

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urban Ropotar

**Uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo: primer  
Občine Mengeš**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urban Ropotar

mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

**Uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo: primer  
Občine Mengeš**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

*Naj bo lepota tega, kar imate radi, to, kar delate.*

*(Rumi)*

*Iskrena hvala vsem, ki ste mi ob študiju stali ob strani. Hvala vam za vašo podporo,  
vzpodbudo in potrpljenje! ☺*

*Urban Ropotar*

## **UVAJANJE MENEDŽMENTA KAKOVOSTI V LOKALNO SAMOUPRAVO: PRIMER OBČINE MENGEŠ**

V diplomskem delu bomo preučevali uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo skozi problematiko načrtovanja in sprejemanja strateških dokumentov ter uporabe modelov vodenja kakovosti v občinski upravi. Cilj je predstaviti razumevanje in izmeriti kakovost delovanja občinske uprave ter ugotoviti ali slednja v svojih strateških dokumentih prepozna uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje in na kakšen način to dosega. Diplomsko delo temelji na teoretično pojmovnih izhodiščih ter študiji primera, v katerem smo obravnavali občinsko upravo Občine Mengeš. Ugotovili smo, da se izbrana občinska uprava ne poslužuje menedžmenta kakovosti, saj nima sprejetih strateških dokumentov, opredeljenih ciljev in ukrepov za uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje ter le občasno uporablja modele za vodenje kakovosti. Rezultati analize dokumentov in opravljene raziskave so pokazali, da občinska uprava sicer zagotavlja določeno stopnjo kakovosti pri skladnosti delovanja s sprejetimi predpisi ter pričakovanji uporabnikov in zaposlenih. Prav tako pa smo ugotovili, da se v strategijah kakovosti slovenske javne uprave več pozornosti namenja državni upravi kot lokalni samoupravi, pri čemer niti ministrstvo, niti služba Vlade RS nista pristojna za področje menedžmenta kakovosti v lokalni samoupravi.

**Ključne besede:** občinska uprava, menedžment kakovosti, strateški dokumenti, zadovoljstvo zaposlenih in uporabnikov

## **INTRODUCTION OF QUALITY MANAGEMENT INTO LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE CASE OF MUNICIPALITY MENGEŠ**

In this diploma thesis we examined the introduction of quality management into local self-government in terms of planning, accepting strategic documents and the use of quality management models in the municipal administration. Our goal was to present understanding and to measure the quality of municipal administration performance. We also wanted to find out whether the municipal administration identifies efficient, effective and quality performances in its strategic documents and how this is achieved. Our thesis is based on theoretical findings and on the case study of the municipal administration of the Municipality of Mengeš. We have learned that the selected municipal administration does not make use of quality management: it does not have any strategic documents, defined goals or measures for efficient, effective and quality performance and it just occasionally uses quality management models. The results of documents analysis and our own research showed that the municipal administration provides some quality regarding the compliance of performance with regulations and compliance of employee and user expectations. We have also come to the conclusion that government quality management strategies devote much more attention to public administration on the state level than to local self-government. This can result from the fact that none of the Slovenian government bodies is responsible for quality management in local self-government.

**Key words:** municipal administration, quality management, strategic documents, employee and user satisfaction

# KAZALO

<b>SEZNAM KRATIC .....</b>	<b>7</b>
<b>1 UVOD.....</b>	<b>8</b>
<b>2 METODOLOŠKI OKVIR.....</b>	<b>9</b>
2.1 OPREDELITEV PROBLEMA .....	9
2.2 CILJI .....	10
2.3 HIPOTEZA .....	10
2.4 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE .....	11
<b>3 TEORETIČNI DEL.....</b>	<b>13</b>
3.1 UVOD .....	13
3.2 OSNOVNI TEORETIČNI POJMI .....	13
3.2.1 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA .....	13
3.2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA .....	15
3.2.3 OBČINA IN OBČINSKA UPRAVA .....	16
3.3 JAVNI MENEDŽMENT .....	17
3.3.1 POSLOVNA ODLIČNOST.....	19
3.4 KAKOVOST, USPEŠNOST IN UČINKOVITOST .....	20
3.5 MENEDŽMENT KAKOVOSTI.....	22
3.5.1 ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH.....	23
3.5.2 ZADOVOLJSTVO UPORABNIKOV.....	24
3.6 UVAJANJE SISTEMA KAKOVOSTI V OBČINSKO UPRAVO .....	25
3.6.1 POLITIKA, CILJI IN STRATEGIJA KAKOVOSTI.....	27
3.7 SISTEM KAKOVOSTI V LOKALNI SAMOUPRAVI Z VIDIKA STRATEGIJ VLADE RS .....	28
3.7.1 STRATEŠKI NAČRT ZA IMPLEMENTACIJO PROJEKTA REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1997 - 1999 .....	29
3.7.2 STRATEGIJA NADALJNJEGA RAZVOJA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA 2003-2005 .....	30
3.7.3 POLITIKA KAKOVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	31
3.7.4 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE 2006-2013 .....	32
3.7.5 VREDNOTENJE STRATEGIJ .....	33
3.8 MODELI ODLIČNOSTI IN STANDARDI KAKOVOSTI .....	33
3.8.1 STANDARDI ISO.....	34
3.8.2 MODEL EFQM.....	34
3.8.3 MODEL CAF .....	35
3.9 SINTEZA TEORETIČNIH IZHODIŠČ .....	36
<b>4 EMPIRIČNI DEL .....</b>	<b>38</b>
4.1 UVOD .....	38
4.2 OPIS OBČINE MENGEŠ .....	39
4.2.1 NALOGE OBČINSKE UPRAVE.....	39
4.2.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IN PODROČJA DELA.....	40
4.2.3 STRUKTURA ZAPOSLENIH.....	42
4.3 MENEDŽMENT KAKOVOSTI V OBČINSKI UPRAVI OBČINE MENGEŠ... 43	
4.3.1 INSTITUCIONALNA IN PODROČNA PRISTOJNOST .....	43
4.3.2 OPREDELITEV POJMOV V DOKUMENTIH.....	44

4.3.3 POSLANSTVO IN VIZIJA.....	45
4.3.4 STRATEGIJA IN CILJI DELOVANJA OBČINSKE UPRAVE .....	46
4.3.5 REZULTATI ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH.....	47
4.3.6 REZULTATI ZADOVOLJSTVA UPORABNIKOV.....	50
4.4 VLOGA VLADE RS.....	54
<b>5 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>56</b>
<b>6 LITERATURA.....</b>	<b>59</b>
<b>7 PRILOGE .....</b>	<b>65</b>
PRILOGA A: INTERVJU Z MARIJO KOS, DIREKTORICO OBČINSKE UPRAVE OBČINE MENCEŠ.....	65
PRILOGA B: ZASTAVLJENA VPRAŠANJA MJU OZ. SVLR .....	67
PRILOGA C: ODGOVOR MJU IN SVLR NA ZASTAVLJENA VPRAŠANJA .....	68
PRILOGA Č: VPRAŠALNIK ZA UGOTAVLJANJE ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH .....	70
PRILOGA D: VPRAŠALNIK ZA UGOTAVLJANJE ZADOVOLJSTVA UPORABNIKOV .....	72

## **KAZALO GRAFOV**

GRAF 4.1: STOPNJA ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH.....	49
GRAF 4.2: RAVNANJE ZAPOSLENIH OB POVEČANJU KOLIČINE DELA.....	50
GRAF 4.3: POMANJKANJE ZNANJA ZAPOSLENIH .....	50
GRAF 4.4: STOPNJA ZADOVOLJSTVA UPORABNIKOV .....	52
GRAF 4.5: ČAS ČAKANJA .....	53
GRAF 4.6: RAZLOG ČAKANJA.....	53

## **KAZALO SLIK**

SLIKA 3.1: RAZMERJE MED POLITIKO, STRATEGIJO IN CILJI .....	27
SLIKA 4.1: ORGANIGRAM OBČINSKE UPRAVE OBČINE MENCEŠ.....	41

## **KAZALO TABEL**

TABELA 4.1: POVPREČNE OCENE STOPNJE STRINJANJA S TRDITVAMI.....	48
TABELA 4.2: POVPREČNE OCENE PRIČAKOVANJ UPORABNIKOV TER DEJANSKEGA STANJA.....	51

## **SEZNAM KRATIC**

CAF – Common Assessment Framework (*slo.* Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju)

EFQM – European Foundation for Quality Management (*slo.* Evropski model odličnosti)

EU – Evropska unija

ISO – The International Standards Organization (*slo.* Mednarodna organizacija za standarde)

MJU – Ministrstvo za javno upravo

MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve

SVLR – Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

PRSPO – Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost

RS – Republika Slovenija

OM – Občina Mengeš

OU OM – občinska uprava Občine Mengeš

## 1 UVOD

V diplomskem delu bomo preučevali uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo skozi problematiko načrtovanja in sprejemanja strateških dokumentov ter uporabe modelov vodenja kakovosti v občinski upravi. Javni menedžment še ni povsem konsolidirana praksa slovenske javne uprave, saj se je ideja o uvajanju uspešnih menedžerskih praks iz zasebnega sektorja v javni sektor pri nas postopoma začela uveljavljati šele v drugi polovici 90. let, ko je tedanja vlada sprejela strateški načrt reforme javne uprave. V njem je kot temeljni cilj navedla uvedbo nove funkcije javne uprave in razvoj njene moderne institucionalne oblike, po zgledu zahodnih držav. Kljub temu, da gre v javni upravi še vedno bolj kot ne za monopol storitev, je potrebno zagotavljati nenehno izboljševanje kakovosti, saj so uporabniki vedno bolj zahtevni, njihova pričakovanja pa vse višja. Storitve morajo tako biti učinkovitejše, hitrejše ter dostopnejše, hkrati pa se zahteva smotrnejšo porabo proračunskih sredstev, kar velja tako za organizacije na državni kot lokalni ravni. Od slednjih se torej pričakuje, da imajo v svojih strateških dokumentih jasno opredeljeno kaj uspešnost, učinkovitost in kakovost pomenijo ter na kakšnem način jih doseči. To je namreč predpogoj, da o uvajanju menedžmenta kakovosti sploh lahko govorimo. V nalogi nas bo tako zanimalo ali občinske uprave stremijo h kakovosti delovanja z uvajanjem menedžmenta kakovosti s tem, ko v imajo v strateških dokumentih opredeljene cilje in ukrepe za uspešno, učinkovito ter kakovostno delovanje uprave.

Diplomsko delo je razdeljeno na štiri dele. V metodološkem delu je predstavljena opredelitev problema, cilji, hipoteza ter raziskovalne metode in tehnike, s katerimi bomo preverjali zastavljeno hipotezo. V teoretskem delu so predstavljena teoretično pojmovna izhodišča, kar nam bo služilo kot temelj za nadaljnjo analizo. Slednja zajema tretji del diplomske naloge, ki vključuje študij primera, v okviru katerega je obravnavana občinska uprava Občine Mengeš. Izbrana občina predstavlja primer, kjer vodstvo stremi h kakovosti delovanja, saj se zaveda pomena uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti storitev, vendar proces sprejetja ključnih strateških dokumentov še ni zaključen. K tej izbiri je prav tako pripomoglo dobro poznavanje občine ter neposredna možnost dostopa do podatkov. V zadnjem, zaključnem poglavju pa bomo podali sklepne ugotovitve ter ovrgli ali potrdili na začetku zastavljeno hipotezo.



## 2 METODOLOŠKI OKVIR

### 2.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Uvajanje kakovosti v slovensko javno upravo se je začelo že v prvi polovici 90. let ter se nato postopoma nadaljevalo v drugi polovici. V letih 1996 in 1997 se je začel projekt preobrazbe slovenske javne uprave, znotraj katerega je bil sprejet dokument *Politika kakovosti državne uprave*, z namenom približevanja evropskim standardom kakovosti (Colnar 2006, 22). Temu so sledili še drugi dokumenti<sup>1</sup> (Kustec- Lipicer 2007, 203-204), ki so pomenili nadgradnjo in/ali dopolnitev že obstoječih. V ta proces je bila, kot del javne uprave (več v nadaljevanju), vključena tudi lokalna samouprava, ki pa preobrazbe ni bila deležna v takšnem obsegu kot državna uprava.

Manjko pozornosti uvajanja kakovosti v uprave lokalnih skupnosti se kaže tudi v »aktualni« strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja za obdobje 2003–2005, ki lokalno samoupravo omenja »zgolj« na eni strani, in sicer, da so samoupravne lokalne skupnosti del javne uprave, ki je najbližje prebivalcem ter, da ta skrbi za zagotavljanje storitev, ki jih prebivalci najpogosteje potrebujejo (Vlada RS 2003a). V skladu s tem bi veljalo pričakovati, da bo vlada sprejela ukrepe, s katerimi bi na eni strani spodbudila občinske uprave k načrtovanju strateških dokumentov uvajanja kakovosti<sup>2</sup> v njihove delovne procese ter na drugi strani zagotovila vire za izvedbo letih. Vendar pa je stanje ravno nasprotno, saj Uredba o upravnem poslovanju<sup>3</sup> (UUP 2005, 17. čl.) določa, da se postopki ugotavljanja kakovosti storitev izvajajo v organih državne uprave in pri nosilcih javnih pooblastil na državni ravni na podlagi metodologije, ki jo določi minister, pristojen za javno upravo. To pomeni, da občinske uprave ugotavljajo oz. merijo kakovost povsem prostovoljno, kar posledično vodi do

---

<sup>1</sup> Leta 1993 Stališče Vlade Republike Slovenije v zvezi s kakovostjo in konkurenčnostjo izdelkov in storitev ter z izvedbo prve faze nacionalnega programa kakovosti (1993–2000), leta 1996 Politika kakovosti državne uprave, leta 1997 Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997–1999, leta 2003 Politika kakovosti slovenske javne uprave, leta 2003 Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 ter leta 2005 Strategija razvoja Slovenije (Kustec Lipicer 2007, 203–204).

<sup>2</sup> Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 na področju kakovosti, usmerjenosti k uporabniku, gospodarnosti in učinkovitosti predvideva prehod na Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) kot orodje za upravljanje odličnosti v javni upravi, s poudarkom na enotni metodologiji za primerjanje uspešnosti in izmenjavo dobrih praks (Vlada RS 2003).

<sup>3</sup> Uredba sicer »velja za organe državne uprave, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti ter druge pravne in fizične osebe, kadar na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge, če ni s to uredbo in z drugimi predpisi določeno drugače« (UUP 2005, 1. čl.).

razlik v samem delovanju občinskih uprav slovenskih občin ter neenak položaj državljanov pri koriščenju storitev, ki jih najpogosteje potrebujejo. Hkrati s tem pa je »ogrožena« izvedba sprejetih strategij ter z njimi reforma javne uprave. Vlada bi morala s sprejetjem ustrezne zakonodaje ter z zagotavljanjem finančne in strokovne podpore, občinske uprave »prisiliti« v izvedbo ukrepov za doseg strateških ciljev. Takšen ukrep ni potreben le z vidika enakopravnosti državljanov pri koriščenju storitev, temveč tudi z vidika decentralizacije države.

## **2.2 CILJI**

Uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo je lahko uspešno le s sprejetjem in izvajanjem strategij in dokumentov, v katerih je jasno določeno kaj uspešnost, učinkovitost in kakovost pomeni ter na kakšen način to doseči. Občinske uprave, ki v svoje strateške dokumente ne vključujejo omenjenih prvin, so pri svojem delu manj uspešne, učinkovite ter kakovostne, kot bi lahko bile, saj ne izpolnjujejo osnovnega pogoja uvajanja menedžmenta kakovosti; brez strategije in načrtovanja namreč težko kaj izvajamo oz. uvajamo. Občinske uprave morajo tako najprej prepoznati ključne lastnosti uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti, jih znati vpeljati v temeljne občinske strateške dokumente ter jih nato izvajati z vodenjem kakovosti. Cilj diplomske naloge je torej (1) predstaviti razumevanje in izmeriti kakovost delovanja občinske uprave ter (2) ugotoviti ali slednja v svojih strateških dokumentih prepozna uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje in na kakšen način to dosega. Pri tem nas zanima, kakšno vlogo imajo (če sploh) že sprejeti dokumenti in strategije vlade ter pristojno ministrstvo znotraj nje.

## **2.3 HIPOTEZA**

S pomočjo teorije ter praktičnega primera bomo poskušali preveriti naslednjo hipotezo:

*Občinske uprave stremijo h kakovosti delovanja z uvajanjem menedžmenta kakovosti, kar se kaže skozi sprejetje strateških dokumentov, s katerimi opredeljujejo cilje in ukrepe za uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje uprave, ter uporabo različnih modelov vodenja kakovosti.*

Zgornje zastavljena hipoteza je vsebinsko kompleksna, zato bomo na tem mestu postavili tri podhipoteze, katere bomo poskušali utemeljiti v teoretičnem delu naloge:

1. *Občinske uprave v svojem delovnem procesu znajo prepoznati uspešnost, učinkovitost ter kakovost delovanja.*
2. *Uspešnost, učinkovitost in kakovost občinske uprave vključujejo v svoje strateške dokumente, kjer opredeljujejo cilje in ukrepe za doseg le teh.*
3. *Za vrednotenje sprejetih ciljev občinske uprave uporabljajo različne modele vodenja kakovosti.*

Pri proučevanju zgoraj zastavljene hipoteze nam bodo v pomoč naslednji kazalniki:

- a) Opredelitev pojmov v dokumentih
- b) Poslanstvo in vizija
- c) Strategija in cilji delovanja občinske uprave
- d) Rezultati zadovoljstva zaposlenih
- e) Rezultati zadovoljstva uporabnikov

## **2.4 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE**

Pri raziskovanju in preverjanju hipotez smo uporabili tako kvalitativne kot tudi kvantitativne metode in tehnike. Kvalitativne metode se ukvarjajo s kvaliteto določenega pojava, pri katerem sicer lahko vidimo spremembe ali povezanost z drugimi pojavi, a jih ne moremo numerično izraziti. Pri kvantitativnih metodah pa je bistvena ravno količina določene značilnosti pojava in njeno merjenje oz. pridobivanje numeričnih podatkov o predmetu proučevanja (Bučar 2000 in dr., 8). Konkretno metode in tehnike, ki smo jih uporabili v nalogi so:

- ***Analiza sekundarnih virov***, s katero smo opredelili teoretična izhodišča, ki so služila kot osnova za nadaljnje delo. Pri tem smo se oprli na relevantno strokovno literaturo in članke ter druge vire, dostopne na svetovnem spletu.
- ***Analiza in interpretacija primarnih virov***, s katero smo opredelili širši kontekst in problem. Gre predvsem za obstoječe pravne predpise, strategije in druge razpoložljive dokumente.

- **Deskriptivna metoda**, s katero smo opisali stanje, širši kontekst in pomen problematike.
- **Družboslovni intervju**<sup>4</sup>, s katerim smo dobili boljši vpogled v delo občinskih uprav in razumevanje njihovega dela. Opravljen je bil en intervju, in sicer z Marijo Kos, direktorico občinske uprave Občine Mengeš.
- **Lastna raziskava**<sup>5</sup>, kjer smo opravili anketi o zadovoljstvu zaposlenih z delovanjem občinske uprave Občine Mengeš ter o zadovoljstvu uporabnikov z njenimi storitvami.
- **Študija primera** je hitra in stroškovno učinkovita, zato je pogosto uporabljena metoda. Omogoči prepoznavo značajskih in drugih spremenljivk, ki prvotno niso bile vključene ali povezane z obravnavanim družbenim primerom. Pokaže nam primerjavo med teoretičnim okvirom politike in dejanskim izvajanjem le-te (Majchrzak 1984, 63). S študijo primera smo skušali prikazati kakovost delovanja izbrane občinske uprave ter kako se slednja poslužuje smernic uvajanja menedžmenta kakovosti, ki jih je določila vlada v svojih dokumentih. V diplomskem delu je obravnavana občinska uprava Občine Mengeš.

