od tega, da so uvedli zvonjenje in pride javnih uslužbenec ven do samega uporabnika, do ustanovitve informacijske pisarne, ki skrbi za usmerjanje uporabnikov in svetovanje. Načelnica pravi, da je to rezultat večletnega dobrega sodelovanja z zaposlenimi, saj so zaposleni tisti, ki »ustvarjajo« dobre storitve. Z njimi želijo predvsem deliti skupne cilje, zato se dobivajo enkrat mesečno na kolegijih, vsaj enkrat letno na oddelčnih sestankih, drugače pa po potrebi, ob izdelavi poslovnega načrta in ob zaključku leta, ko je realizacija poslovnega načrta. Tukaj je potrebno veliko truda vložiti v to, da zaposleni dojemajo kakovost kot nekaj, kar je stalno prisotno v organizaciji in kar je potrebno tudi negovati in razvijati, saj so le tako uporabniki lahko zadovoljni s tem, kar organizacija ponudi. Še posebej pa poudarja, da je kljub temu, da gre za organizacijo v javnem sektorju, potrebno skrbeti za kakovost, učinkovitost in zadovoljstvo uporabnikov, kot če bi to bila organizacija v zasebnem sektorju. Danes med obema ne obstajajo več tako velike razlike.

12. ZAKLJUČEK

Kot sem ugotovila v diplomski nalogi, sta danes kakovost in učinkovitost pojma, ki več ali manj definirata tudi organizacije javnega sektorja. Sta procesa, ki ju je potrebno zagotavljati vsakodnevno in dolgoročno in ne kot cilj sam po sebi. Organizacija kot celota mora čutiti željo po opravljanju boljših storitev in k temu mora prispevati čisto vsak zaposleni. Z »miselnim preklpom« kot pravi načelnica UE Radovljica se ta proces pravzaprav začne.

Kakovost se začne izvajati pri vodstvu. Vodstvo je tisto, ki prepozna potrebo po kvalitetnejšem in učinkovitejšem opravljanju storitev. Če je vodstvo ozaveščeno in to prepozna kot ključno sestavino v delovanju organizacije, potem te tendence prenese na svoje zaposlene. Zaželeno je, da zaposleni prav tako delijo cilje organizacije, saj je edino tako lahko možen prenos vrednot vodstva na zaposlene. Bistveno v tem primeru je izobraževanje in usposabljanje ter motivacija. Kot pravi Brejc (v Kovač 2007: 22) »se z izobraževanjem in usposabljanjem razvijajo sposobnosti zaposlenih, tako da lažje razumejo spremembe, s komuniciranjem na vseh ravneh in med njimi pa se doseže vsestranska obveščenost o nameranih spremembah in odpre prostor za strokovno razpravo. Usposobljeni in obveščeni uslužbenci tako postanejo soustvarjalci nečesa novega, niso več goli izvrševalci ukazov, ampak so tudi zaradi neposredne vključenosti v obvladovanje sprememb dejavnejši v želeni smeri«. Dejansko to pomeni, da se jih spodbuja k čim večji udeleženi v teh procesih, da stvari opravljajo z veseljem in ne zgolj zaradi službenih dolžnosti in da skupaj stremijo k nekim višjim ciljem. Pri tem je zelo pomembno, da se dobro delo tudi izpostavi in nagradi. Načela novega upravljanja javnega sektorja so iz zasebnega sektorja povzela tudi te elemente in tako naj se dobro delo izpostavi, prav tako pa tudi slabo, saj je vedno prostor za izboljšave.