---

<sup>4</sup> Želeli smo opraviti intervju z dr. Gordano Žurga z Ministrstva za javno upravo, ki pa je intervju zavrnila z utemeljitvijo, da ni pristojna za področje našega raziskovanja ter nas zato napotila na Službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, vendar nam tudi tam niso znali pomagati (glej Prilogo C).

<sup>5</sup> Arhiv odgovorov na anketna vprašanja zaposlenih in uporabnikov je na voljo pri avtorju naloge.

## **3 TEORETIČNI DEL**

### **3.1 UVOD**

V tem delu naloge bomo v izogib nesporazumom, različnim interpretacijam ter za lažje in boljše razumevanje izbranega problema najprej opredelili osnovne teoretične pojme, kot so: javna in državna uprava, lokalna samouprava ter občina in občinska uprava. Temu bo sledila predstavitev ključnih značilnosti področja raziskovanja ter temeljnih teorij, na katere se bomo oprli v empiričnem delu naloge.

### **3.2 OSNOVNI TEORETIČNI POJMI**

#### **3.2.1 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA**

V življenju se skorajda vsak državljan sreča s pojmom javna in državna uprava, ki s svojim delovanjem vsakodnevno posegata v naše življenje. Predvsem laiki pojma običajno zamenjujejo ali razumejo kot sinonima, čeprav to še zdaleč nista. Pri prebiranju literature lahko ugotovimo, da so si opredelitve javne in državne uprave med seboj dokaj podobne. Rosenbloom (v Huges 2003, 8) tako npr. pravi, da javna uprava pomeni uporabo menedžerskih, političnih in pravnih teorij ter procesov za izpolnjevanje pravosodne, izvršilne ter zakonodajne veje oblasti, ki zagotavljajo regulatorne in storitvene funkcije za del ali celotno družbo. Haček (2005, 24) javno upravo razume kot celoto vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovne funkcije javnega upravljanja<sup>6</sup>. Po njegovem mnenju lahko o javni upravi govorimo tako v formalnem kot materialnem smislu. Pri prvem gre za sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah oz. uresničevanju družbene koristi, pri drugem pa za sam proces odločanja v teh zadevah. »Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti- najširša takšna skupnost je država« (Bučar v Virant 2004, 52). Prav iz pojma država izhaja pojem državna uprava, ki jo Haček (2005, 29)

---

<sup>6</sup> Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa uprava v javnih zadevah (Virant 2004, 52).

opredeljuje kot del javne uprave, kar pomeni, da zanjo veljajo isti elementi in značilnosti kot za upravo<sup>7</sup> na splošno.

V strokovni literaturi je javna uprava v organizacijskem smislu opredeljena bolj ali manj enako. Po Virantu (2004, 16-21) tako javno upravo sestavljajo organi državne uprave, lokalne samouprave, nosilci javnih pooblastil ter izvajalci javnih služb<sup>8</sup>. Podobno opredelitev podata Vlaj (2006, 13) in Brejc (2002, 14), ki v javno upravo štejeta državno upravo, uprave lokalnih skupnosti oz. lokalno samoupravo ter nekatere nosilce javnih pooblastil, t.j. javne agencije, javne zavode, ki pretežno upravljajo upravne naloge in javne sklade. Bolj sistematičen je Haček (2001, 29-37), ki pravi, da javno upravo sestavljajo štiri področja, tj. državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in javni sektor<sup>9</sup>. Slednji se po mnenju Vlaja (2006, 13) včasih uporablja kot sinonim za javno upravo in obratno, vendar ga velja razumeti širše, in sicer kot antipod zasebnemu sektorju.

Iz zgornjih opredelitev lahko najprej rečemo, da je državna uprava ožji pojem kot javna uprava- državna uprava je segment javne uprave, in sicer njen najstarejši del (Virant 2004, 63). Javna uprava je nekakšna nadpomenka v odnosu z državno upravo oz., če se izrazimo nekoliko matematično: državna uprava je podmnožica javne uprave. Pri obeh pojmi pa gre za upravljanje z javnimi zadevami, z namenom zadovoljevanja skupnih potreb celotne družbe. Prav z razvojem slednje, kot poudarja Rakočevič (1994), je država morala pričeti zagotavljati tudi tiste dobrine, ki jih ni mogoče prepustiti trgu, ampak jih je potrebno zagotavljati v javnem interesu.

---

<sup>7</sup> Zakon o državni upravi (ZDU-UPB 4 2005, 1. čl.) upravo opredeljuje kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. Na čelu te oblasti pa je vlada.

<sup>8</sup> Javne službe so 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 (Šmidovnik v Haček 2001, 29).

<sup>9</sup> Javni sektor bi po Brejcu (2002, 14) morali razumeti širše, saj poleg vseh državnih organov in samoupravnih lokalnih skupnosti vključuje tudi vse javne zavode, javna podjetja ter druge osebe javnega prava in/ali druge neprofitne organizacije. Malo drugače javni sektor opredeljuje Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3 2007, 1. čl.), ki javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, ne šteje v javni sektor.

### 3.2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je, kot smo ugotovili, eden izmed segmentov javne uprave, ki se je razvila s političnim razvojem v smeri decentralizacije<sup>10</sup> ter z razvojem servisne vloge države, s katero so se razvile javne službe (Virant 2004, 63). Kaj pomeni pojem lokalna samouprava<sup>11</sup>? Lahko bi rekli, da je lokalna samouprava nadgradnja pojma lokalna skupnost. Po Šmidovniku (1995, 27) je lokalna skupnost zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Pojem lokalne samouprave tako združuje dve sestavini: sociološko sestavino – lokalno skupnost in omenjeno pravnosistemsko sestavino – (lokalno) samoupravo. Kaučič in Grad (1999, 322) govorita o lokalni samoupravi kot o posebnem pravnem položaju lokalne skupnosti; t.j. samoupravni položaj lokalne skupnosti, ki omogoča njenim prebivalcem, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami<sup>12</sup>. To določa tudi Evropska listina o lokalni samoupravi<sup>13</sup> (3. čl.), ki lokalno samoupravo označuje kot »pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva«.

Prav pravnosistemska sestavina je tista, ki daje lokalni samoupravi ključno lastnost. Ta temelji na ideji, da naj bi imel vsak posameznik in vsaka družbena skupina možnost soodločanja v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, katerih se tičejo (Grafenauer 2000, 31). Pri tem pa nikakor ne smemo pozabiti na vlogo države. Nanjo opozarja Virant (2004, 162), ki ugotavlja, da lahko o lokalni samoupravi govorimo le, če država lokalni skupnosti prizna pravni obstoj ter ji podeli pravico odločati o določenih vprašanjih, v katera se sama ne vmešava, in zagotovi sredstva, potrebna za urejanje teh zadev. S tem jim je podeljen določen obseg oblasti, ki pa ni izvirna, ni vrhovna in neodvisna, saj ima takšno oblast lahko le država (Virant 2004, 162). Lokalna samouprava je torej celota vseh dejavnosti upravljanja, ki

---

<sup>10</sup> Decentralizacija pomeni na makro ravni prenos moči, odgovornosti in virov iz višje na nižjo raven oz. iz državne uprave na lokalno samoupravo, na mikro ravni pa spremembe v sistemu upravljanja enot, ki izvajajo javne storitve (Nemec 2007, 8-9).

<sup>11</sup> Pojem lokalna samouprava označuje v Evropi in v svetu različne ureditve, med katerimi so precejšnje razlike. Angleški pojem oz. termin »*Local Government*« tako npr. vsebinsko pomeni nekaj drugega kot francoski »*l'administration locale*«; pomeni toliko kot *lokalna vladavina* ali *lokalno upravljanje*, medtem ko francoski toliko kot *lokalna uprava*. Angleški je torej širši in izraža politično vsebino, francoski pa ožji in izraža upravno vsebino (Šmidovnik 1995, 27).

<sup>12</sup> V povezavi s pojmom »javna zadeva« lahko rečemo, da predstavlja lokalna zadeva vrsto javne zadeve, ki se opravljajo tako v okviru države kot v okviru lokalne samouprave (Grafenauer 2000, 33).

<sup>13</sup> Slovenija je listino ratificirala 19. oktobra 1996 z objavo v uradnem listu (Uradni list RS, št. 57/96).

sodijo v oblastne, izvršilne, administrativne in poslovne funkcije javnega upravljanja na lokalni ravni.

### **3.2.3 OBČINA IN OBČINSKA UPRAVA**

Lokalne skupnosti so lahko ožje ali širše. Ožje lokalne skupnosti se navadno imenujejo občine, širše pa različno od države do države, kot npr. okraji, pokrajine, dežele (regije), grofije ipd. (Kaučič in Grad 1999, 322). Za namen diplomske naloge se bomo ukvarjali zgolj z ožjo lokalno skupnostjo, torej z občino.

Kot navaja Šmidovnik (1995, 63) je najbolj pogosta definicija občine<sup>14</sup>, da je ta temeljna lokalna samoupravna skupnost. V tej opredelitvi so po njegovem mnenju obsežene tri sestavine, ki so značilne za občino, in sicer: da je občina glavna oz. najvažnejša oblika lokalne samouprave, da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja ter, da ima položaj samoupravnosti. Omenjene sestavine potrjujejo tudi nekateri drugi avtorji<sup>15</sup>. Tako Vljaj (2004, 26) občino opredeljuje kot osnovno in najožjo enoto lokalne samouprave. Po Djordjeviću (v Šmidovnik 1995, 65) pa velja občina v vseh razvitih delih sveta - ne glede na svoj politični status in obliko – za temeljno družbeno skupnost.

Enako zgornjim definicijam občino opredeljuje tudi Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2 2007, 1. čl.), in sicer kot temeljno samoupravno skupnost. Njene naloge neposredno izvršuje občinska uprava, pod vodstvom župana. Po zakonu (49. čl.) občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Torej, če se navežemo na že omenjene definicije lokalne samouprave ter zakon, lahko občinsko upravo opredelimo kot upravo, ki neposredno ureja javne zadeve lokalnega pomena, t.j. lokalne zadeve.

---

<sup>14</sup> V svojem etimološkem pomenu pomeni nekaj splošnega, občega, kar povezuje njene prebivalce. V angleščini ima pojem enak pomen kot *municipality*, v francoščini *commune*, v nemščini pa *Gemeinde* (Grafenauer 2000, 90).

<sup>15</sup> Francoski teoretik Laubadere (v Šmidovnik 1995, 65) pravi, da občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju. Podobno ugotavlja njegov belgijski kolega Neels (prav tam), in sicer, da je bila občina rojena iz same narave stvari, davno preden je postala stvaritev zakona.



Verjetno najpomembnejše načelo v zvezi z nalogami občine, ki jih izvaja občinska uprava, je načelo subsidiarnosti. To načelo tudi jasno določa Evropska listina lokalne samouprave (ELLS, 4 čl.), ki pravi, da naj javne naloge »po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje.« Pričakovati je namreč, kot ugotavlja Juraj Nemeč (2007, 9), da lahko naloge, ki so bližje državljanom, zaposleni bolje razumejo, zaradi česar se lahko tudi bolje odzivajo na posebne lokalne potrebe. Pri tem pa je prenos pooblastil z državne ravni, s prenosom sredstev, prav tako povezan z zagotavljanjem standardov javnih storitev (npr. standardi zagotavljanja kakovosti).

### 3.3 JAVNI MENEDŽMENT

Na sistemsko nujnost prehoda iz klasične administracije<sup>16</sup> v t.i. Novi javni menedžment<sup>17</sup> (*ang.* New public management) sta opozorila Kooiman in Merlin (v Rus 2004, 7). Po njunem mnenju so sistemi javne uprave vse bolj kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb, zaradi česar toge birokratske strukture ne morejo zadovoljivo reagirati na socialno realnost. Koncept javnega menedžmenta<sup>18</sup> se je uveljavil konec osemdesetih in nadalje v devetdesetih letih, najprej v anglosaksonskem svetu<sup>19</sup>, z namenom nižanja javne porabe v družbenem bruto proizvodu (Kovač 2003b, 3). Istočasno pa so se z uvajanjem javnega menedžmenta začeli spreminjati tradicionalni odnosi med vodilnimi birokrati ter strokovnjaki, kateri so postopoma začeli prevzemati primat v organizacijah napram vodilnim birokratom (Rus 2004, 8-14). V splošnem koncept predstavlja demokratizacijo uprave tako v zunanjem odnosu z okoljem, kot v medsebojnih interakcijah njenih notranjih struktur. Pomeni novo

---

<sup>16</sup> Ali »tradicionalni model javne uprave«, katerega utemeljitelji so W. Wilson, F. Taylor in M. Weber. Opredelimo ga lahko kot »upravo, pod formalno kontrolo političnega vodstva, ki temelji na hierarhičnem modelu birokracije, katero vodijo stalni, nevtralni in anonimni uradniki, motivirani na podlagi javnega interesa, ki služijo vsaki vladajoči stranki enako ter ne sooblikujejo javnih politik, določenih s strani politikov, temveč jih zgolj izvajajo« (Huges 2003, 17).

<sup>17</sup> Uporablja se tudi pojem »novo upravljanje v javnem sektorju«. Nekateri teoretiki termina uporabljajo kot sinonima (npr. Žurga 2001, 49), medtem ko Huges (2003, 4) navaja kar nekaj različnih poimenovanj, npr. menedžerializem (*ang. managerialism*), tržno usmerjena javna uprava (*market-based public administration*), podjetniška vlada (*entrepreneurial government*), ki pa tako ali drugače opisujejo isti fenomen.

<sup>18</sup> V diplomski nalogi se bomo držali pojma »javni menedžment« in ne »novi javni menedžment«, saj, kot ugotavlja Huges (2003, 8), koncept ni več nov, temveč je že dobro uveljavljen.

<sup>19</sup> Iz ZDA, Nove Zelandije, Avstralije in Velike Britanije se je razširil v evropski prostor (Kovač in Ferfila, 2000).

paradigmo upravljanja javnega sektorja, s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku<sup>20</sup> in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih metod dela ter konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2000, 280–281).

Mehanizmi oz. elementi upravljanja in vodenja se nanašajo predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem (ne samo k uporabnikom, temveč tudi k zaposlenim), poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to v javnem interesu in v skladu z veljavnimi zakoni (Žurga 1997, 470–471). Pri tem velja dodati še ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije, fleksibilnost preko deregulacije in strateškega menedžmenta (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov), izboljšanje komunikacije z razvojem informacijske tehnologije ter uvajanje konkurenčnosti (privatizacija) (Kovač 1999, 199). Kljub temu, da gre za prevzem podjetniških mehanizmov upravljanja in vodenja iz zasebnega sektorja, se javni menedžment, zaradi specifičnosti javne uprave, od menedžmenta v zasebnem sektorju tudi razlikuje. Rus (v Trunk Širca in Tavčar 1998, 15-16) med drugim tako navaja:

- programe delovanja pogosto oblikujejo vladni organi in so zato bolj v nasprotju z menedžerskimi cilji,
- z volitvami se politične elite spreminjajo, zato javne organizacije težje uresničujejo dolgoročne cilje,
- javne organizacije zasledujejo več različnih ciljev, ki so pogosto zelo splošni in protislovni,
- javne dobrine so namenjene širokemu krogu uporabnikov, zato se težko prilagajajo posameznim specifičnim skupinam,
- zaradi normativnih predpisov glede zaposlovanja, napredovanja in odpuščanja zaposlenih je poslovna politika javnih organizacij bolj toga ter omejena s predpisi,

---

<sup>20</sup> V literaturi se poleg pojma »uporabnik« uporabljajo tudi »stranke«, »državljeni«, »kupci«, »občani« ipd. Ker gre za uporabnike javnih storitev, jih bomo v diplomski nalogi razumeli kot to določa Uredba o upravnem poslovanju (UUP 2005, 2. čl.): »fizična ali pravna oseba, ki potrebuje informacijo ali storitev ali nastopa kot stranka v postopku«.

- javne organizacije morajo poskrbeti, da so njihove storitve pravične ter vsem enako dostopne, zato socialni in politični cilji javnih organizacij pogosto nasprotujejo ekonomskim ciljem.

Navedene značilnosti bolj kot ne omejujejo njegovo uspešnost in učinkovitost. Prav to pa je svojevrsten paradoks, saj se je javni menedžment uveljavil ravno zaradi večje učinkovitosti in uspešnega delovanja javne uprave. Prva težava je zagotovo kompleksnost in specifičnost okolja, v katerem javni menedžment deluje, saj v njem ne veljajo (zgolj) zakonitosti prostega trga, kot je to običajno za zasebni sektor. Drug problem pa je v samem vrednotenju in merjenju uspešnosti in učinkovitosti. Kot poudarja Rus (v Trunk Širca in Tavčar 1998, 16), je zaradi splošnih ciljev v javnih organizacijah težko objektivno vrednotiti in meriti uspešnost in učinkovitost, medtem ko imajo organizacije v zasebnem sektorju jasno izoblikovana merila o dobičku in izgubi. V ta namen so se pojavili številni vladni dokumenti, ki so podajali predvsem politično podprte opredelitve učinkovitega delovanja ter določali cilje in mehanizme zanje (Kustec Lipicer 2007, 201–202). Potrebno se je zavedati, da uvajanje podjetniških konceptov v javno upravo še ni zagotovilo za trajno spremembo le-te. Najprej se je namreč treba posvetiti vprašanju, kako se izvajajo določene storitve in šele potem, kaj nudimo. Reformni procesi bodo uspešni le v primeru, da se razume njihovo bistvo in vzroke za nastalo situacijo (Stanonik 1999, 38-43).

### ***3.3.1 POSLOVNA ODLIČNOST***

Koncept javnega menedžmenta je, kot ugotavlja Žurga (2001, 33- 34), tesno povezan s konceptom poslovne odličnosti v javni upravi. Usmerjenost k ljudem in usmerjenost k rezultatom sta po njenem mnenju med osrednjimi elementi novega upravljanja javnega sektorja. Pri tem poudarja, da s pojmom usmerjenost k ljudem mislimo tako na usmerjenost k strankam kot na usmerjenost k zaposlenim. Slednje je tudi temeljna »novost« načel poslovne odličnosti, kjer ni osnoven cilj zgolj zadovoljna stranka, pač pa tudi zadovoljni zaposleni in doseženi poslovni rezultati.

Uspešno in učinkovito uvajanje poslovne odličnosti, tako na nacionalni kot lokalni ravni, pa je, pravi Prašnikar (2005, 15), odvisno od predhodne uspešne implementacije

načel javnega menedžmenta. Z njegovo pomočjo morajo občinske uprave na poti k svoji poslovni odličnosti po njenem mnenju zasledovati predvsem naslednje cilje:

- boljšo in učinkovitejšo organiziranost dela,
- boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost občinske uprave, uvajanje standardov kakovosti,
- motivirane in zadovoljne uslužbenke,
- ekonomično uporabo finančnih sredstev - intenzivnost pri njihovem pridobivanju,
- usmerjenost k uporabniku,
- tekmovalnost - razvoj konkurence med izvajalci javnih storitev,
- izboljšanje javnosti in preglednosti dela,
- informatizacijo upravnih opravil,
- učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti - regijski projekti,
- učinkovito sodelovanje s krajevnimi skupnostmi - tudi kot dislociranimi enotami občinske uprave,
- izgrajevanje pozitivne podobe občine.

### **3.4 KAKOVOST, USPEŠNOST IN UČINKOVITOST**

S kakovostjo se ljudje srečujemo na različnih področjih vsakdanjega življenja, kar je verjetno eden od razlogov, da obstaja kar nekaj definicij kakovosti<sup>21</sup>. Po načelih Evropske organizacije za nadzor kakovosti in po načelih Ameriške skupnosti za nadzor kakovosti (Šostar 2000, 7), je kakovost »skupek značilnosti in značilnih vrednosti nekega izdelka ali storitve glede na njegovo primernost in izpolnjevanje točno določenih in predpostavljenih potreb.« Kakovost se poleg izdelkov in storitev nanaša tudi na procese, delovne razmere in okolje (Ivanko 2005, 217).

Žurga navaja (2001, 30), da za kakovost velja skladnost uresničevanja nalog javne uprave na podlagi specifikacij, standardov ter potreb in zahtev strank. To na eni strani

---

<sup>21</sup> Crosby (v Šostar 2000, 9) pravi, da je kakovost »primernost za uporabo.« Podobno jo definira J.M. Juran (Davids in Bailey v Bahčič 1999, 30), in sicer kot »primernost za namen.« E. Deming in Ishikawa (prav tam) pa to definicijo presežeta. Prvi pravi, da kakovost pomeni »zadovoljevanje stranke ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč s preseganjem le-teh.« Za drugega pa je kakovost »tisti razvoj, oblikovanje, proizvodnja in servisiranje izdelka, ki je kar najbolj ekonomičen, uporaben in vedno zadovolji stranko.«

pomeni skladnost delovanja s sprejetimi predpisi ter na drugi strani skladnost delovanja s pričakovanji uporabnikov storitev. Kavčič (v Knafelc 2003, 78) gre pri tem še dlje, saj zanj kakovost pomeni zadovoljevanje strank, ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč z njihovim preseganjem. Kakovost, opredeljena kot stopnja, do katere so zahteve uporabnikov zadovoljene, je enaka opredelitvi pojma uspešnost. Pojmi uspešnost, učinkovitost ter kakovost so medsebojno zelo povezani (Žurga 2002b, 29).

Uspešnost občinske uprave se kaže kot stopnja do katere ta uresničuje zastavljene cilje. Z vidika stranke pa je uspešnost opredeljena kot stopnja, do katere so zadovoljene njene zahteve (Neeley v Žurga 2002a, 88). Kot navaja Žurga (2002a, 88), je uspešnost zunanja značilnost poslovnega sistema, medtem ko je učinkovitost njegova notranja lastnost. Ta predstavlja razmerje med vhomom in izhodom ter pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška. Kljub temu, da sta, kot pravi, uspešnost in učinkovitost med seboj povezani, se ne pogojujeta, zato ni dovolj, da posamezna organizacija počne prave stvari (je uspešna), temveč mora tudi početi stvari prav (mora biti učinkovita). Pri tem poudarja, da so lahko organizacije z monopolističnim položajem, kot te v javni in zlasti državni upravi, hkrati uspešne in neučinkovite.

Učinkovitost v javnem sektorju pomeni čim bolj optimalni izkoristek virov, ki so na voljo za opravljanje javnih storitev. Sem spadajo (Gershon 2004, 6-7): zmanjšano število vnosov (ljudi oz. premoženja), ob vzdrževanju enake ravni opravljene storitve; nižje stroške za vire, ki jih potrebujemo za zagotavljanje javnih storitev; dodatne učinke, kot so povečana kvaliteta ali kvantiteta storitev, pri enaki količini vnosa; izboljšano razmerje učinkov na enoto stroška vnosa; spreminjanje ravnotežja med različnimi učinki usmerjenimi k zagotavljanju podobnega celostnega cilja na način, ki omogoča večji celostni učinek pri enakem vnosu. Kot ugotavlja Žurga (2000), je učinkovitost javne uprave v neposredni povezavi z izboljševanjem kakovosti njenih storitev in njenega delovanja, medtem ko Pinterič (2004, 11) pravi, da je učinkovitost »odvisna od ustreznosti izobrazbe zaposlenih«.

Znotraj učinkovitosti lahko ločimo tri vidike (Bučar v Knafelc 2003, 77): učinkovitost z vidika političnega sistema, učinkovitost z vidika uprave same ter učinkovitost z vidika uporabnika. Učinkovitost z vidika političnega sistema je presojanje dela javne uprave s strani politike. Na ravni lokalne samouprave gre za presojanje, v kakšni meri je

občinska uprava sposobna uresničiti cilje, ki jih postavlja in zasleduje občinski svet in župan. Občinska uprava je z vidika uprave učinkovita, če deluje v skladu z zakonom in drugimi predpisi ter podzakonskimi akti, ki jih je sprejel občinski svet. Pri učinkovitosti z vidika uporabnika pa gre za to, da imajo občani svoja lastna merila, ki izhajajo iz prepričanja, da je vse delovanje javne uprave namenjeno ljudem in da je zato njihovo mnenje o učinkovitosti najbolj sprejemljivo.

Za ugotavljanje kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti nekega sistema je potrebno uvesti sistem merjenja učinkovitosti, z vnaprej jasno opredeljenimi kazalci merjenja. Pečar (2003a, 102-103) opozarja, da se pri postavljanju kazalcev uspešnosti prevečkrat zanemari učinke v prihodnosti. Uvedba sistema merjenja kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti mora temeljiti na jasno zastavljeni strategiji, ki bo upoštevala človeške in kulturne dejavnike. Po njegovem mnenju je potrebno pri izdelavi analize ciljev (želenih stanj) poleg menedžerjev vključiti uslužbence na vseh ravneh ter motivirati zaposlene, da bodo pri svojem delu delovali čim bolj učinkovito in uspešno.

### **3.5 MENEDŽMENT KAKOVOSTI**

Skladno z razvojem tehnologije, organizacijskih znanj, družbenih odnosov, ekonomskih načel in drugih faktorjev, so se spreminjali tudi pristopi in načini doseganja kakovosti. Tako poznamo tri razvojne stopnje pristopa h kakovosti, katere skupaj tvorijo menedžment kakovosti (Marolt in Gomišček 2005, 11): kontrola kakovosti<sup>22</sup>, zagotavljanje kakovosti<sup>23</sup> ter stalno izboljševanje kakovosti<sup>24</sup>. Žurga (2004, 20-21) k temu dodaja še pregledovanje kakovosti, ki je v glavnem uveljavljen v proizvodnji izdelkov in je v storitvenih dejavnostih skoraj neznan, ter celovito obvladovanje kakovosti.

Teorija menedžmenta celovite kakovosti<sup>25</sup> temelji na stalnem izboljševanju procesov na vseh nivojih organizacije. TQM mora postati orodje organizacije za samoučenje, tj. organizacija mora postati »učeca se organizacija«, ki bo hkrati omogočala večjo

---

<sup>22</sup> *Ang.* Quality Control – CQ

<sup>23</sup> *Ang.* Quality Assurance - QA

<sup>24</sup> *Ang.* Continuous Quality Improvement - CQI

<sup>25</sup> *Ang.* Total Quality Management - TQM

inovativnost zaposlenih ter jih v večji meri vključevala v odločanje (Pečar 2003b, 274-275). »Osnovni princip delovanja organizacij pri celovitem obvladovanju kakovosti je identifikacija in odpravljanje vzrokov za vsako delovanje, ki je manj kot odlično« (Žurga 2004, 21).

Organizacija naj bi v menedžmentu celovite kakovosti upoštevala tri ključna načela: osredotočenost na stranke, stalno izboljševanje procesov ter celovito sodelovanje zaposlenih v timih (Henry in Kovač v Andoljšek 2003, 128-131). S stalnim izboljševanjem se organizacije odzivajo na nenehne spremembe, katerim smo priča v sodobnem svetu. Mnoge organizacije stopajo na pot stalnega izboljševanja s pomočjo Demingovega kroga stalnih izboljšav, bolj poznanega kot krog PDCA<sup>26</sup>, s katerim definiramo cilje, izvajamo in preverjamo procese ter ustrezno ukrepamo (Novak 2001, 28). Za namen diplomske naloge si bomo na tem mestu podrobneje ogledali zadovoljstvo zaposlenih ter uporabnikov.

### **3.5.1 ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH**

Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih nam pokaže, »kakšen je razkorak med izvajanjem storitev in zaznavo delovnega okolja s pripadajočimi delovnimi procesi in ocenjevanjem neposrednega vodstva« (Srebotnjak Verbinc 2003, 166). S sodelovanjem zaposlenih ter oblikovanjem timov naj bi ustvarili sistem, v katerem bi vsak posameznik skušal izboljšati svoje delo, imel željo po izpopolnjevanju svojega znanja, se trudil izboljšati proces, v katerem dela, ter na ta način prispeval k večji uspešnosti organizacije (Marolt in Gomišček 2005, 42-43). K timskim delom se čedalje bolj zateka tudi javna uprava, v kateri je že od nekdaj velik problem prav sodelovanje ter motivacija javnih uslužbencev. Kot poudarja Brejc (2000, 56), je pomanjkanje motivacije v javnem sektorju še posebej težavno zaradi tega, ker:

- javno mnenje ni naklonjeno javnemu sektorju, saj prevladujejo stereotipi, da javni sektor dela malo ali nič, krivijo pa ga tudi za napake drugih, npr. politike;

---

<sup>26</sup> **Plan** (planiraj) - potrebno je določiti cilje in procese, s katerimi bo organizacija izpolnjevala zahteve odjemalcev; **Do** (izvedi) - izvajanje procesov; **Check** (preveri) - procese in proizvode je potrebno spremljati, meriti in ugotavljati, ali so v skladu z zastavljenimi cilji in ali dosegajo zelene rezultate; **Act** (ukrepaj) - potrebno je ukrepati tako, da se zmogljivosti procesov nenehno izboljšujejo (Novak 2001, 28).

- občasno se izvajajo akcije za zmanjšanje števila zaposlenih, vmes pa (pogosto zaradi političnih razlogov) personalne spremembe. Pred volitvami nastopi apatija, ker visoki državni uradniki ne vedo, kakšen bo njihov položaj po volitvah, zaradi česar delujejo na spodnji meji svojih zmogljivosti in le toliko, kolikor je nujno;
- pomanjkanje jasnih ciljev zaposlenim otežuje razumevanje povezave med njihovimi dosežki in uspešnostjo organizacije;
- v nekaterih delih javnega sektorja so uslužbenci preobremenjeni;
- posamezniki ali skupine zelo redko dobijo priznanje za trud in dobro opravljeno delo. Dosežkov javnega sektorja "nočeta" videti niti politika niti javnost;
- komuniciranje je strogo formalno in zapleteno, pogosto poteka tudi v zaprtih krogih (Brejc 2000, 56).

Poleg uvajanja timskega dela v javni upravi, pa je za večjo motiviranost in zadovoljstvo zaposlenih pomembno še nekaj. Z uvajanjem menedžmenta v javno upravo se je namreč spremenil tudi položaj javnih uslužbencev, saj nič več ne sledijo zgolj navodilom nadrejenih, temveč se osredotočajo na rezultate ter prevzemajo odgovornost zanje (Huges 2003, 6). Doživljanje odgovornosti, pomembnosti ter poznavanje rezultatov so tri kritične psihološke okoliščine Hackman-Oldhamovega modela obogatitve dela. Kadar je ena izmed teh okoliščin na nizkem nivoju, je nizka tudi motivacija zaposlenih na delovnem mestu. Zaposleni z doživljanjem pomembnosti dela zazna, da se delo splača in ga je vredno opravljati. Doživljanje odgovornosti povzroči, da dobi zaposleni občutek osebne odgovornosti pri delu, poznavanje rezultatov pa pripomore k spoznavanju ravni uspešnosti. Vse to so elementi, ki skupaj vplivajo na veliko motiviranost za delo (Hackman in Oldham 1979, 205 – 259).

### **3.5.2 ZADOVOLJSTVO UPORABNIKOV**

Kotler (1996, 40) zadovoljstvo uporabnika definira kot stopnjo človekovega počutja, ki je posledica primerjave med zaznanim delovanjem izdelka (ali rezultatom) in osebnimi pričakovanji. Pričakovanja lahko nastanejo na podlagi porabnikovih preteklih izkušenj, ugotovitev prijateljev in znancev, sporočil in obljub tržnikov ter konkurence. Menedžment celovite kakovosti zagovarja načelo, da je zadovoljitev potreb uporabnika



osnovni namen poslovanja organizacije. V primeru, da ta ne zadovoljuje njegovih zahtev, ni nobenega pravega razloga za njen obstoj (Marolt in Gomišček 2005, 63).

Čeprav javna uprava ne deluje v pogojih prostega trga in konkurence, je usmerjenost k uporabniku, kot smo že ugotovili, en izmed ključnih elementov pri uvajanju menedžmenta v javno upravo. Pri tem pa »usmerjenost javne uprave k uporabniku ne more veljati absolutno. Meja je začrtana z javnim interesom« (Sagadin Leskovar 2006, 21). Kljub temu so zahteve po kakovostnih, hitrih, strokovnih storitvah vse večje, zato je vredno razmisliti, na kakšen način se je mogoče uporabniku približati (Ferfila 2008, 20). »Ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov nam pokaže, kakšen je razkorak med pričakovano storitvijo in tem, kako uporabnik storitev dejansko doživi« (Srebotnjak Verbinc 2003, 166). Merila zadovoljstva uporabnika delimo na kvalitativna in kvantitativna<sup>27</sup>. Uporabnik ocenjuje organizacijo tako, da primerja dejansko kakovost, ki jo je prejel s strani zaposlenih, z zahtevano ali pričakovano kakovostjo. Razlog za nezadovoljstvo uporabnika so njegove neizpolnjene zahteve ali pričakovanja, medtem ko zadovoljni uporabnik ne zazna razlike med njegovimi pričakovanji, zahtevami ter tistim, kar je dobil (Marolt in Gomišček 2005, 60).

### **3.6 UVAJANJE SISTEMA KAKOVOSTI V OBČINSKO UPRAVO**

Kljub specifičnosti posameznih občin (velikost, število prebivalcev, razvitost ipd.) in občinskih uprav (npr. struktura, kadrovske viri), je pomembno, da se v občinskih upravah zavedajo sodobnih smernic razvoja na področju zagotavljanja storitev v javnem sektorju po mednarodnih merilih in standardih. Z uvedbo sistema kakovosti se lahko približajo in lažje izpolnjujejo pričakovanja občanov. Slednje seveda ni le naloga župana ali direktorja uprave, je naloga vseh zaposlenih v njej, na vseh nivojih in strukturah, poglavito vlogo pri uvajanju sprememb pa prav gotovo nosi občinsko vodstvo (Prašnikar 2005, 16). Enako ugotavlja Vujošević (1996, 18), saj občinsko vodstvo upravlja s celotnimi viri (kadrovske, materialne, finančne, informacijske), ki so v organizaciji na razpolago.

---

<sup>27</sup> Kvalitativna merila so tista, kjer je uporabnik neposredno vpleten v proces izvajanja storitev. Delimo jih na: obnašanje izvajalca (npr. prijaznost, komunikativnost), okolje (hrup, vonj, čistoča ipd.) ter izvedbo (strokovnost, popolnost). Kvantitativna merila pa se nanašajo na čas izvedbe storitve, števila in vrste napak, zanesljivost delovanja, število izboljšav in podobno (Marolt in Gomišček 2005, 60).

Ob uvajanju sistema kakovosti<sup>28</sup> v občinsko upravo je neizogibno in nujno najprej pripraviti analizo stanja, natančno definirati pristojnosti občine, določiti načine zagotavljanja potreb občanov ter nato določiti cilje ter politiko kakovosti. Vse to pa je potrebno nato sistematično napisati v poslovne dokumente, kjer temeljni dokument predstavlja »Poslovník kakovosti«. V njem se jasno opredeli tiste pojme, ki so dvoumni ali imajo poseben pomen (Prašnikar 2005, 16,18). Nato uvajanje sistema kakovosti poteka po naslednjem zaporedju (Vujošević 1996, 19):

- izobraževanje vodstvenih delavcev,
- določitev obveznosti vodstva,
- postavitev organizacije projekta,
- planiranje projekta,
- priprava in pregled dokumentacije sistema kakovosti,
- uvedba sistema kakovosti.

Analiza stanja v slovenskih občinah na področju uvajanja sistema kakovosti je pokazala, da do marca 2001 še nobena slovenska občina ni pridobila certifikata kakovosti<sup>29</sup>. Težave občinskih uprav se začnejo že pri urejanju dokumentacije oziroma ob prvih poskusih popisa postopkov. Zato se je kar nekaj občin odločilo, da bodo pred začetkom postopka pridobivanja certifikata najprej izvedle projekt posodobitve in ureditve dokumentacijskega sistema (Prašnikar 2005, 17).

Zavedati se je potrebno, da razlog, kot ugotavlja Prašnikar (2005, 17), za uvedbo sistema kakovosti prav gotovo ni zgolj formalna pridobitev certifikata, temveč preglednost postopkov, red, sistematičnost, obvladovanje procesov, strokovnost dela in nadzora. Po njenem mnenju lahko s kakovostnim delom dosežemo uspešno samouresničitev in osebnostni razvoj, hitrejše napredovanje in večje reference v okolju. Poleg tega pa sistem kakovosti preko sprejetega poslovnika zaposlenim omogoča zaščito pred političnimi vplivi, saj uslužbenci z definiranimi postopki dela vedo za svoje pristojnosti, obvladujejo svoje delovne procese in za svojimi dejanji stojijo z vso

---

<sup>28</sup> Uvajanje poteka po dveh pristopih, in sicer »od zgoraj navzdol« (standardiziran nabor dobrih praks o uredbi o načinu poslovanja s strankami, organizacija konferenc o kakovosti, poslovni odličnosti in dobrih praksah itd.) in »od spodaj navzgor« (prizadevanja posameznih upravnih organizacij, kot je npr. pridobivanje standarda kakovosti po ISO, vključevanje v delo združenja za kakovosti itd.) (Kovač, 2003a).

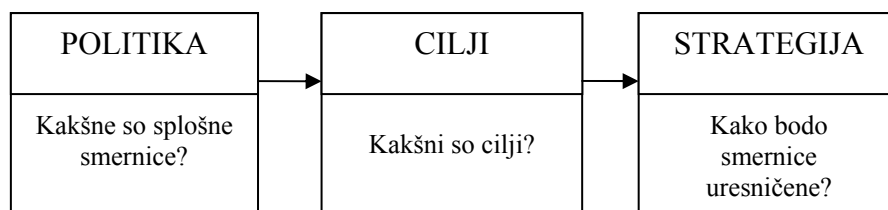
<sup>29</sup> Po dostopnih podatkih na spletu, imajo certifikat kakovosti, na dan 26. november 2009, le tri slovenske občine, pri čemer je ena mestna (Slovenski institut za kakovost in meroslovje 2009).

odgovornostjo. Vsak uslužbenec sprejme splošna načela za delo v občinski upravi, s čimer se zaveže, da bo dobro, strokovno in korektno delal, da bo prispeval k dobrim medsebojnim odnosom in odnosom do uporabnikov.