Načela novega upravljanja javnega sektorja so prinesla iz zasebnega sektorja prenesla mnogo metod in tehnik, ki se tam uporabljajo že vrsto let. V svetu se ta načela v javni upravi uporabljajo že skoraj dvajset let, medtem ko je Slovenija začela z uvajanjem nekoliko kasneje. Razlog za to je tičal v številnih procesih, ki smo jih kot mlada samostojna država doživljali. Vlada je težnje po uvajanju načel zaznala v sredini devetdesetih let in postopoma z različnimi dokumenti in spremembo miselnosti smo dosegli primerljivost z državami članicami Evropske unije. Danes je Ministrstvo za javno upravo tisto, ki vodi naprej strategijo kakovosti, učinkovitosti in prijaznosti javne uprave s tem, da določa smernice za upravne

organizacije. Večinoma so upravne enote tiste, ki imajo največ stika z uporabniki storitev, ki potem ocenjujejo kakovost in učinkovitost uprave ter njenih uslužbencev. Zato se tudi ponašajo s pridobivanjem različnih standardov kakovosti, kar dokazuje, da je organizacija uspešna tudi navzven. Z vnosom standardov kakovosti v slovensko javno upravo pa se je dosegla miselnost, da je kakovost pojem, ki ga je potrebno neprestano izvajati, saj sam certifikat sam po sebi še ne prinese kakovosti.

Lahko rečem, da so načela novega upravljanja javnega sektorja v javno upravo prinesla tisto, kar je ta najbolj potrebovala. Vsi si kot uporabniki storitev uprave želimo kakovostne storitve, prijazne in ustrežljive uslužbence, kratke čakalne vrste, urejene upravne prostore in hitro opravljanje storitev. In z omenjenimi načeli smo to tudi dobili. Ne moremo več tarnati, da je uprava velik, rigidni sistem, v katerem se nič ne dela, saj z opravljanjem storitev v kateri koli upravni enoti vidimo, da temu ni več tako. Javna uprava se je modernizirala. Stopila je v korak s časom, in vsi dvomi ali bodo načela javnega menedžmenta vzdržala, so bili odveč. Izkazalo se je, da je preizkušnjo opravila več kot odlično.

13. LITERATURA

Andoljšek, Žiga in Janko Seljak (2005): *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Bohinc, Rado (2001): Smeri reforme javne uprave. V Gordana Žurga (ur.): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 5–11. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.

Farkaš, Geza (2000): Kako pridobiti certifikat kakovosti v upravni enoti. V Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): *Kakovost v državni upravi*, 23–28. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.

Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik (2006): *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hughes, E. Owen (2003): *Public Management & Administration. An Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Intervju z načelnico UE Radovljica.

Kovač, Polona (2002a): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila, Polona Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik: *Ekonomski vidiki javne uprave*, 144–272. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Polona (2002b): Zakaj in kako uvesti Evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 45–59. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Kovač, Polona (2004): Skupni ocenjevalni okvir (CAF) kot del razvoja slovenske javne uprave. V Karmen Kern, Polona Kovač, Loredana Leon in Vitomir Pretnar: *Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF*, 5–10. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Kovač, Polona (2007): Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila, Polona Kovač, John Loxley, Salim Loxley, Nadja Rashwan, Uroš Pinterič, Igor Klinar, Aldo Babič, Igor Šoltes, Mojmir Mrak, Peter Worstner, Alenka Mubi Zalaznik in Hiroko Kudo: *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, 94–265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Laurence, E. Lynn (2003): Public Management. V Guy B. Peters in John Pierre (ur.): *Handbook of Public Administration*, 14–24. London: Sage Publications.

Nemec, Tomislav (2001): Ali se kakovost v upravi splača? Uspešnost in stroški kakovosti v upravi. V Gordana Žurga (ur.): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 61–72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Nemec, Tomislav (2003): Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. V Rudi Kocjančič (ur.): *X. dnevi slovenske uprave*, 235–248. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Osborne, Stephen P. in Kate McLaughlin (2002): The New Public Management in context. V Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne in Ewan Ferlie (ur.): *New Public Management: Current trends and future prospects*, 7–14. New York: Routledge.

Pretnar, Vitomir (2000): Menedžment kakovosti v upravni enoti. V Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): *Kakovost v državni upravi*, 17–22. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Pretnar, Vitomir (2001): Testiranja zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. V Gordana Žurga (ur.): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 105–113. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Pusić, Eugen (2002): *Nauka o upravi*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu.