### 3.6.1 POLITIKA, CILJI IN STRATEGIJA KAKOVOSTI

Politika kakovosti so temeljne usmeritve, cilji in vrednote glede kakovosti, ki veljajo v vsakršni organizaciji, tudi javni upravi. Tako zastavljena misel izvira tudi iz ideje o kakovosti v javni upravi kot pogoja za dobro javno odločanje (*ang.* Good Governance) (Ministrstvo za javno upravo 2009). Marolt in Gomišček (2005, 27) navajata, da politika kakovosti služi kot izhodišče za načrtovanje sistema menedžmenta kakovosti in določa usmerjenost organizacije na področju kakovosti, kjer je potrebno upoštevati mnogo dejavnikov, kot so vizija organizacije, zahteve uporabnikov, zakoni in predpisi, standardi ipd. Kot pravita, so politika, cilji in strategije kakovosti v medsebojni povezavi tako glede odločitev o usmerjenosti organizacije kot tudi načinov doseganja ciljev (glej Sliko 3.1).

**Slika 3.1: Razmerje med politiko, strategijo in cilji**



Vir: Marolt in Gomišček (2005, 28).

Z oblikovanjem strategij in ciljev se podrobneje ukvarja strateški menedžment<sup>30</sup> (*ang.* Strategic management), katerega namen je vključitev planiranja v splošne naloge menedžmenta (Huges 2003, 142). Opredelitve strategije<sup>31</sup> so si v literaturi med seboj podobne. Colnar (2006, 115) tako strategijo razume kot opredelitev dolgoročnih ciljev organizacije ter izbiranje določenih akcij in alokacij (dodelitve) virov za njihovo realizacijo za doseg zastavljenih ciljev. Po Allison-u (v Huges 2003, 137) pa strategija

<sup>30</sup> Strateški menedžment zajema tri vidike: opredelitev ciljev, izvedbo akcijskega plana kot posrednika med organizacijo in okoljem ter oblikovanje učinkovite metode izvedbe (Bozeman in Straussman v Huges 2003, 137).

<sup>31</sup> Pojem, ki izhaja iz vojaške terminologije. Nanaša se na cilj zmage v vojni, boju (Huges 2003, 133).

vključuje cilje in prioritete organizacije, kateri so odvisni od zunanjega okolja in zmožnosti organizacije, ter načrte, kako te cilje doseči.

Pri določanju ciljev je predvsem potrebno upoštevati, da naj bodo cilji:

- realni ter upoštevajo dejanske kadrovske, finančne in materialne zmožnosti organizacije ali enote, v nasprotnem primeru bo prihajalo do frustracij, nesoglasij in nezadovoljstva,
- prepričljivo predstavljeni vsem zaposlenim, saj drugače ljudje ne bodo dojemali ciljev za pomembne, zaradi česar bo njihova realizacija manjša,
- v skladu z izbrano politiko kakovosti, nedvoumni in razumljivi vsakemu ter merljivi (Marolt in Gomišček 2005, 30).

Cilji organizacije v javni upravi so tisti, ki jih določi nacionalna, regionalna ali lokalna uprava in lahko temeljijo na potrebah uporabnikov (CAF 2006, 26). Pomembnejši temeljni cilji so:

- izboljšati kakovost storitev s pomočjo visoko strokovnega, korektnega in profesionalnega dela in odnosa do strank (uporabnikov),
- izboljšati delovne pogoje zaposlenih,
- izobraziti zaposlene za delo v sodobni upravi,
- učinkoviteje in hitreje reševati zadeve,
- učinkovito upravljati s sredstvi in premoženjem občine,
- izboljšati in natančno določiti odgovornost posameznika v upravi (Prašnikar 2005, 16).

### **3.7 SISTEM KAKOVOSTI V LOKALNI SAMOUPRAVI Z VIDIKA STRATEGIJ VLADE RS**

Uvajanje kakovosti v slovensko javno upravo se je začelo že v prvi polovici 90. let ter se nato postopoma nadaljevalo v drugi polovici, kjer je bilo potrebno pred vstopom v EU celoten upravni sistem uskladiti z evropskimi normativi. Že leta 1993 je bil sprejet Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije. Izvajanje programa je bilo razdeljeno na tri obdobja: 1993-2000 naj bi Slovenija dosegla evropsko in mednarodno primerljivost, v obdobju 2001-2010 konkurenčno in kompetitivno kakovost ter v obdobju 2011-2020 odlično kakovost (Žurga 2001, 35).

V letih 1996 in 1997 se je začel projekt preobrazbe slovenske javne uprave, v okviru katerega je bil leta 1996 sprejet dokument *Politika kakovosti državne uprave*, z namenom približevanja evropskim standardom kakovosti (Colnar 2006, 22). Temu so sledili še drugi dokumenti<sup>32</sup>, ki so pomenili nadgradnjo in/ali dopolnitev že obstoječih. Pojem kakovosti pa se je na abstraktni ravni vključeval tudi v normativne akte, kot so Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ivanko 2005, 239).

V letih 2000–2003 so bili poleg priprave nove systemske zakonodaje izvedeni tudi številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, izboljšanje njenih storitev in informacij, večje zadovoljstvo strank in boljšo usposobljenost uslužbencev (Vlada RS 2003a). V ta proces je bila, kot del javne uprave, vključena tudi lokalna samouprava, čemur bomo v nadaljevanju, preko posameznih vladnih strategij in dokumentov, posvetili malo več pozornosti.

### **3.7.1 STRATEŠKI NAČRT ZA IMPLEMENTACIJO PROJEKTA REFORME SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1997 - 1999**

Strateški načrt za izvedbo reforme javne uprave je bil del strategije RS za vključitev v EU, katere ključni del reforme je bilo uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti (Kovač 2003a). Načrt predstavlja nadgradnjo oz. dopolnitev leta 1996 sprejetega dokumenta *Politika kakovosti državne uprave*<sup>33</sup> (Kustec Lipicer 2007, 203). Kot temeljni cilj strateškega načrta je navedena uvedba nove funkcije javne uprave in razvoj njene moderne institucionalne oblike. Med področja preobrazbenih aktivnosti pa je poleg državne uprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov do uprave in razvoja

---

<sup>32</sup> Leta 1993 Stališče Vlade Republike Slovenije v zvezi s kakovostjo in konkurenčnostjo izdelkov in storitev ter z izvedbo prve faze nacionalnega programa kakovosti (1993–2000), leta 1996 *Politika kakovosti državne uprave*, leta 1997 *Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997–1999*, leta 2003 *Politika kakovosti slovenske javne uprave*, leta 2003 *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005* ter leta 2005 *Strategija razvoja Slovenije* (Kustec Lipicer 2007, 203–204).

<sup>33</sup> Dokument pretežno temelji na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov ter med drugim zajema izjave o: etičnem delovanju vseh v državni upravi, partnerskem odnosu do državljanov, zavzemanju za evropski model poslovne odličnosti in stalni skrbi za pravočasno lastno izobraževanje in usposabljanje, skrbi za urejeno, pregledno in povezano delovanje znotraj ministrstev ter med njimi in upravnimi teritorialnimi enotami ter ustvarjanju možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov RS (Žurga 2001, 35–36).

uprave ter položaja javnih uslužbencev in njihovega usposabljanja vključena tudi lokalna samouprava (Prašnikar 2005, 13).

Na področju lokalne samouprave, v okviru notranjih razmerij, so bile izpostavljene naslednje aktivnosti (Prašnikar 2005, 13-14):

- nadaljnji razvoj lokalne samouprave (dograditev njene strukture, določitev funkcij in načinov izvajanja, vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, financiranje lokalne samouprave),
- razmerje med državo in lokalno samoupravo (delitev nalog med državo in lokalno samoupravo, izvajanje prenesenih nalog, nadzor nad lokalno samoupravo, pravna sredstva za varstvo pravic lokalne samouprave v razmerju do države),
- posodobitev upravljanja na lokalni ravni (timske mreže, heterargične organizacijske strukture, neodvisne strokovne skupine za upravljanje mest, javni menedžment),
- informatizacija lokalne uprave.

Posodobitev upravljanja ter informatizacija uprave sta sklopa aktivnosti, ki se nanašata na kakovost v občinski upravi. Uvajanje timskih mrež, elementov javnega menedžmenta, informatizacije uprave itd. so ukrepi za uspešnejše, učinkovitejše ter s tem bolj kakovostno delovanje občinske uprave.

### ***3.7.2 STRATEGIJA NADALJNJEGA RAZVOJA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA 2003-2005***

Julija 2003 je Vlada RS s sprejetjem *Strategije nadaljnje razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005* nadgradila strateško zasnovo uvajanja sistemov kakovosti v javno upravo, in sicer kot odgovor naraščajoči zahtevi po bolj sistematičnih projektih, predvsem glede njihove povezanosti in usklajenosti in postavljanja prioritetenih nalog (Ministrstvo za javno upravo 2009). V strategiji vlada izpostavlja tri glavne cilje reform javnega sektorja, in sicer učinkovitost, uspešnost in pravičnost, ki pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform; od golega uvajanja menedžerskih metod dela, do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform (Vlada RS 2003a).

Lokalno samoupravo strategija zajema v drugem poglavju, kjer je bolj podrobno opisan razvoj (vizija, cilji) slovenske javne uprave. Glede uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti so cilji naslednji: dvig učinkovitosti in uspešnosti javne uprave ter racionalnejša poraba javnih sredstev, dvigovanje standardov kakovosti storitev ter merjenje in dvigovaje zadovoljstva uporabnikov, spodbujanje in razširjanje dobrih praks ter njihov razvoj, uvajanje ustreznih standardov kakovosti, kot so npr. ISO, CAF in EFQM (več v nadaljevanju) (Vlada RS 2003a).

V tretjem poglavju strategije so izpostavljena prednostna področja razvoja slovenske državne uprave in lokalne samouprave, ki med drugim obsega tudi menedžment kakovosti (upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku). Vlada RS ugotavlja, da so državljani stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in nič več le predmet uradniškega dela. Po njenem bi zato morala biti kakovost upravnega dela opredeljena kot zadovoljitev potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov, oz. kot celotni zbir pokazateljev, ki se ne kaže le skozi ne/zadovoljstvo strank, ampak tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih itd (Vlada RS 2003a).

Za dosego omenjenih ciljev na področju kakovosti vlada predvideva (1) prehod na uveljavljene standarde kakovosti, kot so npr. ISO, CAF, EFQM in nadaljnje sodelovanje v pilotu in kandidaturi priznanja za poslovno odličnost, (2) sprejem vladne politike kakovosti, (3) organizacijo promocijskih konferenc o dobrih praksah, (4) implementacijo, evalvacijo in nadgradnjo uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (dvig kvalitete informacij o storitvah, izgradnja sistema odzivnosti na kritike in predloge uporabnikov, dosledno izvajanje ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov), (5) dvigovanje standarda uradnih ur ipd. (Vlada RS 2003a).

### ***3.7.3 POLITIKA KAKOVOSTI SLOVENSKE JAVNE UPRAVE***

Dokument je vlada RS izdala na podlagi *Strategije nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*, in sicer z namenom zagotavljanja varnosti in kakovosti življenja v državi. V njem poudarja zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično delovanje vseh zaposlenih v javni upravi ter partnerski odnos z vsakim posameznikom, organizacijami iz zasebnega sektorja in

drugimi mednarodnimi institucijami (Vlada RS 2003b). Čeprav lokalna samouprava notri ni posebej zajeta, velja to tudi zanjo, saj je del javne uprave. Narava dokumenta je sicer povsem deklarativna in služi kot opora upravnim organom za samoiniciativni dvig kakovosti lastnega dela. Kakovost pa je v dokumentu pojmovana kot cilj upravnega delovanja ter kot vrednota in obveza uprave (Kustec Lipicer 2007, 204).

Za zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateškega načrtovanja dokument navaja uporabo mednarodno uveljavljenih orodij, kot so npr. ISO, EFQM in CAF, s pomočjo katerih se prek izmenjave dobrih praks oblikuje, dosega in spremlja javno podprte ter merljive cilje in rezultate dela (Vlada RS 2003b). Zaradi omejenih virov, ki so na razpolago v javni upravi, se vlada zaveda potrebe po smotrni porabi proračunskih sredstev in drugih virov, zato jih, kot navaja v dokumentu, načrtuje in uporablja uspešno, učinkovito in gospodarno. Istočasno pa razvija in spodbuja elektronsko poslovanje v upravi in sisteme dela s projektnim in timskim pristopom ter nenehno oblikuje, izboljšuje in standardizira upravne procese. V zadnji točki se dotakne tudi zaposlenih v upravi, kjer načrtno spodbuja ter motivira njihov razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo (Vlada RS 2003b).

### **3.7.4 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE 2006-2013**

Vlada RS je 23. junija 2005 sprejela *Strategijo razvoja Slovenije*, ki velja za obdobje 2006–2013. Opredeljena je kot nova strategija, vendar po vsebini nadaljuje strategijo iz leta 2003. Dokument opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter pet razvojnih prednosti z akcijskimi načrti. O učinkoviti in cenejši državi govori tretja razvojna prioriteta. Povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države želi vlada doseči z dvigom standardov profesionalnosti in transparentnosti javne uprave, izboljšanjem kakovosti njenih storitev ter krepitevijo njene svetovalne vloge. Akcijski načrt za leti 2005 in 2006 tako predvideva načrtno večanje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave, s spodbujanjem uporabe sodobnih menedžerskih tehnik za vodenje sprememb in doseganje poslovne odličnosti v javnem sektorju, razvoj menedžmenta človeških virov in znanja, razvoj strateškega menedžmenta ter načrtno večanje kakovosti storitev javne uprave s sistematičnim uvajanjem evropskega modela odličnosti (CAF in EFQM) (Vlada RS 2005).



### **3.7.5 VREDNOTENJE STRATEGIJ**

Vlada RS se v obravnavanih strategijah zaveda nujnosti uvajanja menedžmenta kakovosti v javno upravo. To se nanaša na potrebo po večji učinkovitosti in uspešnosti ter seveda predvsem na uporabo posameznih modelov in standardov kakovosti tako na ravni državne uprave kot tudi lokalne samouprave. Prav uporaba standardov in modelov je rdeča nit vseh obravnavanih strategij ter eden izmed ključnih ukrepov za doseg dviga uspešnosti, učinkovitosti ter kakovosti javne uprave.

Lahko rečemo, da so ukrepi v vseh strategijah opredeljeni dokaj splošno, saj veljajo za celotno javno upravo, ter niso zavezujoči. Uspeh le teh je tako bolj kot ne odvisen od sposobnosti zakonodajalca pri vključitvi ukrepov v posamezne zakonske in podzakonske akte ter fakultativni izbiri uporabe modelov in standardov kakovosti posameznih organizacij. Kljub temu predvidevamo, da se sprejete strategije v praksi izvajajo, pri čemer pa se postavlja vprašanje v kolikšni meri se strateške usmeritve z vidika učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti v lokalni samoupravi lahko izvedejo. Veliko večji poudarek se namreč v strategijah namenja državni upravi. Bolj kot ne so tako občine prepuščene same sebi. Poleg tega pa ni nikjer opredeljeno, na kakšen način spodbuditi občinske uprave, da bodo sprejete strategije in ukrepi postali del njihove politike, s čimer bodo v svoje delovne procese uvajale menedžment kakovosti, preko uporabe različnih modelov odličnosti in standardov kakovosti. Le - te si bomo v nadaljevanju tudi podrobneje ogledali.

### **3.8 MODELI ODLIČNOSTI IN STANDARDI KAKOVOSTI**

Vsaka organizacija si verjetno želi biti uspešna, učinkovita in kakovostna. Za doseg teh ciljev pa mora, ne glede na sektor, velikost, strukturo ali zrelost vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja kakovosti (Kern in Leon 2003, 33). Pri uvajanju sistemov kakovosti v javni upravi se uporabljajo različni modeli, ki služijo analitični opredelitvi prednosti in slabosti organizacije<sup>34</sup>, saj je opredelitev šibkih točk pogoj, da lahko organizacija pristopi k izboljševanju lastnih procesov dela in s tem celotne uspešnosti in

---

<sup>34</sup> Pri analizi prednosti in slabosti organizacije tako v zasebnem kot javnem sektorju se uporablja t.i. SWOT analiza (*ang.* strengths, weaknesses, opportunities, threats), kar v prevodu pomeni analiza prednosti, slabosti, priložnosti in groženj (Jančič 1990, 83).

učinkovitosti (Kovač 2003b). Na podlagi vizije Vlade RS, bo uvajanje in spodbujanje ustreznih sistemov vodenja kakovosti, kot so ISO, CAF in EFQM, realizirano »s sodelovanjem javne uprave pri priznanju RS za poslovno odličnost na področju javnega sektorja ter s pripravo programa izobraževanja glede celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) v javni upravi« (Ministrstvo za javno upravo 2009).

### **3.8.1 STANDARDI ISO**

Mednarodna organizacija za standarde<sup>35</sup> je največji svetovni razvijalec standardov oz. mreža nacionalnih inštitutov v 162 državah s centralnim sekretariatom v Ženevi, ki koordinira celotni sistem (ISO n. p.). »Standardi kakovosti ISO so splošni, temeljni standardi s področja sistemov vodenja kakovosti in se ne nanašajo na določene proizvode in storitve ali na določeno industrijsko področje« (Strle-Vidali 2001, 54). Standardi družine ISO 9000:2000<sup>36</sup> so namreč usmerjeni v nenehno izboljševanje in zadovoljstvo odjemalcev, poudarjajo celovito vodenje kakovosti, omogočajo uspešno povezavo s procesi v organizacijah in so bolj združljivi z drugimi standardi (zlasti z ISO 14.000<sup>37</sup>). Poleg tega so primerni za uporabo v vseh vrstah in velikostih organizacij, tako v zasebnem kot v javnem sektorju (Novak 2001, 7-8). V Sloveniji se je certifikat ISO začel uveljavljati kot del Strategije RS za vključitev v EU, in sicer tako od zgoraj navzdol kot od spodaj navzgor (Kovač 2003a).

### **3.8.2 MODEL EFQM**

Evropski model odličnosti je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti<sup>38</sup>, ki so ga leta 1988 ustanovili predsedniki štirinajstih evropskih podjetij, z namenom spodbujanja višjega standarda upravljanja v organizacijah, preko medsebojnega izmenjevanja znanja ter skupnega prizadevanja za celovito upravljanje kakovosti kot poti do poslovne odličnosti v EU. Model je bil prvič predstavljen leta 1991 kot ogrodje za samoocenitev

---

<sup>35</sup> Ang. The International Standards Organization – ISO

<sup>36</sup> Družino ISO 9000:2000 sestavljajo (Marolt in Gomišček 2005, 104-105): ISO 9000 (podaja osnove sistema menedžmenta kakovosti in določa terminologijo), ISO 9001 (določa zahteve za sistem menedžmenta kakovosti: organizacija mora s svojim sistemom izpolnjevati zahteve kupcev in predpise ter stremeti k povečevanju zadovoljstva kupcev), ISO 9004 (podaja smernice, ki upoštevajo uspešnost in učinkovitost sistema), ISO 19.011 (dodaten standard, ki podaja navodila za presojo sistema menedžmenta kakovosti in okoljevarstva).

<sup>37</sup> ISO standard, ki se nanaša na skladnost delovanja z okoljem (International Organization for Standardization 2009).

<sup>38</sup> Ang. European Foundation for Quality Management – EFQM

organizacije in je še danes podlaga Evropski nagradi za kakovost (ang. The European Quality Award – EQA), v katerem so združene izkušnje ameriške in japonske nagrade za kakovost (European Foundation for Quality Management 2009).

EFQM predstavlja praktično, neobvezno orodje, ki je osnovano na devetih kriterijih<sup>39</sup> ter se ga lahko uporablja na različne načine, t.j. kot orodje za samoocenjevanje, *benchmarking* (slo. dobre prakse), vodič za določitev področij potrebnih izboljšav itd. (EFQM 2006). Bistvo tega modela je, da »zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosegamo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanje ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov« (Žurga 2001, 34). Model odličnosti EFQM je bil v RS s posebnim zakonom prevzet kot osnova za podeljevanje najvišjega nacionalnega priznanja na tem področju – Priznanja RS za poslovno odličnost<sup>40</sup>, ki ga do sedaj ni uspelo pridobiti še nobeni slovenski občini<sup>41</sup> (Urad RS za meroslovje 2009).

### **3.8.3 MODEL CAF**

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju<sup>42</sup> je orodje za celovito obvladovanje kakovosti (CAF 2006, 6). Model CAF, ki ga uporabljajo posamezne organizacije javnega sektorja v številnih državah članicah EU, sta razvila Evropska Komisija in Evropski inštitut za javno upravo (EIPA) (Pollitt in Bouckaert 2004, 119). Zasnovan je na modelu EFQM in nemški nagradi Speyer<sup>43</sup> ter se uporablja kot ocenjevalni inštrument na nacionalnem nivoju, sredstvo komunikacije in pripomoček za izvajanje benchmarkinga<sup>44</sup> med državami članicami EU (Žurga 2002, 136).

---

<sup>39</sup> Kriteriji so razdeljeni v dve skupini, in sicer »dejavniki« (voditeljstvo, zaposleni, politika in strategija, partnerstva in viri, procesi) in »rezultati« (zaposleni, stranke, družba. Ključni rezultati delovanja) (Kern 2003, 56).

<sup>40</sup> PRSPO je najvišje državno priznanje v okviru nacionalnega programa kakovosti RS za dosežke na področju kakovosti proizvodov in storitev ter kakovosti poslovanja kot rezultata razvoja znanja in inovativnosti, ki ga enkrat letno podeljuje Vlada RS (Urad RS za meroslovje 2009).

<sup>41</sup> Leta 2004 je potekal pilotni projekt PRSPO za javno upravo. V projekt so bili z javnim razpisom povabljeni vsi organi javne uprave, vendar so se vanj vključili izključno organi državne uprave: 13 upravnih enot ter 1 policijska uprava (Urad RS za meroslovje 2009).

<sup>42</sup> Ang. Common Assessment Framework - CAF

<sup>43</sup> Nagrada Nemške univerze upravnih znanosti v Speyerju (CAF 2006, 6).

<sup>44</sup> Slo. medsebojne primerjave

Model zagotavlja okvir za samoocenjevanje<sup>45</sup>, ki je po svoji zasnovi podoben večjim modelom celovitega obvladovanja kakovosti (TQM), predvsem pa je zasnovan za organizacije v javnem sektorju in upoštevanju razlik med njimi (CAF 2006, 6). Gradi na komunikaciji kot močnem orodju, ki je potrebna na vseh ravneh, tako med oddelki kot tudi medhierarhično (Kovač 2003b). Glavni cilji modela CAF so: (1.) v javno upravo uvajati načela celovitega obvladovanja kakovosti in jo z uporabo samoocenjevanja voditi od sedanjega zaporedja aktivnosti »načrtuj – izvedi« do popolnega kroga PDCA, (2.) omogočiti organizacijam v javni upravi, da se same ocenijo in sprejmejo ukrepe za izboljšanje, (3.) delovati kot most med različnimi modeli obvladovanja kakovosti, (4.) omogočiti primerjalno učenje med organizacijami v javni upravi (CAF 2006, 7).

Ključna prednost modela se kaže v tem, da ga organizacije lahko uporabljajo svobodno, po svoji želji, saj je javno dostopen in brezplačen, posledično pa pomeni relativno nizke stroške, zlasti pri samoocenjevanju, ker terja relativno malo virov in časa za verodostojne rezultate (Kovač n. p.). Devet segmentov modela nakazuje glavne vidike, ki jih moramo upoštevati pri analizi vsake organizacije (CAF 2006, 8). Pet jih sodi med dejavnike uspeha<sup>46</sup>, štirje pa med rezultate<sup>47</sup>. Povezujeta jih elementa inoviranja in učenja. CAF je leta 2002, kot strateško smernico, priporočilo MNZ, po zakonu takrat pristojno za razvoj javne uprave (Kovač n. p.).

### 3.9 SINTEZA TEORETIČNIH IZHODIŠČ

V tem poglavju smo na kratko predstavili teoretična spoznanja na področju menedžmenta kakovosti v javni upravi. Za kakovost v javni upravi lahko rečemo, da velja (Žurga 2001, Kavčič v Knafelc 2003):

- skladnost uresničevanja nalog javne uprave na podlagi specifikacij, standardov ter potreb in zahtev strank,
- skladnost delovanja s sprejetimi predpisi,

---

<sup>45</sup> Samoocenjevanje izhaja iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni (Kovač 2003b).

<sup>46</sup> Voditeljstvo, strategije in načrtovanje, ravnanje z zaposlenimi, partnerstva in viri, upravljanje procesov in obvladovanje sprememb (Kovač n. p.).

<sup>47</sup> Rezultati za odjemalce/državljanke, rezultati za zaposlene, rezultati za družbo ter ključni rezultati uspešnega delovanja (Kovač n. p.).

- skladnost delovanja s pričakovanji uporabnikov storitev oz. preseganjem le-teh.

Pri tem poznamo štiri razvojne stopnje pristopa h kakovosti, katere skupaj tvorijo menedžment kakovosti (Žurga 2004, Marolt in Gomišček 2005): kontrola kakovosti, zagotavljanje kakovosti, stalno izboljševanje kakovosti ter celovito obvladovanje kakovosti. Eden izmed ključnih elementov pri uvajanju je usmerjenost k ljudem; t.j. usmerjenost k zaposlenim in uporabnikom, kar se izraža skozi njuno zadovoljstvo. Ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih nam pokaže razkorak med izvajanjem storitev in zaznavo delovnega okolja, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov pa razkorak med pričakovano storitvijo in tem, kako uporabnik storitev dejansko doživi (Srebotnjak Verbinc 2003).

Za namen našega raziskovanja smo se osredotočili na področje lokalne samouprave, kjer se morajo občine in občinske uprave, kljub specifičnosti, prav tako zavedati sodobnih smernic razvoja na področju zagotavljanja storitev v javnem sektorju. Z uvedbo menedžmenta in sistema kakovosti lahko zato lažje izpolnjujejo pričakovanja uporabnikov. Poglavitno vlogo pri uvajanju sprememb nosi občinsko vodstvo, vendar to ni le naloga župana ali direktorja občinske uprave, temveč je naloga vseh zaposlenih v njej, na vseh nivojih in strukturah. Kot velja za vse organizacije javne uprave, je potrebno tudi v občinski upravi najprej pripraviti analizo stanja, natančno definirati njene pristojnosti, določiti načine zagotavljanja potreb občanov ter določiti cilje in politiko kakovosti. Vse je potrebno nato sistematično napisati v »Poslovnik kakovosti«, čemur nato sledi izobraževanje vodstvenih delavcev, določitev obveznosti vodstva, uvedba sistema kakovosti z uporabo modelov in standardov kakovosti ipd. (Prašnikar 2005; Vujošević 1996).

## 4 EMPIRIČNI DEL

### 4.1 UVOD

Lokalna samouprava je v samostojni Sloveniji uvedena od leta 1994, ko je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Haček 2005, 65). Po referendumu je bil status lokalne samouprave podeljen 147 občinam (od tega 85 na novo). Do danes se je njihovo število povečalo še trikrat, in sicer leta 1998 na 192 občin, 2002 na 193 občin ter leta 2006 na 210 občin. Ustanavljanje novih občin je slovenska posebnost, saj se je število le-teh v preteklih desetletjih drugod po Evropi povsod zmanjševalo<sup>48</sup>. Takšno prakso povsod po svetu razlagajo kot pogoj za večjo učinkovitost in ekonomičnost občin, saj so bile njihove naloge nekoč preproste, danes pa so te čedalje številnejše in čedalje zahtevnejše tako v upravnem, tehničnem kot finančnem smislu, zato jih lahko uspešno in kakovostno opravljajo le večje in bolj opremljene občine (Šmidovnik 2006, 42).

Velikost slovenskih občin je zelo različna, tako z vidika površine kot števila prebivalcev. Dve tretjini občin ima manj kot 10.000 prebivalcev, manj kot 5.000 jih ima 110 občin, več kot 50.000 prebivalcev pa imajo le tri občine (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009). Seveda je naloga vsake občine, ne glede na njeno velikost, da deluje uspešno, učinkovito in kakovostno. Uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo bomo preučevali na primeru Občine Mengeš. Izbrana občina spada med občine z manj kot 10.000 prebivalci, torej v skupino, ki je najštevilčnejša, zato po našem mnenju predstavlja dober primer za raziskavo. Istočasno pa vodstvo stremi h kakovosti delovanja, saj se zaveda pomena uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti storitev, vendar proces sprejetja ključnih strateških dokumentov še ni zaključen.

---

<sup>48</sup> V skandinavskih državah, državah Beneluksa, Veliki Britaniji, na Portugalskem, v Nemčiji tudi za več sto odstotkov (na Danskem s 1387 na 275 občin, v Belgiji z 2675 na 589 občin, v Nemčiji - samo na območju nekdanje Zahodne Nemčije - s 24.000 na 8000 občin itd.). Drugod so bile redukcije manjše, npr. v Avstriji, Švici, Franciji, vendar je trend upadanja število občin prisoten tudi v teh državah (Šmidovnik 2006, 42).

## **4.2 OPIS OBČINE MENGEŠ**

Občina Mengeš (od tu naprej OM) obsega 22,5 m<sup>2</sup> veliko ozemlje, na katerem živi 7.307 prebivalcev, in sicer v krajih Mengeš, Topole, Loka pri Mengšu in Dobeno (Občina Mengeš 2009). OM je bila ustanovljena leta 1994, ko se je z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (ZUODNO 1994) odcepila od bivše Občine Domžale. V skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2 2007, 28. čl.) sta poglavitna organa OM občinski svet<sup>49</sup>, ki šteje 19 članov ter župan, poleg njiju pa deluje še nadzorni odbor<sup>50</sup>, ki ga sestavlja pet članov. V času obstoja so OM vodili trije župani; prvi en mandat, drugi dva mandata, medtem ko zadnji svoj prvi mandat konča jeseni 2010. V OM delujejo trije vaški odbori: Vaški odbor Loka pri Mengšu, ki ima pet članov, Vaški odbor Topole, s prav tako petimi člani, ter Vaški odbor Dobeno s tremi člani (Občina Mengeš 2009). V nadaljevanju si bomo ogledali naloge občinske uprave, njeno organizacijsko strukturo in področja dela ter strukturo zaposlenih.

### **4.2.1 NALOGE OBČINSKE UPRAVE**

Ustava RS občinam omogoča avtonomno delovanje napram državi, vendar v relativno ozkem obsegu, saj avtonomija velja le za področja, ki se nanašajo zgolj na prebivalce neke občine (Brezovšek 2005, 274). V skladu z načelom avtonomije pristojnosti in naloge občin podrobneje opredeljuje in ureja Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2 2007, 21.-24. čl.).

Po zakonu občina opravlja tri vrste nalog, ki jih lahko združimo v dve skupini - izvirne naloge ter prenesene naloge. Zaenkrat občine v RS še ne opravljajo prenesenih nalog iz državne pristojnosti, saj se v Ustavi za prenos zahteva soglasje vsake občine, kar je, kot navaja Šmidovnik (1995, 77), edinstven primer v svetu. Po mnenju Brezovška (2005, 81) je to še posebej problematično, saj »brez odprave le-tega ne bo mogoče uveljaviti močnejše lokalne samouprave in decentralizacije Slovenije.«

---

<sup>49</sup> Predstavniški organ, ki ni analogen parlamentu, saj nima zakonodajne funkcije, temveč je v pretežni meri izvršilni organ, ki odloča o vseh najpomembnejših konkretnih zadevah občine. Poleg tega ima še volilno funkcijo, saj imenuje ter razrešuje občinske funkcionarje, ter nadzorno funkcijo, s katero nadzoruje delo župana in občinske uprave glede izvrševanja njegovih odločitev (Šmidovnik 1995, 114).

<sup>50</sup> Ta opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje smotrnost porabe proračunskih sredstev ter finančno poslovanje uporabnikov teh sredstev (Kaučič in Grad 1999, 334-338).

Naloge občinske uprave Občine Mengeš (v nadaljevanju OU OM) ureja že omenjeni zakon o lokalni samoupravi ter v skladu z zakonom podrobneje statut<sup>51</sup> (od tu dalje Statut OM). Ta določa, da vse upravne zadeve, postopke iz izvirne in prenesene pristojnosti občine izvaja občinska uprava v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (58.-63. čl.). Nadzor nad zakonitostjo dela OU OM izvajajo ministrstva, vsako na svojem področju, ter občani, ki lahko opozorijo pristojno ministrstvo, naj ukrepa, če ugotovi, da občinska uprava in/ali župan ne ravnata v skladu z zakonom, statutom in drugimi predpisi (64. in 65. čl.). Po zakonu (ZLS-UPB2 2007, 49. čl.) občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

#### **4.2.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IN PODROČJA DELA**

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občinsko upravo sestavljajo eden (enovita občinska uprava) ali več organov občinske uprave (razdeljena), ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom ter določi njihovo notranjo organizacijo in delovno področje (Vlaj 1998, 283). Način organiziranosti občinske uprave je predvsem odvisen od števila zaposlenih v upravi, kar naj bi bil logičen odraz velikosti, obsega občine ter števila prebivalcev v njej (Brezovšek 2005, 83).

Organizacijsko strukturo in področje dela OU OM ureja Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Mengeš<sup>52</sup>. Ta določa, da se za opravljanje nalog občinske uprave v OM ustanovi enovit organ, s sedežem v Mengšu. Občinska uprava opravlja strokovne, upravne, organizacijsko-tehnične in administrativne naloge na področju (OODPOUpr. 1999, 6. čl.):

- splošnih zadev,
- normativno pravnih zadev,
- upravnih zadev,
- javnih financ,
- gospodarskih dejavnosti in kmetijstva,
- družbenih dejavnosti,
- varstva okolja in urejanja prostora,

---

<sup>51</sup> Statut Občine Mengeš, Ur. v. OM št. 5/99, 3/01 in 11/06.

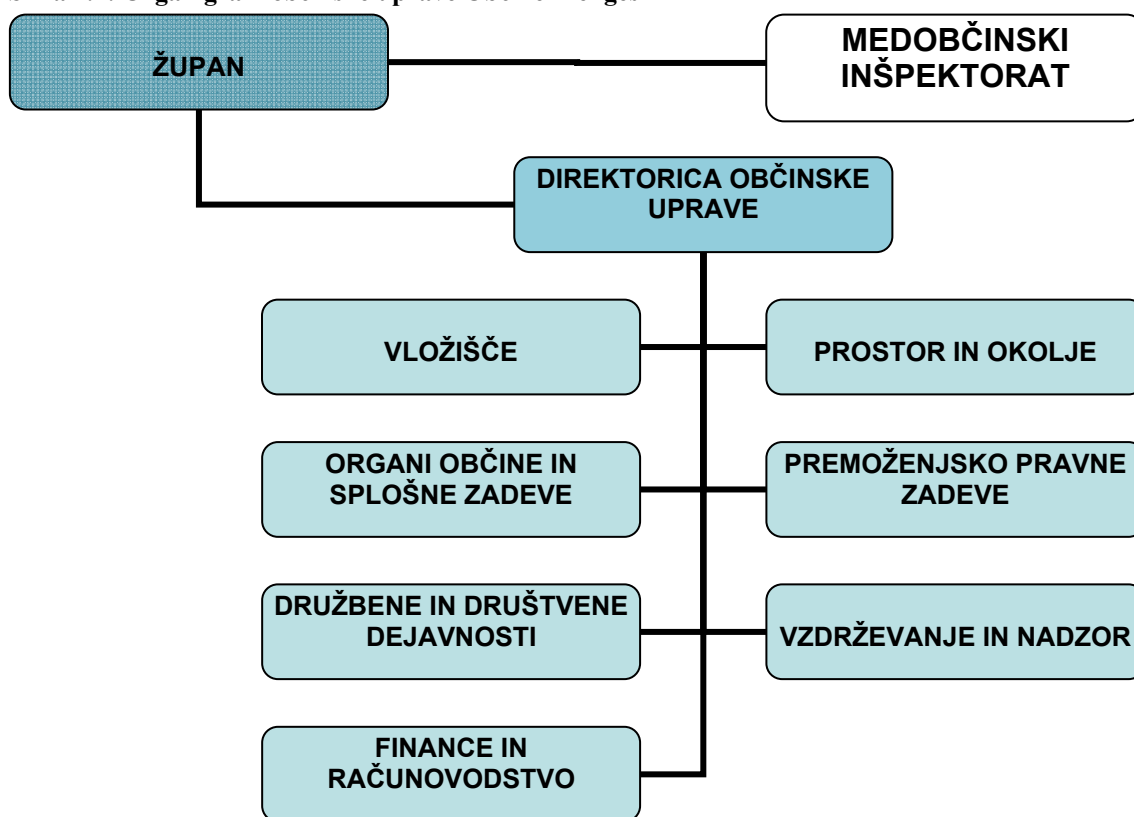
<sup>52</sup> Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Mengeš, Ur. v. OM, št. 5/1999.



- gospodarskih javnih služb in infrastrukture,
- inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva,
- gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.

Statut OM (56. čl.) določa, da »naloge občinske uprave opravlja občinski urad, v okviru katerega se lahko ustanovijo oddelki, referati in službe«. V skladu s tem so področja dela razdeljena v sedem notranje organizacijskih enot (glej Sliko 4.1), ki so si med seboj enakovredna in neposredno podrejena direktorici občinske uprave oz. županu.

Slika 4.1: Organigram občinske uprave Občine Mengeš



Vir: Občina Mengeš (2009).