Rosenbloom, David H. in Robert S. Kravchuk (2002): *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.

Shafritz, Jay M. in Edward W. Russell (1996): *Introducing Public Administration*. New York: Longman.

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF 2006 (2007). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo RS.

Strle Vidali, Marjetka (2001): Izšel je nov slovenski standard ISO 9001:2000 (sl, en), sistemi vodenja kakovosti – zahteve. V Gordana Žurga (ur.): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 53–60. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani.

Virant, Grega (2002): Usmerjenost javne uprave k uporabniku. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 5–1. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Virant, Grega (2004): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Žurga, Gordana (2001a): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žurga, Gordana (2001b): Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave. V Gordana Žurga (ur.): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 29–39. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Žurga, Gordana (2002a): 5E – uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V Bogomil Ferfila, Polona Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik: *Ekonomski vidiki javne uprave*, 84–139. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žurga, Gordana (2002b): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 29–44. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.

Žurga, Gordana (2006): Kakovost in pravica do dobre uprave. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006*, 5–22. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo RS.

Žurga, Gordana (2007): Javne storitve med kakovostjo, učinkovitostjo in javnim interesom. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007*, 47–63. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo RS.

13.1 PRAVNI VIRI

Državni zbor RS (2005): *Zakon o državni upravi* (uradno prečiščeno besedilo) (ZDU-1-UPB4). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (13. maj 2008).

Državni zbor RS (2007): *Zakon o lokalni samoupravi* (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (14. maj 2008).

Državni zbor RS (1991): *Ustava RS*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (14. maj 2008).

Državni zbor RS (2006): *Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS* (UZ121,140,143). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200668&stevilka=2951> (15. maj 2008).

Državni zbor RS (2005): *Zakon o vladi* (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (15. maj 2008).

Državni zbor RS (2007): *Zakon o javnih uslužbencih* (uradno prečiščeno besedilo) (ZJU-UPB3). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (16. maj 2008).

Državni zbor RS (2007): *Zakon o priznanju RS za poslovno odličnost* (neuradno prečiščeno besedilo) (ZPPO-NPB2). Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&vt=1&mandate=-1&o=30&unid=UPB|14E3EDDCCAE0A9FAC125736F002C80D0&showdoc=1> (16. maj 2008).

Državni zbor RS (2005): *Uredba o upravnem poslovanju*. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200520&stevilka=690> (19. maj 2008).

Državni zbor RS (2006): *Uredba o dopolnitvah uredbe o upravnem poslovanju*. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200630&stevilka=1265> (19. maj 2008).

13.2 INTERNETNI VIRI

Internet 1: Portal upravnih enot (2008): *O portalu*. Dostopno na http://upravneenote.gov.si/o_portalu/ (8. maj 2008).

Internet 2: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Večja učinkovitost*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/vecja_ucinkovitost/ (9. maj 2008).

Internet 3: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Zloženka »Prijazna in učinkovita uprava«*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Prijazna_in_ucinkovita_javna_uprava.pdf (10. maj 2008).

Internet 4: Vlada RS (2003): *Politika kakovosti slovenske javne uprave*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/politika_kakovosti.doc (12. maj 2008).

Internet 5: EFQM (2008): *Excellence*. Dostopno na <http://www.efqm.org/> (12. maj 2008).

Internet 6: Urad za meroslovje (2008): *Priznanje RS za poslovno odličnost*. Dostopno na http://www.mirs.gov.si/si/delovna_podrocja/prspo/ (12. maj 2008).

Internet 7: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Usmerjenost k uporabnikom*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/ (13. maj 2008).

Internet 8: Ministrstvo za javno upravo (2008): *Zloženka »Kaj lahko uporabnik storitev javne uprave pričakuje od javnega uslužbenca«*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/11ZAVEZ-zlozenka.doc (14. maj 2008).