Kot je razvidno iz organigrama, so organizacijske enote OU OM:

- **vložišče**: sestavljanje in sprejemanje vlog občanov, posredovanje informacij in usmerjanje strank, pomoč pri opravljanju protokolarnih zadev, kadrovske zadeve itd.,
- **prostor in okolje**: priprava in izvedba programov opremljanja zemljišč s komunalnimi objekti in napravami, obračun ter odmera komunalnega prispevka ter nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, planiranje investicij ter priprava investicijske informacije, priprava projektne dokumentacije itd.,

- **organi občine in splošne zadeve:** strokovna, organizacijska, administrativna in tehnična opravila za potrebe župana, občinskega sveta in njegovih delovnih teles, za člane občinskega sveta, nadzorni odbor ter druge občinske organe, strokovno pravna pomoč pri izvajanju volilnih opravil itd.,
- **premoženjsko pravne zadeve:** vzpostavljanje in zagotavljanje zakonitega, pravnega in gospodarnega opravljanja strokovnih, upravnih, normativnih, proračunskih in drugih nalog, priprava splošnih in drugih aktov, mnenj in stališč, sestavljanje pogodb in preverjanje njihovega izvajanja ipd.,
- **družbene in društvene dejavnosti:** priprava razvojnih usmeritev in razvojnih programov na različnih področjih družbenih dejavnosti, priprava in uresničevanje programov otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstva, športa itd.,
- **vzdrževanje in nadzor:** vzdrževanje občinskih cest, zimske službe ter urejanje in vzdrževanje parkirišč, urejanje zelenih površin, pokopališč ipd.,
- **finance in računovodstvo:** finančno-računovodske naloge, naloge povezane z blagajniškim poslovanjem in obračun potnih nalogov, izvajanje nalog v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ipd. (Občina Mengeš 2009).

Za izvajanje nalog na področju inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva je OM, v skladu z zakonom (ZLS-UPB2 2007, 49. a člen), skupaj s sosednjimi občinami<sup>53</sup> z odlokom<sup>54</sup> ustanovila organ skupne občinske uprave **medobčinski inšpektorat**. Ta opravlja »upravne naloge izvajanja inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva ter odločanja o prekrških nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov na področjih, ki jih urejajo predpisi občin ustanoviteljic skladno z zakonom« (OUMI 2005, 4. čl.).

#### **4.2.3 STRUKTURA ZAPOSLENIH**

Statut OM ureja tudi področje zaposlenih v občinski upravi (57. čl.). Vse upravne in druge naloge opravljajo tajnik oz. direktor občinske uprave, višji upravni delavci, upravni delavci ter strokovni tehnični in administrativni delavci, kakor je to določeno v sistemizaciji delovnih mest. Vsem zaposlenim v občinski upravi pripadajo plače,

<sup>53</sup> Občine Trzin, Komenda, Lukovica, Moravče, Vodice.

<sup>54</sup> Odlok o ustanovitvi Medobčinskega inšpektorata-organa skupne občinske uprave, Ur. v. OM, št. 9/2005.

nadomestila, dodatki in povračila materialnih stroškov v višinah, ki jih določa župan v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in splošnimi akti občine. Minimalna predpisana izobrazba za zaposlene je srednja strokovna izobrazba (V. stopnje).

Pravilnik o sistematizaciji delovnih mest<sup>55</sup> določa število zaposlenih v OU OM, njihove delovne naloge ter doseženo stopnjo izobrazbe. Po pravilniku (PSDMOUOM 2008, 6. čl.) je za opravljanje nalog uprave sistemiziranih 14 delovnih mest za nedoločen čas, pri čemer je trenutno zasedenih 10 delovnih mest ter eno mesto pripravnika. Vsi uslužbenci so po hierarhični lestvici pod direktorjem občinske uprave, kateremu je nadrejen župan. Izobrazbena struktura zaposlenih je različna, saj ima pet uradnikov univerzitetno izobrazbo (VII. stopnja), dva imata višješolsko (VI. stopnja), trije pa srednješolsko izobrazbo (V. stopnja). Povsem izenačena pa je spolna struktura zaposlenih: pet zaposlenih je ženskega spola, pet pa moškega. Podobna slika je pri vodstvu občinske uprave, saj ima OM direktorico občinske uprave ter župana.

#### **4.3 MENEDŽMENT KAKOVOSTI V OBČINSKI UPRAVI OBČINE MENGEŠ**

Kot smo že ugotovili, je pri uvajanju menedžmenta kakovosti pomembno, da se v občinskih upravah zavedajo sodobnih smernic razvoja na področju zagotavljanja storitev v javnem sektorju po mednarodnih merilih in standardih. Poleg tega z uvedbo sistema kakovosti lažje izpolnjujejo pričakovanja občanov (Prašnikar 2005, 16). Kakšno je »stanje« menedžmenta kakovosti bomo prikazali s pomočjo analize vsebine občinskih dokumentov, ki urejajo delovanje občine in občinske uprave, intervjuja z direktorico občinske uprave Marijo Kos ter lastne anketne raziskave ugotavljanja zadovoljstva zaposlenih in uporabnikov.

##### **4.3.1 INSTITUCIONALNA IN PODROČNA PRISTOJNOST**

Pri uvajanju menedžmenta kakovosti v OU OM poglobitno vlogo nosi občinsko vodstvo, saj upravlja s kadrovskimi, materialnimi, finančnimi, informacijskimi viri v občinski upravi. To namreč določa zakon, saj je župan po zakonu (ZLS-UPB2 2007, 49. čl.) tisti, ki usmerja in nadzira občinsko upravo, njeno delo pa neposredno vodi tajnik

---

<sup>55</sup> Pravilnik o sistematizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mengeš, sprejet 28. 4. 2008.

občine oz. direktor občinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje prav župan. Zakon tako podeljuje županu in direktorju občinske uprave institucionalno pristojnost za uvedbo menedžmenta kakovosti v občinsko upravo.

V OU OM ni vodenje kakovosti, glede na področje dela, vključeno v nobeno izmed sedmih organizacijskih enot, prav tako ni neposredno navedeno pri opisu nalog direktorja občinske uprave (Občina Mengeš 2009):

- organizira in koordinira delo delavcev v občinski upravi in jim nudi strokovno pomoč,
- razporeja delo med delavce v upravi in skrbi za delovno disciplino,
- opravlja najzahtevnejše naloge občinske uprave in vodi ter sodeluje v najzahtevnejših projektnih skupinah v občini,
- skrbi za zakonito, učinkovito in smotrno opravljanje nalog občinske uprave,
- nudi neposredno pomoč pri vodenju, načrtovanju, organiziranju, usmerjanju in nadzorovanju dela občinske uprave ter obvladovanju proračuna,
- organiziranje medsebojnega sodelovanja in usklajevanja v organu in sodelovanje z drugimi organi, organizacijami, občinami in pristojnimi ministrstvi,
- pripravlja razvojne usmeritve za delo občinske uprave ipd.

Kljub temu, da ni izrecno določeno, lahko na podlagi opisa nalog ugotovimo, da je direktor občinske uprave področno pristojen za uvajanje menedžmenta kakovosti. Direktorica OU OM, Marija Kos, o tem pravi: *»Da bi lahko zagotovili čim večjo kakovost v občinski upravi, se je potrebno posvetiti postopkom in procesom, ki so povezani s posameznimi postopki, ki potekajo v občinski upravi in jim slediti (po Paretovem načelu bi naj 20% tega, kar naredimo, dalo oziroma prineslo 80 % rezultatov).«* (Priloga A).

#### **4.3.2 OPREDELITEV POJMOV V DOKUMENTIH**

Najprej nas seveda zanima prisotnost pojmov kot so kakovost, uspešnost in učinkovitost ter kako so znotraj občinskih dokumentov le-te opredeljeni. Glede na to, da OU OM nima sprejetega poslovnika kakovosti ali njemu podobnih dokumentov, smo omejeni zgolj na statut in odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. V Statutu OM pojmi niso opredeljeni oz. sploh niso omenjeni. Kakovost se sicer pojavi pri

izvirnih nalogah (14. čl.) v 9. točki in se nanaša na kakovostno življenje občanov. Na učinkovitost pa se posredno navezuje 68. člen, ki v 2. odstavku pravi, da mora občina »s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.« V poglavju, ki ureja delovanje občine, se srečamo »le« s pojmom zakonitost v smislu izvajanja zakonov ter nadzorstva (14. čl.). Prav tako je zakonitost ključna pri delovanju OU OM, kjer je podoben tudi sam kontekst uporabe pojma. Ta se nanaša na izvrševanje predpisov (58.-63. čl.) ter na nadzor nad zakonitostjo dela občinske uprave (64. in 65. čl.). Pri prvem gre za izvrševanje občinskih in državnih pravnih aktov ter odločanje v upravnih zadevah v skladu z zakonom, pri drugem pa za nadzor pristojnih ministrstev ter občanov.

Pri odloku o organizaciji in delovnem področju občinske uprave (OODPOUpr. 1999) je slika bolj ali manj podobna, saj uspešnost, učinkovitost ter kakovost v njem prav tako niso opredeljeni, je pa omenjena učinkovitost. Občinska uprava mora namreč po odloku zagotavljati »strokovno, učinkovito in racionalno izvrševanje nalog občinske uprave, zakonito, pravočasno in učinkovito uresničevanje pravic, interesov in obveznosti strank in drugih udeležencev v postopkih, učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami« (5. čl.). Poleg tega se učinkovitost nanaša še na tajnika oz. direktorja občinske uprave, ki skrbi za zakonito, učinkovito in smotrno opravljanje nalog občinske uprave (21. čl.). Odlok v tretjem poglavju ureja način dela OU OM, pooblastila ter odgovornosti delavcev. Slednji naloge opravljajo v skladu s pristojnostmi in pooblastili ter so za svoje delo odgovorni tajniku občine, disciplinsko in odškodninsko pa županu (24. čl.). Kot lahko ugotovimo, se tudi način dela OU OM v glavnem navezuje na zakonitost. Našo ugotovitev delno potrjuje tudi opravljen intervju z Marijo Kos, ki pravi da »*občinska uprava pri svojem delu upošteva smernice, ki so predpisane za poslovanje organov javne uprave in opravlja svoje javne storitve zakonito ...*« (Priloga A). S tem OU OM v dokumentih zadovoljuje le en segment kakovosti: skladnost delovanja s sprejetimi predpisi.

#### **4.3.3 POSLANSTVO IN VIZIJA**

Vsaka organizacija mora imeti svoje poslanstvo, svojo vizijo, v nasprotnem primeru nima razloga, da obstaja. Vendar pa, kot pravi Senge (v Nemeč n.p., 5), poslanstvo in vizija nista dovolj, saj imajo številni voditelji »osebne vizije, a se te nikdar ne preoblikujejo v skupne vizije, ki bi spodbudile organizacijo. Manjka način za

spreminjanje vizije posameznika v skupno vizijo.« Jasne opredelitve poslanstva in skupne vizije OU OM tako v statutu kot odloku ni moč najti. Lahko ju sicer razberemo na podlagi nalog občinske uprave, ki se, kot smo z dosedanjo analizo ugotovili, bolj ali manj nanašajo na zakonitost. Zagotavljanje zakonitosti pa v javnem menedžmentu zagotovo ni ključna lastnost, saj ta bolj kot to poudarja usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikativnih metod dela ter konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2000, 280–281). Več o poslanstvu in viziji nam na spletni strani OM pove župan, ki pravi da si skupaj z občinsko upravo, občinskim svetom in vsemi občankami in občani želi ustvariti prijazno in urejeno občino Mengeš. Poleg tega dodaja, da je slogan »Mengeš, mesto na deželi« nadaljnja strategija razvoja občine (Občina Mengeš 2009). Podobno vizijo v opravljenem intervjuju navede Marija Kos, ki pravi, da bi OU OM *»rada postala prijazna in učinkovita občinska uprava, s storitvami katere bodo zadovoljni najprej zaposleni v občinski upravi, uporabniki storitev občinske uprave ter okolje, v katerem občinska uprava deluje. Rezultat vseh treh elementov bo uspešno celotno delovanje Občine Mengeš.«* (Priloga A).

#### **4.3.4 STRATEGIJA IN CILJI DELOVANJA OBČINSKE UPRAVE**

Ob uvajanju sistema kakovosti v občinsko upravo je neizogibno in nujno najprej pripraviti analizo stanja, natančno definirati pristojnosti občine, določiti načine zagotavljanja potreb občanov ter nato določiti cilje ter politiko kakovosti (Prašnikar 2005, 16). Ugotovili smo že, da je pri določanju ciljev predvsem potrebno upoštevati, da naj bodo cilji realni, prepričljivo predstavljeni ter v skladu z izbrano politiko kakovosti (Marolt in Gomišček 2005, 30). Tako kot imamo težavo s pomočjo statuta in odloka razbrati poslanstvo in vizijo občine, ni nikjer navedenih ciljev ter ukrepov zanje. To bi seveda lahko pričakovali, saj statut in odlok nista dokumenta, s katerima bi opredelili strategijo delovanja občine oz. občinske uprave. Kljub temu bi lahko razbrali kot cilj zakonito, strokovno in učinkovito delo, vendar se moramo pri tem, kot pravi Nemeč (n.p., 5), vprašati, koliko javnih uslužbencev je danes pripravljenih izgorevati za učinkovitost in strokovnost, saj je veliko bolj navdušujoč cilj najboljša občina, z najzadovoljnejšimi strankami in zaposlenimi v državi. Če sklepamo iz vizije, ki jo je v intervjuju navedla direktorica občinske uprave, so cilji OU OM:

1. prijazna in učinkovita občinska uprava,
2. zadovoljni zaposleni,

3. zadovoljni uporabniki,
4. zadovoljno okolje (glej Priloga A).

Takšni cilji so dokaj splošni in ne povedo nič konkretnega. Pri tem pa je zanimivo, da med njimi ni kakovosti, saj je ta po mnenju direktorice »eden glavnih dejavnikov uspešnosti poslovanja« (Priloga A). Konkretnih ukrepov ter strategije za doseg ciljev in vizije oz. poslanstva direktorica v intervjuju ni navedla, je pa poudarila, da se za doseganje najbolj optimalnega razvoja OM »v tem trenutku izvaja projekt »Vizija in strategija Občine Mengeš«, v katerem bo opredeljena vizija in strategija Občine Mengeš na podlagi zbranih mnenj občanov, ki so vpeti v kulturno, politično, športno življenje Občine Mengeš in občanov, ki delujejo na različnih področjih. Projekt bo vključeval vsa področja delovanja občine Mengeš, tako z vidika Občine kot samoupravne lokalne skupnosti, kot tudi delovanja občinske uprave.« (Priloga A). Pri pripravi strategije se OU OM »poslužuje uporabe modela CAF, ki ji je zgolj splošno orodje ob upoštevanju njegovih osnovnih elementov (meril, podmeril in sistema točkovanja).« (Priloga A).

#### **4.3.5 REZULTATI ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH**

Usmerjenost k ljudem – tako uporabnikom kot zaposlenim - je eden izmed ključnih načel javnega menedžmenta, zadovoljstvo zaposlenih pa med drugim osnovni cilj poslovne odličnosti. Kot del analize menedžmenta kakovosti v OU OM smo zato preverili, ali so zaposleni na OM zadovoljni oz. »kakšen je razkorak med izvajanjem storitev in zaznavo delovnega okolja s pripadajočimi delovnimi procesi in ocenjevanjem neposrednega vodstva« (Srebotnjak Verbinc 2003, 166). Raziskavo<sup>56</sup> smo izvedli na celotni populaciji zaposlenih<sup>57</sup> (n = 10), pri čemer smo dobili vrnjenih 90 % anket. Anketiranje je potekalo od 12. do 16. oktobra 2009 na sedežu OM, kjer je vsak zaposleni dobil anketni list s sedmimi vprašanji. Gre za standardiziran vprašalnik, ki je narejen na podlagi modela CAF in s katerim se enkrat letno ugotavlja zadovoljstvo zaposlenih v organih državne uprave (Priloga Č).

---

<sup>56</sup> Čeprav se v OU OM poslužujejo uporabe modela CAF ter občasno preverjajo zadovoljstvo zaposlenih (glej Priloga A), nam ni uspelo pridobiti rezultatov že opravljenih raziskav, zato smo le-to opravili sami.

<sup>57</sup> V času anketiranja je bil 1 zaposleni na porodniškem dopustu, zato je namesto nje odgovarjal pripravnik, ki tudi opravlja nadomeščanje.

Pri prvem ter četrtem vprašanju so zaposleni na podlagi pet stopenjske lestvice<sup>58</sup> označili stopnjo strinjanja s posamezno trditvijo. Rezultati ankete kažejo (glej Tabelo 4.1), da se zaposleni na OM v največji meri strinjajo s trditvama, da nadrejeni z njimi

**Tabela 4.1: Povprečne ocene stopnje strinjanja s trditvami**

Dobro poznam vrednote naše občine	3,78
Zadovoljen-a sem s svojim delovnim mestom	3,89
Čutim, da mi je na delovnem mestu omogočena osebna rast	3,33
Menim, da sem v naši občini del harmonične sredine	2,67
Potek dela na mojem delovnem mestu je dobro organiziran	3,33
Seznanjen-a sem z odločitvami, ki jih sprejema vodstvo	3,00
Od sodelavcev dobim natanko tisto, kar sem od njih pričakoval-a	2,89
Vem, katerim vidikom mojega dela dajejo nadrejeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti	3,33
Na delovnem mestu imam vse pogoje, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo	3,11
O naši občini razmišljam pozitivno	4,00
O dodatnih zadolžitvah sem dovolj zgodaj obveščen-a	3,56
Podatke in informacije si v naši občini izmenjujemo brez težav	3,00
Menim, da večina zaposlenih v naši občini svoje delo opravlja kakovostno	3,11
V času moje odsotnosti me moji sodelavci ustrezno nadomeščajo	3,56
Dobro poznam cilje naše občine	3,22
Nadrejeni z menoj komunicirajo korektno	4,22
Menim, da sem pomemben-a član-ica naše občine	3,00
Delovno mesto mi nudi dobre možnosti za stalno usposabljanje in nadgrajevanje mojega znanja	3,22
Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati	3,89
S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem	4,11
Imam dovolj možnosti za izražanje svojih mnenj in pobud	3,22
Pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim	3,89
Za sodelavce naredim natanko tisto, kar ti od mene pričakujejo	3,78
Vem, kaj nadrejeni pričakujejo od mene	3,67
S sodelavci si zaupamo	2,89
Na naši občini je bolj pomembna kakovost izvedbe kot obseg rešenih zadev	3,22
Nadrejeni me pohvali za dobro opravljeno delo	3,11
Moje delovne zadolžitve so mi jasne	4,00
Zadnji izvedeni letni pogovor, ki sem ga imel-a s svojim vodjem, je bil zelo koristen	2,78
Dogovorjeno v letnem razgovoru, tako vodja kot jaz, obojestransko spoštujeva	3,44

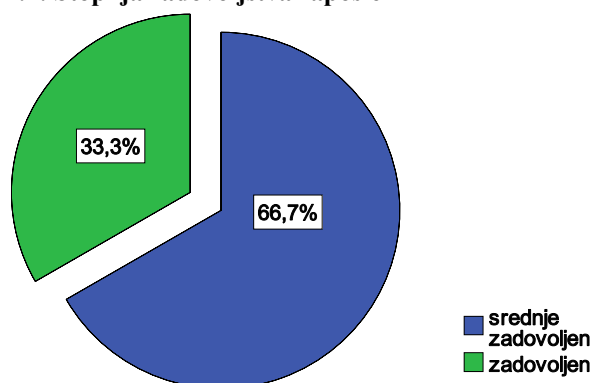
<sup>58</sup> Številka 1 pomeni »sploh se ne strinjam«, številka 5 pa »popolnoma se strinjam« (glej Prilogo C).



Strinjam se z letno oceno, ki sem jo nazadnje prejel-a	3,25
V naši občini se določila o napredovanju po Zakon o javnih uslužbencih upoštevajo	3,44

korektno komunicirajo ( $\mu= 4,22$ ) ter s sodelavci bolj sodelujejo kot tekmujejo ( $\mu= 4,11$ ). Slednje je nekako presenetljivo, saj se po drugi strani najmanj strinjajo s trditvami, da so v občini del harmonične sredine ( $\mu= 2,67$ ), je bil zadnji izvedeni letni pogovor z vodjem zelo koristen ( $\mu= 2,78$ ), si s sodelavci zaupajo ter od njih dobijo natanko tisto, kar pričakujejo ( $\mu= 2,89$ ). Če trditve združimo skupaj, lahko ugotovimo, kolikšen je delež zadovoljnih, srednje zadovoljnih in nezadovoljnih zaposlenih<sup>59</sup>. Na podlagi spodnjega grafa (Graf 4.1) vidimo, da slednjih v OU OM ni, medtem ko je srednje zadovoljnih dve tretjini (66,7 %), zadovoljnih pa ena tretjina zaposlenih (33,3 %).

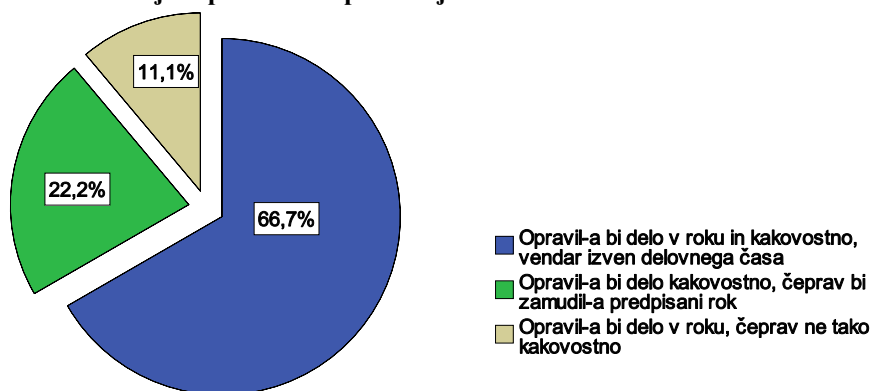
**Graf 4.1: Stopnja zadovoljstva zaposlenih**



V drugem vprašanju smo zaposlene vprašali »Kako bi ravnali, če bi vam naložili preveč dela?«. Kot lahko vidimo v spodnjem grafu (Graf 4.2), bi dve tretjini zaposlenih opravila delo v roku in kakovostno, vendar izven delovnega časa (66,7 %). Poleg tega lahko ugotovimo, da jim je kakovost pomembnejša od izvedbe del v roku, saj bi enkrat večji delež zaposlenih (22,2 %) opravil delo kakovostno, čeprav izven predpisanega roka, medtem ko bi 11,1 % zaposlenih ravnalo ravno obratno.

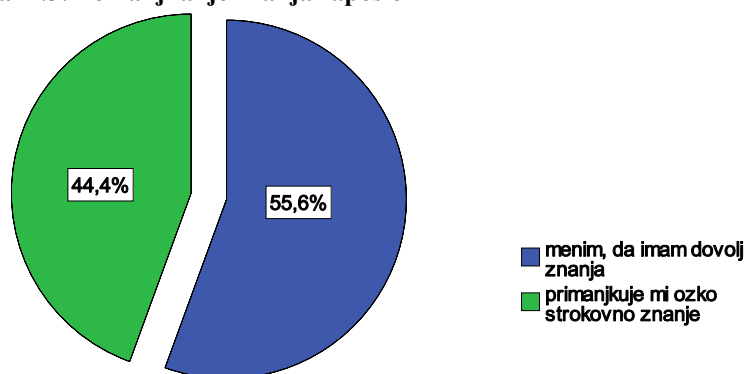
<sup>59</sup> Pri nezadovoljnih sta vključeni vrednosti 1 - sploh se ne strinjam in 2 - se ne strinjam, pri srednje zadovoljnih vrednost 3 - se strinjam, zadovoljni pa vključujejo vrednost 4 - zelo se strinjam in 5 - popolnoma se strinjam.

**Graf 4.2: Ravnanje zaposlenih ob povečanju količine dela**



Tretje vprašanje se je nanašalo na problem pomanjkanje znanja pri opravljanju del in nalog. Kot kažejo rezultati v spodnjem grafu (Graf 4.3) vidimo, da dobra polovica zaposlenih (55,6 %) v OU OM meni, da ima dovolj znanja, medtem ko jih 44,4 % meni, da jim ozkega strokovnega znanja primanjkuje.

**Graf 4.3: Pomanjkanje znanja zaposlenih**



V petem in šestem vprašanju smo spraševali »Ali si želite spremembo delovnega mesta?« ter »Ali ste ponosni, da ste zaposleni na Občini Mengeš?«. Na prvo so negativno odgovorili vsi zaposleni, medtem ko je na drugo vprašanje pritrdilno odgovorilo sedem zaposlenih (77,8 %), dva pa nista odgovorila.

#### **4.3.6 REZULTATI ZADOVOLJSTVA UPORABNIKOV**

Osredotočenost na stranke oz. usmerjenost k uporabniku je, kot rečeno, eden izmed ključnih načel v menedžmentu kakovosti oz. eden izmed ključnih elementov pri uvajanju menedžmenta v javno upravo. Zaradi tega smo pri analizi menedžmenta kakovosti v OU OM preverili zadovoljstvo uporabnikov njihovih storitev. S tem želimo

preveriti, »kakšen je razkorak med pričakovano storitvijo in tem, kako uporabnik storitev dejansko doživi« (Srebotnjak Verbinc 2003, 166). Raziskavo<sup>60</sup> smo izvedli na slučajnem vzorcu naključnih uporabnikov storitev obeh spolov in različnih starosti (n = 53). Anketiranje je potekalo od 19. oktobra do 13. novembra 2009 na sedežu OM, kjer je vsak uporabnik dobil anketni list s šestimi vprašanji. Gre za standardiziran vprašalnik, ki je narejen na podlagi modela CAF in s katerim se enkrat letno ugotavlja zadovoljstvo uporabnikov v organih državne uprave (Priloga D).

Pri prvem in petem vprašanju so uporabniki na podlagi pet stopenjske lestvice<sup>61</sup> označili stopnjo svojih pričakovanj glede posameznih sestavin kakovosti in lastnosti zaposlenih ter ocenili dejansko stanje le- teh. Rezultati ankete kažejo (glej Tabelo 4.2), da imajo

**Tabela 4.2: Povprečne ocene pričakovanj uporabnikov ter dejanskega stanja**

Sestavine kakovosti in lastnosti zaposlenih	Pričakovanja	Dejansko stanje
Urejenost prostorov, opreme in okolja	3,57	4,04
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	3,83	3,74
Ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)	3,77	3,62
Izvajanje storitev v skladu z obljubami	3,85	3,72
Reševanje zadeve na enem mestu	3,62	3,40
Pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)	3,96	4,09
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitev	3,94	3,83
Zaposleni zbudajo zaupanje pri strankah	3,87	3,83
Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	3,66	3,79
Zaposleni si prizadevajo zadovoljiti potrebe strank	3,81	3,75
Zaposleni so urejeni	4,04	4,11
Zaposleni so korektni	4,08	4,08
Zaposleni so pozorni	3,98	4,02
Zaposleni so strokovni	4,00	4,04
Zaposleni so prijazni	4,17	4,34

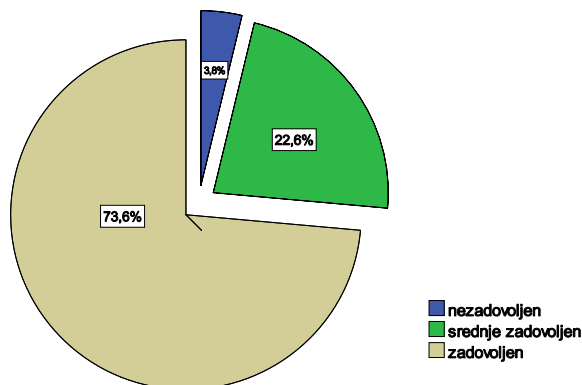
uporabniki najvišja pričakovanja glede prijaznosti in korektnosti zaposlenih ( $\mu = 4,17$  in  $4,08$ ), najmanj pa pričakujejo od urejenosti prostorov, opreme in okolja ter možnosti

<sup>60</sup> Čeprav se v OU OM poslužujejo uporabe modela CAF ter občasno preverjajo zadovoljstvo uporabnikov (glej Priloga A), nam ni uspelo pridobiti rezultatov že opravljenih raziskav, zato smo le-to opravili sami.

<sup>61</sup> Številka 1 pomeni »nižja pričakovanja« in »slabše stanje«, številka 5 pa »višja pričakovanja« in »boljše stanje« (glej Prilogo D).

reševanja zadev na enem mestu ( $\mu = 3,57$  ter  $3,62$ ). Največje razhajanje med pričakovanji in dejanskim stanjem so uporabniki zaznali pri urejenosti prostorov, opreme in okolja ( $0,47$ ), in sicer v prid dejanskemu stanju, najmanjše pa pri korektnosti zaposlenih, saj razhajanj tu ni. S seštevkom povprečnih vrednosti posamezne skupine, ugotovimo, da so pričakovanja uporabnikov nekoliko nižja od dejanskega stanja. Po mnenju uporabnikov je stanje najboljše na področju prijaznosti in urejenosti zaposlenih ( $\mu = 4,34$  ter  $4,11$ ), najslabše pa na področju reševanje zadev na enem mestu ter hitrosti reševanja postopkov ( $\mu = 3,40$  ter  $3,62$ ). Če pri dejanskem stanju sestavine kakovosti in lastnosti zaposlenih združimo skupaj, lahko ugotovimo, kolikšen je delež zadovoljnih, srednje zadovoljnih in nezadovoljnih zaposlenih<sup>62</sup> glede na njihova pričakovanja. Spodnji graf (Graf 4.4) kaže, da je slaba  $\frac{3}{4}$  uporabnikov s storitvami OU OM glede na svoja pričakovanja zadovoljna ( $73,6\%$ ), medtem ko jih je nezadovoljnih zgolj  $3,8\%$ . Večji delež je pri srednje zadovoljnih, kjer je takih dobra petina vprašanih ( $22,6\%$ ).

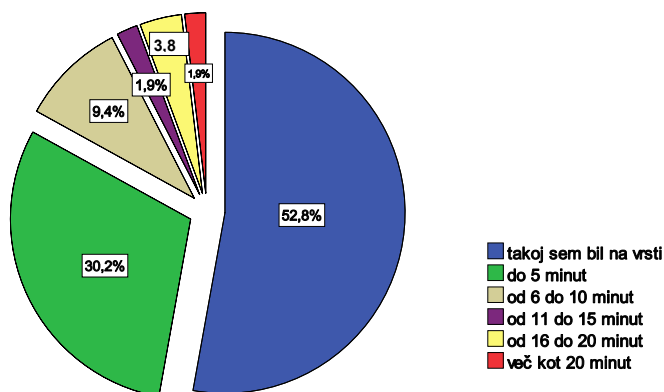
**Graf 4.4: Stopnja zadovoljstva uporabnikov**



V drugem vprašanju smo uporabnike vprašali »Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)?«. Rezultati kažejo (Graf 4.5), da je bila dobra polovica vprašanih takoj na vrsti ( $52,8\%$ ), slaba tretjina pa je čakala do 5 minut ( $30,2\%$ ). Manj kot 10 minut je moralo na storitve OU OM čakati  $9,4\%$  anketirancev, medtem ko je delež tistih, ki so čakali več kot 11 minut  $7,6\%$ .

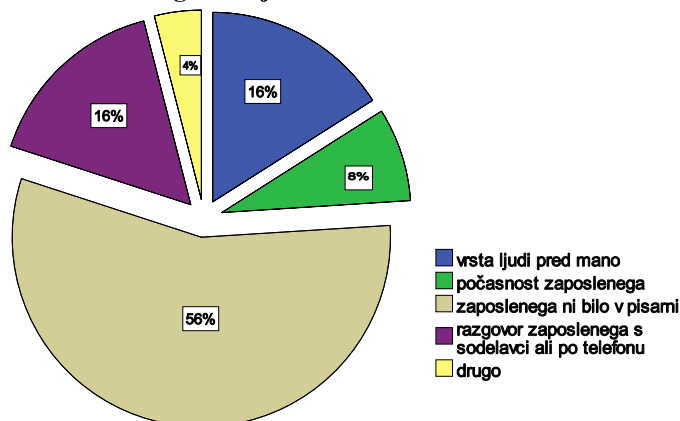
<sup>62</sup> Pri nezadovoljnih sta vključeni vrednosti 1 – slabše in 2 - slabo, pri srednje zadovoljnih vrednost 3 – niti dobro, niti slabo, zadovoljni pa vključujejo vrednost 4 - dobro in 5 - boljše.

Graf 4.5: Čas čakanja



Kot razlog čakanja je bilo v tretjem vprašanju možno navesti več odgovorov. Graf 4.6 kaže, da je bil najpogostejši razlog ta, da zaposlenega ni bilo v pisarni (56 %). Povsem identičen delež uporabnikov (16 %) je moralo čakati zaradi vrste pred ljudi pred njimi oz. razgovora zaposlenih s sodelavci ali po telefonu. Počasnost zaposlenega je bil vzrok v 8 % primerih, medtem ko so bili drugi razlogi izredno redki (4 %).

Graf 4.6: Razlog čakanja



Pri četrtem vprašanju pa smo uporabnike spraševali »Kje ste dobili informacije o tem, kaj potrebujete v zvezi z reševanjem vaše zadeve?«, pri čemer je bilo možnih več odgovorov. Najbolj pogosto (48,4 %) so anketiranci informacije pridobili v vložišču, najmanj pa pri referentu, kateri je vodil njihov postopek (8,1 %). Za pridobivanje informacij preko interneta se je odločilo 13 % vprašanih, preko telefona pa 19,4 %. Ostali, teh je bilo 11,1 %, informacij niso iskali.

#### 4.4 VLOGA VLADE RS

Vlada RS je najbolj odgovorna za (ne)uspeh sprejetih strategij, zato je njena vloga pri uvajanju menedžmenta kakovosti v javno upravo zelo pomembna. Čeprav so strategije pravno gledano nezavezujoče, je potrebno - če želimo, da bodo strategije imele kakršenkoli učinek - sprejeti ali spremeniti ustrezne pravne akte, ki urejajo delovanje javne uprave. V okviru njene reforme so bile do sedaj zahteve uvajanja kakovosti vnesene v zakonodajo, kot je npr.<sup>63</sup>:

- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB-1): ocenjevanje delovne uspešnosti glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, zanesljivost in natančnost pri delu, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela;
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-2): javni uslužbenec je odgovoren za rezultate, predstojnik pripravi poročilo o izvedbi in učinkih programa izobraževanja, nadrejeni spremlja delo uradnikov in vsaj enkrat letno opravi z njimi razgovor, ocenjujejo se strokovne in delovne lastnosti uradnikov;
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB-2): upravni organi rešujejo upravne stvari po vnaprej določenih postopkih;
- Uredba o upravnem poslovanju (UUP): organi javne uprave morajo najmanj enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede načina poslovanja javne uprave s strankami.

Za potrebe našega raziskovanja si velja izmed naštetih bolj podrobno ogledati Uredbo u upravnem poslovanju (UUP 2005, 17. čl), ki določa, da morajo organi, ki poslujejo s strankami najmanj enkrat letno ugotavljati kakovost storitev glede načina poslovanja javne uprave s strankami. Čeprav uredba velja tako za organe državne uprave kot uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, se postopki ugotavljanja kakovosti storitev izvajajo zgolj v organih in pri nosilcih javnih pooblastil na državni ravni. To pa pomeni, da se občinske uprave povsem samostojno odločajo za ugotavljanje kakovosti storitev, kar posledično vodi do razlik v samem delovanju občinskih uprav slovenskih občin ter neenak položaj državljanov pri koriščenju storitev. Temu bi se lahko izognili s spremembo uredbe, s čimer bi letno ugotavljanje kakovosti poslovanja razširili na lokalno samoupravo. Takšna rešitev bi sledila zgoraj sprejetim zakonom in ne bi kršila načela decentralizacije države, kvečjemu nasprotno. Z razširitvijo ugotavljanja

---

<sup>63</sup> Navedeni zakonski in podzakonski akti veljajo tudi za lokalno samoupravo.

kakovosti bi namreč prenesli odgovornost do sprejetih strategij in vire iz višje na nižjo raven ter poskrbeli za spremembe v sistemu upravljanja občinskih uprav. S tem se sicer v OU OM ne strinjajo, saj menijo, *»da bi razširitev obveze na lokalno raven pomenila kršitev načela avtonomnosti delovanja občin. Delovanje občin je podrejeno Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, medtem ko Ministrstvo za javno upravo pokriva delovanje upravnih enot.«* (Priloga A).

Za pojasnila smo se obrnili na Ministrstvo za javno upravo (MJU), saj kakovost v javni upravi spada pod njegovo delovno področje. Kljub temu so nam z ministrstva sporočili, da niso pristojni za naše raziskovalno področje, zato so vprašanja v reševanje odstopili Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). Slednji pa so nam poslali odgovor, da ne regulirajo uvajanja menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo, saj je delovanje uprave lokalnih skupnosti in v tem primeru menedžment kakovosti v pristojnosti posamezne občine (glej Prilogo C). Iz odgovora lahko sklepamo, da je področje menedžmenta kakovosti v lokalni samoupravi izključno domena občin, zaradi česar bi veljalo »kakovost v javni upravi«, kot delovno področje MJU, preimenovati v »kakovost v državni upravi«. Lokalna samouprava je del javne uprave, vendar se s kakovostjo le-te Vlada RS ne ukvarja. Manjko pozornosti menedžmentu kakovosti s strani MJU opažajo tudi v OU OM, saj *»v praksi ni zaslediti aktivnega uvajanja menedžmenta kakovosti oz. uporabe modelov vodenja kakovosti s strani MJU.«* (Priloga A).

## 5 ZAKLJUČEK

V tem diplomskem delu smo preučevali uvajanje menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo skozi problematiko načrtovanja in sprejemanja strateških dokumentov ter uporabe modelov vodenja kakovosti v občinski upravi. Cilj je bil predstaviti razumevanje in izmeriti kakovost delovanja občinske uprave ter ugotoviti ali slednja v svojih strateških dokumentih prepozna uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje in na kakšen način to dosega.

Praksa z uvajanjem uspešnih menedžerskih praks iz zasebnega sektorja v javni sektor je v Slovenskem prostoru relativno slaba, saj organi javne uprave še niso uspeli ponotranjiti pomena dobro zasnovane vizije, ciljev, ukrepov, skratka- strategije. Še bolj problematično pa je, da se že sprejete strategije površno izvaja. Zaradi takšnih in drugačnih omejitev so pri tem še posebej šibki organi lokalne samouprave, ki pa vseeno nosijo svoj del odgovornosti za uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje javne uprave.