Internet 9: Državni portal e-uprava: *Barometer kakovosti* (2008). Dostopno na <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javniStran.euprava?pageid=130> (18. maj 2008).

Internet 10: Upravna enota Radovljica (2008): *O upravni enoti*. Dostopno na http://upravneenote.gov.si/radovljica/o_upravni_enoti/ (20. maj 2008).

Internet 11: Ministrstvo za javno upravo (2004): *Poročila upravnih enot za leto 2004*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/xls/UE_04_A.VI.xls (22. maj 2008).

Internet 12: Ministrstvo za javno upravo (2005): *Poročila upravnih enot za leto 2005*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/MJU_DEUP/UE/xls/ISO_in_CAF.xls (22. maj 2008).

Internet 13: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Poročila upravnih enot za leto 2006*.

Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/MJU_DE_UP/UE/doc/12tabkakovost.doc (22. maj 2008).

Internet 14: Ministrstvo za javno upravo (2004): *Primerjava med UE v letu 2004*. Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/xls/preg_primerjava_vseUE2004.xls (24. maj 2008).

Internet 15: Ministrstvo za javno upravo (2005): *Primerjava med UE v letu 2005*. Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/OAO/preg_primerjava_vseUE2005_01.xls (24. maj 2008).

Internet 16: Ministrstvo za javno upravo (2006): *Primerjava med UE v letu 2006*. Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/OAO/Analiza_primerjava_med_UE_2006.xls (24.5.2008).

Internet 17: Ministrstvo za javno upravo (2007): *Primerjava med UE v letu 2007*: Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Kakovost/Analiza_primerjava_med_UE_2007.xls (24. maj 2008).

14. PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z načelnico UE Radovljica. Radovljica, 2. 6. 2008.

Kako, da ste se od vseh standardov kakovosti odločili ravno za CAF?

Za CAF smo se odločili, ker smo ga dejansko izvajali še preden smo ga uradno sploh imeli. CAF se mi zdi najboljše orodje za vodstvo, da z njim pridobi ustrezne povratne informacije. Je mehka metoda in je cenovno zelo ugoden, prav tako je njegova implementacija precej enostavna. Odraža dejansko stanje, ki je v neki upravni organizaciji, vodstvu pa pomaga pri izboljševanju stanja. Začeli smo ga izvajati že v letu 2004 in tudi pripravili akcijski načrt, ki smo ga v letu 2006 tudi uresničili. V akcijski načrt zapišemo vse, kar želimo v naslednjih dveh letih izboljšati in tem ciljem tudi sledimo. V letu 2006 smo tudi dejansko pridobili sam standard, izboljšala pa se je tudi ocena. Skupino za samoocenjevanje sestavlja po en uslužbenec in posamezne notranje organizacijske enote in sama kot poslušalka, saj me predvsem zanima, kako na upravno enoto gledajo uslužbenci. Zahteva po samem standardu je pravzaprav prišla s strani Ministrstva za javno upravo RS. Menim, da je kakovost nekaj, kar moraš imeti v sebi, k temu stremeti in to tudi odražati v svojem delovanju, saj sam standard brez tega ne pomeni nič. Pomemben je »miselni preklon«.

Ali se vam zdi, da ste pri upravnem delovanju uspešni?

Rezultate smatramo kot dobre, saj je za tako majhno upravno enoto, kot je radovljiška, to več kot dober rezultat. Res je, da imamo več nerešenih in prenesenih zadev iz prejšnjega leta kot ostale upravne enote. Vendar to ni izključno naša krivda. Največ težav imamo z denacionalizacijskimi postopki, razlastitvami zemljišč zaradi izgradnje avtoceste in pridobitvi gradbenih dovoljenj. To so področja, ki niso zgolj v domeni UE Radovljica, ampak tudi v domeni ostalih upravnih organov. Smo pa tisti, ki zadeve na koncu potrdimo ali zavrnemo in zato se slabi rezultati kažejo v naši upravni statistiki. Še največ težav imajo ljudje pri pridobitvi gradbenih dovoljenj, saj morajo to prej urediti s projektanti, ti pa z lokalno skupnostjo. Sploh imajo ljudje na gorenjskem s tem težave, ker je pokrajina zelo gorata in pridobitev dovoljenja ni tako enostavna. Žal pa smo mi tisti, ki smo na koncu zaradi tega neprijetni pri uporabnikih. Zato tudi opozarjamo občino in lokalne skupnosti, če bi se te

postopke dalo kako racionalizirati, saj bi bilo tudi v našem interesu, da se stvari čim hitreje in za uporabnike najbolj ugodno uredijo.

Kako komentirate rezultate Barometra kakovosti?

Z rezultati smo več kot zadovoljni in se smatramo za uspešne. Večinoma smo nad povprečjem vseh ostalih upravnih enot, kar nam je v velik ponos. V nekaterih mesecih smo sicer ocenjeni slabše od slovenskega povprečja, vendar to še ne pomeni nezadovoljstva uporabnikov. Večinoma gre to pripisati večjemu ali manjšemu številu oddanih vprašalnikov. Možno pa je tudi, da je rezultat nekaterih sprememb v upravni enoti oziroma okolju. So pa zaznali uporabniki določene spremembe junija 2007 in marca 2008, saj se je v enem letu dvakrat zamenjalo vodstvo. V juniju smo imeli tudi veliko uporabnikov, ker so se menjali dokumenti, zgodila pa se je tudi gradbena afera, v katero smo bili vpleteni. V času po novem letu, se pravi v januarju imamo ponavadi aktivnosti za zmanjšanje zaostankov in nerešenih stvari, dobimo pa tudi veliko vrnjenih vprašalnikov po pošti od zahtevkov, rešenih v mesecu decembru. Takrat se veliko zadev zaključuje. V času poletnih mesecev v letu 2006 so potekale priprave na lokalne volitve in so uporabniki koristili storitve v zvezi z dajanjem podpore kandidatom, kar predvidevam, da so občutili tudi uporabniki, čeprav nismo neposredno povezani z volitvami. Prav tako je bil to ponovno čas velike menjave dokumentov.

Kaj pa pravite na anketni vprašalnik SERVQUAL?

Kot že rečeno, smo dobrih rezultatov vedno veseli. Veseli nas, da nas uporabniki vidijo kot kakovostne in učinkovite, saj se za to trudimo vsak dan. Kakovost je nekaj, kar si želimo, da bi naši zaposleni ponotranjili. Edino če tudi sami čutijo, da je kakovost nekaj, kar ni enkratno, ampak je za to treba delati vsak dan, potem smo lahko uspešni. Zato tudi izobražujemo in usposabljammo zaposlene, jih motiviramo, z njimi delimo cilje in jih tudi skupaj preverjamo. Običajno se dobivamo enkrat mesečno na oddelčnih kolegijih, enkrat letno na oddelčnih sestankih, ali po potrebi, ob izdelavi poslovnega načrta in ob koncu leta, ko ga realiziramo. Tako vključujemo zaposlene in želimo, da bi tudi sami sprejemali cilje, ki jih ima vodstvo. Zato so zaposleni tudi tako uspešni pri svojem delovanju. Motiviramo pa jih tako, da pohvale objavljamo na internetnih straneh. Medtem ko na zaposlene lahko vplivamo, pa nimamo vpliva na izgled naših prostorov, ki ga ocenjujejo tudi uporabniki. Žal smo v stavbi, ki je spomeniško zaščiten in je ne smemo spreminjati. Upam, da se bomo kmalu preselili v nove

prostore kot nam je bilo obljubljeno. Smo se pa drugače znašli, in sicer imamo zvonec na vratih, tako da če pride nekdo, ki ne more v stavbo, pride naš uslužbenec ven.

PRILOGA B: Vprašalnik Barometer kakovosti

NAZIV ORGANA

Naslov

Spoštovani,

Kot našo stranko Vas vljudno vabimo, da ocenite naše delo, in nam s tem pomagate, da ga še izboljšamo. Prosim Vas, da izpolnjeni vprašalnik, ki je anonimen, oddate v skrinjico **ob izhodu iz stavbe**.

Za Vaše sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujemo!

	Ime in priimek Predstojnik organa
--	--

V P R A Š A L N I K

Prosimo, označite Vašo oceno in vpišite Vaše mnenje ali predlog:

	←—————→				
	slabo			odlično	
Ocenite kakovost dela uslužbenca / uslužbencev:	1	2	3	4	5
Ocenite odnos uslužbenca / uslužbencev do Vas:	1	2	3	4	5
Ocenite hitrost opravljenega dela:	1	2	3	4	5
Ocenite urejenost in dostopnost organa:	1	2	3	4	5
Vaše mnenje ali predlog:	_____				

Napotki za pripravo vprašalnika, ki je strankam na voljo na organu:

- Vprašalnik je pripravljen v standardizirani obliki. Prosimo, da besedilo, označeno z rumeno, nadomestite z ustreznim besedilom za vaš organ.
- Vprašalnik je anonimen, zato naj na njem ne bo nobenih oznak, ki bi pripomogle k identifikaciji stranke.
- Format vprašalnika je A5.
- Vprašalniki naj bodo dostopni vašim strankam povsod, kjer te urejajo svoje zadeve, na informacijah, ipd.
- Skrinjica za oddajo izpolnjenih vprašalnikov naj bo locirana tam, kjer gredo stranke mimo, ko zapuščajo stavbo oziroma na takem mestu, da je strankam ne bo treba posebej iskati. Skrinjac je lahko tudi več. Skrinjica naj bo ustrezno označena, poleg nje naj bodo tudi vprašalniki.

PRILOGA C: Vprašalnik SERVQUAL

V P R A Š A L N I K

1. Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od sestavin kakovosti v spodnji preglednici.

Na levi strani preglednice označite, kakšna so bila vaša pričakovanja preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, kako ste zaznali dejansko stanje.

nižja ← → višja

PRIČAKOVANJA	Sestavine kakovosti	DEJANSKO STANJE
1 2 3 4 5	urejenost prostorov, opreme in okolja	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	izvajanje storitev v skladu z obljubami	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	reševanje zadeve na enem mestu	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni si prizadevajo zadovoljiti potrebe strank	1 2 3 4 5

2. *Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)?* (Ustrezno označite.)

- takoj sem bil(a) na vrsti do 5 minut od 6 do 10 minut
 od 11 do 15 minut od 16 do 20 minut več kot 20 minut

3. *Kaj je bil po vašem mnenju vzrok čakanja?* (Ustrezno označite, ne odgovarjajte če ste bili takoj na vrsti.)

- vrsta ljudi pred mano počasnost zaposlenega
- zaposlenega ni bilo v pisarni razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu
- drugo (prosimo, navedite): _____

Prosimo obrnite!

4. Kje ste dobili informacije o tem, kaj potrebujete v zvezi z reševanjem vaše zadeve?
(Ustrezno označite – lahko je tudi več odgovorov.)

- v sprejemni pisarni / na "informacijah" na internetu
- postopek mi je predstavil referent iz publikacij upravne enote
- nisem iskal(a) informacij drugo (navedite): _____

5. Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od lastnosti zaposlenega v spodnji preglednici.

Na levi strani preglednice označite, kakšena so bila vaša pričakovanja o tem KAKŠEN NAJ BI BIL uslužbenec preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, KAKŠEN JE BIL uslužbenec, ki je reševal vaš primer.

slabše ← → boljše

PRIČAKOVANJA					Lastnosti zaposlenih	DEJANSKO STANJE				
1	2	3	4	5	urejen	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	korekten	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	pozoren	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	strokoven	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	prijazen	1	2	3	4	5

6. Vaša mnenja in predlogi:

**PROSIMO VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.
HVALA ZA SODELOVANJE!**