Prepoznavanje uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti je v delovnih procesih občinske uprave izredno pomembno. Ali župani in direktorji občinskih uprav to znajo ali ne, si s pomočjo teorije nismo mogli odgovoriti, saj v Sloveniji do sedaj še ni bilo opravljene raziskave na to temo. Delno si lahko pomagamo le s podatkom, da še nobeni slovenski občini ni uspelo pridobiti priznanja za poslovno odličnost, ter z raziskavo, da do leta 2001 nobeni občinski upravi ni uspelo pridobiti certifikata kakovosti. Lahko, da vodstvo občin omenjene značilnosti delovanja prepozna, vendar ni to nikjer vidno, kar smo z analizo OU OM ugotovili tudi sami. Direktorica občinske uprave sicer navaja, da je delovanje občinske uprave OM uspešno, učinkovito in kakovostno, vendar ne pove, kje se to kaže. Na podlagi teh spoznanj tako zavračamo *1 podhipotezo*. Pri pregledu občinskih dokumentov smo ugotovili, da OU OM nima sprejete strategije, v kateri bi imeli opredeljeno vizijo, cilje in ukrepe za doseg le-teh. Po besedah direktorice je ta v fazi izdelave in bo zajemala vsa področja delovanja OM. Že sprejeti dokumenti, ki urejajo delovanje OU OM, pa se bolj ali manj nanašajo na zakonitost ter predstavljajo zgolj pravno podlago delovanja. Našo *2. podhipotezo* zato prav tako zavračamo. V primerjavi z dosedanjima ugotovitvama, je uporaba modelov vodenja kakovosti za odtenek drugačna, zato *3. podhipotezo* le delno zavračamo. Direktorica je namreč v



intervjuju navedla, da se OU OM za vodenje kakovosti poslužuje modela CAF, s katerim občasno preverja zadovoljstvo zaposlenih in uporabnikov, vendar nam rezultati do sedaj opravljenih anketiranj niso znani. V želji, da bi preverili skladnost delovanja s pričakovanji uporabnikov in zaposlenih, smo se zato odločili izvesti lastno raziskavo. Z uporabo anketnih vprašalnikov smo izmerili, da je zadovoljstvo uporabnikov s storitvami OU OM večje kot pa zadovoljstvo zaposlenih. Večina uporabnikov je bila namreč zadovoljna, medtem ko je bila večina zaposlenih srednje zadovoljna. Dobljene rezultate je težko vrednotiti, saj sami po sebi nič ne pomenijo brez predhodno sprejetih ciljev. Če je cilj OU OM imeti le zadovoljne zaposlene, je ta rezultat slab. Če pa je cilj imeti nični delež nezadovoljnih zaposlenih, je ta rezultat dober. Kot vidimo, je torej, vsaj z vidika vrednotenja rezultatov skladnosti delovanja s pričakovanji uporabnikov in zaposlenih, uvedba menedžmenta kakovosti v OU OM povsem na mestu.

Del časa pri raziskovanju uvajanja menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo smo porabili tudi za preverjanje, kakšno vlogo imajo že sprejeti dokumenti in strategije Vlade RS ter področno ministrstvo znotraj nje. Z analizo smo ugotovili, da je uporaba standardov in modelov rdeča nit vseh obravnavanih strategijah ter eden izmed ključnih ukrepov za doseg dviga uspešnosti, učinkovitosti ter kakovosti javne uprave. Kljub temu pa lahko rečemo, da so ukrepi v vseh strategijah opredeljeni dokaj splošno, saj veljajo za celotno javno upravo, ter niso zavezujoči. Uspeh le-teh je tako bolj kot ne odvisen od sposobnosti zakonodajalca pri vključitvi ukrepov v posamezne zakonske in podzakonske akte ter prostovoljni izbiri uporabe modelov in standardov kakovosti posameznih organizacij. Pozornost se tu namenja predvsem organom državne uprave. Glede na oba odgovora, ki so nam ju poslali z MJU in SVLR, pa lahko sklepamo, da je področje menedžmenta kakovosti v lokalni samoupravi izključno domena občin. To dokazujejo tudi besede Marije Kos, ki pravi, da v praksi aktivnega uvajanja menedžmenta kakovosti oz. uporabe modelov vodenja kakovosti s strani MJU ni zaslediti. Skratka, dokler bo stanje takšno kot je, so vse analizirane strategije za raven lokalne samouprave brez pomena.

Pred začetkom našega raziskovanja smo si zastavili hipotezo, da občinske uprave stremijo h kakovosti delovanja z uvajanjem menedžmenta kakovosti, kar se kaže skozi sprejetje strateških dokumentov, s katerimi opredeljujejo cilje in ukrepe za uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje uprave, ter uporabo različnih modelov vodenja

kakovosti. Na podlagi do sedaj povedanega lahko rečemo, da smo si postavili dokaj ambiciozno in optimistično hipotezo, saj so naše ugotovitve povsem nasprotne. Lahko, da občinske uprave stremijo h kakovosti delovanja, vendar tega ne dosegajo z uvajanjem menedžmenta kakovosti: nimajo sprejetih strateških dokumentov, opredeljenih ciljev in ukrepov za uspešno, učinkovito in kakovostno delovanje uprave ter ne uporabljajo modelov za vodenje kakovosti (če pa jih že, pa bolj zaradi vtisa, kot česa drugega). Hipotezo s kritičnim premislekom zavračamo, saj zgolj stremenje h kakovosti delovanja ni dovolj za uvajanje menedžmenta kakovosti. Za uvedbo le tega je tako potrebo določiti vizijo, cilje in ukrepe ter sprejeti strateški dokument, s pomočjo katerega je nato potrebna neprestana uporaba modelov vodenja kakovosti.

Študija primera pa nam je pokazala tudi še nekatere druge probleme z uvajanjem menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo. Občinske uprave so, kljub morebitni želji po uvajanju, deležne premalo strokovne ter finančne podpore s strani pristojnega ministrstva. Vlada RS bi tako morala najprej spremeniti uredbo, ki se nanaša na upravno poslovanje, ter nato preko MJU zagotoviti dovolj strokovne in finančne podpore za uspešno spremljanje kakovosti. Za manjšo odvisnost od vlade pa bi bila alternativa temu, da bi občine ustanovile javno agencijo za kakovost v lokalni samoupravi, ki bi skrbela za izvajanje sprejetih strategij ter strokovno in tehnično podporo (npr. izvajanje modela CAF, priprava za pridobitev certifikata kakovosti in poslovne odličnosti) organom lokalne samouprave. Seveda pa se zavedamo, da je takšna ideja bolj kot ne utopična, saj je to, podobno kot nekoč ustanovitev pokrajin, spet vezano na »dobro voljo« politike.

## 6 LITERATURA

1. Andoljšek, Žiga. 2003. Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. *Uprava* 1 (2): 128-141.
2. Bahčič, Peter. 1999. Kakovost v državni upravi. *Neprofitni management* 1 (5-6): 29-34.
3. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
4. --- 2002. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
5. Brezovšek, Marjan. 2005. Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5-24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Colnar, Marko. 2006. *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV založba.
8. *European Foundation for Quality Management*. Dostopno prek: <http://www.efqm.org> (12. september 2009).
9. *Evropska listina lokalne samouprave*. 1988. Dostopno prek: [http://www.coe.si/sl/dokumenti\\_in\\_publicacije/konvencije/122/](http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/) (22. september 2009).
10. Ferfila, Bogomil in Polona Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Ferfila, Bogomil. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/obcine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/) (25. september 2009).
12. Gershon, sir Peter. 2004. *Releasing resources to the front line. Independent Review of Public Sector Efficiency*. London: HM Treasury. Dostopno prek: [http://www.constructingexcellence.org.uk/pdf/lgtf/gershon\\_%20independent\\_review.pdf](http://www.constructingexcellence.org.uk/pdf/lgtf/gershon_%20independent_review.pdf) (20. september 2009).
13. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
14. Hackman, J. Richard in Greg R. Oldham. 1979. *Motivation through the Design of Work, Test of a Theory, Organisational Behaviour and Human Performance*.

- Dostopno prek: [http://groupbrain.wjh.harvard.edu/jrh/pub/JRH1976\\_3.pdf](http://groupbrain.wjh.harvard.edu/jrh/pub/JRH1976_3.pdf) (12. september 2009).
15. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  16. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Založba Modrijan.
  17. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration*. New York: Palgrave Macmillan, Basingstoke. *International Organization for Standardization*. N.p. Dostopno prek: <http://www.iso.org/iso/about.htm> (24. avgust. 2009)
  18. --- 2009. *Management standards*. Dostopno prek: [http://www.iso.org/iso/iso\\_14000\\_essentials](http://www.iso.org/iso/iso_14000_essentials) (16. september 2009).
  19. Ivanko, Štefan. 2005. *Teorija organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
  20. Jančič, Zlatko. 1990. *Marketing: strategija menjave*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, Studio Marketing.
  21. Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
  22. Kern, Karmen. 2003. Modeli odličnosti kot sodobno orodje managementa. *Sporočila* 13 (3): 52-58.
  23. Kern, Karmen in Loredana Leon. 2003. S samoocenjevanjem po modelu odličnosti EFQM do slovenske in evropske nagrade za kakovost. V *XII. letna konferenca Slovenskega združenja za kakovost v Portorožu: Zbornik referatov*, 33-35. Ljubljana: Slovensko združenje za kakovost.
  24. Knafelc, Jana. 2003. Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska Uprava. *Lex Localis* 1 (3): 73-90.
  25. Kos, Marija. 2009. Intervju z avtorjem. Elektronska pošta, 29. oktober.
  26. Kotler, Philip. 1996. *Marketing management - trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor*. Ljubljana: Slovenska knjiga.
  27. Kovač, Polona. 1999. Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. *Organizacija* 32 (4): 198-204.
  28. --- 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279-293.
  29. --- 2003a. *Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/Kovac-DPnov03.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Kovac-DPnov03.doc) (27. september 2009).

30. --- 2003b. Skupno ocenjevalni okvir CAF kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/KOVACPolitol2003.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KOVACPolitol2003.doc) (16. september 2009).
31. --- n. p. *Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/kovac\\_do.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/kovac_do.doc) (27. september 2009).
32. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Vrednotenje izbranih modelov merjenja kakovosti v slovenski javni upravi. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 197-214. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods of Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publication.
34. Marolt, Janez in Boštjan Gomišček. 2005. *Management kakovosti*. Kranj: Moderna Organizacija.
35. Ministrstvo za javno upravo. 2009. *Kakovost v javni upravi*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/) (13. September 2009).
36. Nemeč, Juraj. 2007. Decentralizacijske reforme in njihova razmerja do lokalne demokracije in učinkovitosti: lekcije iz držav Srednje in Vzhodne Evrope. *Uprava* 5 (3): 7-40.
37. Nemeč, Tomislav. n. p. *Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti*. Ljutomer: Upravna enota Ljutomer. Dostopno prek: [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Uspešnost\\_v\\_JU.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Uspešnost_v_JU.pdf) (20. oktober 2009).
38. Novak, Rajko. 2001. *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001:2000*. Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje.
39. *Občina Mengeš*. Dostopno prek: <http://www.menges.si> (22. september 2009).
40. *Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Mengeš* (OODPOUpr.-1). Ur. v. OM 5/1999.
41. *Odlok o ustanovitvi Medobčinskega inšpektorata-organa skupne občinske uprave* (OUMIOSOUpr.). Ur. v. OM 9/2005.
42. Pečar, Zdravko. 2003a. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

43. --- 2003b. Slovenska uprava in strateški razvoj. V *X. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2003, Zbornik referatov*, 263-282. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
44. Pinterič, Uroš, ur. 2004. *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
46. Prašnikar, Astrid. 2005. *Kako do poslovne odličnosti v občinskih upravah*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Astrid\\_20Prasnikar.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Astrid_20Prasnikar.pdf) (20. september 2009).
47. *Pravilnik o sistematizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mengeš (PSDMOUOM-1)*. Ur. v. OM 100-2/2007.
48. Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
49. Rus, Veljko. 2004. Novi javni menedžment. *Neprofitni management* 2 (3/6): 7-21.
50. Sagadin Leskovar, Danica. 2006. *Ljudem prijazna javna uprava: priročnik za primeren osebni stik*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
51. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF)*. 2006. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/skupni\\_ocenjevalni\\_okvir\\_caf/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/) (27. avgust 2009).
52. Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje. 2009. *Seznam veljavnih certifikatov za sisteme vodenja*. Dostopno prek: [http://www.siq.si/Seznam\\_veljavnih\\_certifikatov.1067.0.html?&no\\_cache=1#3032](http://www.siq.si/Seznam_veljavnih_certifikatov.1067.0.html?&no_cache=1#3032) (16. september 2009).
53. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009. *Občine*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/obcine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/) (26. september 2009).
54. Srebotnjak Verbinc, Polona. 2003. Ankete o zadovoljstvu strank in zaposlenih na upravnih enotah. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Brezovšek Marjan in Miro Haček, 165-179. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
55. Stanonik, Bojan. 1999. Projektno upravljanje in vodenje - izkušnje iz državne uprave. *Neprofitni management* 1 (5-6): 53-55.
56. *Statut Občine Mengeš (SOM-1)*. Ur. v. OM 11/06.

57. Strle-Vidali, Marjetka. 2001. Izšel je nov slovenski standard SIST ISO 9001:2000 (sl,en), sistemi vodenja kakovosti-zahteve. V *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave, Zbornik referatov*, 53-60. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
58. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
59. --- 2006. Napačna smer. *Mladina*, 16 (23. april).
60. Šostar, Adolf. 2000. *Management kakovosti*. Maribor: Fakulteta za strojništvo.
61. *The EFQM Excellence Model*. 2006. Dostopno prek: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx> (25. avgust 2009).
62. Trunk Širca, Nada in Mitja I. Tavčar. 2000. *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
63. Urad RS za meroslovje. 2009. *Nacionalna nagrada za kakovost*. Dostopno prek: [http://www.mirs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/prspo/](http://www.mirs.gov.si/si/delovna_podrocja/prspo/) (9. september 2009).
64. *Uredba o upravnem poslovanju (UUP)*. Ur. l. RS 20/2005 (3. marec 2005).
65. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
66. Vlada Republike Slovenije. 2003a. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf) (9. oktober 2009).
67. --- 2003b. *Politika kakovosti slovenske javne uprave*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/politika\\_kakovosti/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/) (26. September 2009).
68. Vlada Republike Slovenije. 2005. *Strategija Slovenije, razvojna vizija in prioritete 2005*. Dostopno prek: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/srs.php> (9. oktober 2006).
69. Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
70. --- ur. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
71. Vujošević, Niko. 1996. *Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
72. *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB-4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (26. september 2009).

73. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-2)*. Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200535&stevilka=1161> (26. september 2009).
74. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB-2)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
75. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB-2)*. Ur. l. RS 24/2006 (7. marec 2006).
76. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB-1)*. Ur. l. RS 115/03 (24. november 2003).
77. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 60/1994 (3. oktober 1994).
78. Žurga, Gordana. 1997. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. V *Quo Vadis Management: zbornik referatov*, ur. Goran Vukovič. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
79. --- 2000. *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Doktorska disertacija, Fakulteta za družbene vede.
80. --- 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
81. --- 2002a. 5E-Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 83-142. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
82. --- 2002b. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 29-44. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
83. --- 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.



## 7 PRILOGE

### **PRILOGA A: Intervju z Marijo Kos, direktorico občinske uprave Občine Mengeš**

Intervju je bil opravljen preko elektronske pošte, in sicer v četrtek, 29. oktobra 2009.

#### **1. Ali menite, da je delovanje občinske uprave občine Mengeš uspešno, učinkovito in kakovostno? Kje se to kaže?**

**O:** Delovanje občinske uprave Občine Mengeš je uspešno, učinkovito in kakovostno. Občinska uprava pri svojem delu upošteva smernice, ki so predpisane za poslovanje organov javne uprave in opravlja svoje javne storitve zakonito, predvsem pa skrbi za pregledno, učinkovito in hitro reševanje nalog občinske uprave v zadovoljstvo uporabnikov, to je občanov in pravnih oseb.

#### **2. Kje vidite pomanjkljivosti oz. kje so še rezerve?**

**O:** Pri svojem delovanju se trudimo, da bi skladno s predpisi poslovali s strankami in jim nudili splošne informacije o upravnih in drugih javnih storitvah, sprejemali njihove vloge in zagotavljali odzivnost na predloge, pripombe, vprašanja, kritike in pohvale strank. Ravno na tem področju pa menim, da bo potrebno še vlagati napore v izboljšanje poslovanja s strankami, kar nam bo omogočil nov prostor, kjer bomo uredili vložišče.

#### **3. Kakšen je po vašem mnenju pomen kakovosti v občinski upravi?**

Tako kot v vsaki organizaciji, je tudi v občinski upravi pomen kakovosti zelo pomemben in eden glavnih dejavnikov uspešnosti poslovanja.

#### **4. Vlada RS je leta 2003 sprejela dva pomembna dokumenta na področju kakovosti v javni upravi- strategijo razvoja javnega sektorja ter politiko kakovosti. Ste seznanjeni z njuno vsebino?**

**O:** Da.

#### **5. Ali ima Občina Mengeš sprejeto strategijo razvoja občine, v kateri so jasno opredeljeni cilji in ukrepi za doseg le-teh? Je vanjo vključena tudi politika kakovosti?**

**O:** Občina Mengeš ima vsako leto sprejete smernice, v skladu katerih deluje. Za doseganje najbolj optimalnega razvoja občine in ciljev, ki jih imajo občani Občine Mengeš pa se v tem trenutku izvaja projekt Vizija in strategija Občine Mengeš, v katerem bo opredeljena vizija in strategija Občine Mengeš na podlagi zbranih mnenj občanov, ki so vpeti v kulturno, politično, športno življenje Občine Mengeš in občanov, ki delujejo na različnih področjih. Projekt bo vključeval vsa področja delovanja Občine Mengeš, tako z vidika občine kot samoupravne lokalne skupnosti kot tudi delovanja občinske uprave.

#### **6. Po katerih dokumentih ste se zgledovali pri oblikovanju strategije?**

**O:** Občina Mengeš pri oblikovanju strategije uresničuje želje lokalne skupnosti, se poslužuje uporabe modela CAF, ki ji je zgolj splošno orodje ob upoštevanju njegovih osnovnih elementov (meril, podmeril in sistema točkovanja).

#### **7. Lahko poveste vizijo ter kateri so ključni cilji delovanja vaše občinske uprave?**

**O:** Občinska uprava bi rada postala prijazna in učinkovita občinska uprava, s storitvami katere bodo zadovoljni najprej zaposleni v občinski upravi; uporabniki storitev občinske uprave; okolje, v katerem občinska uprava deluje in rezultat vseh treh elementov bo uspešno celotno delovanje Občine Mengeš.

**8. V svetu obstaja kar nekaj modelov in standardov vodenja kakovosti (ISO, EFQM, CAF). kateri model vodenja kakovosti uporabljate v vaši občinski upravi?**

**O:** V občinski upravi Občine Mengeš se poslužujemo modela CAF.

**9. Na kakšen način nadzorujete in zagotavljate kakovost v vaši občinski upravi?**

**O:** Da bi lahko zagotovili čim večjo kakovost v Občinski upravi, se je potrebno posvetiti postopkom in procesom, ki so povezani s posameznimi postopki, ki potekajo v občinski upravi in jim slediti (po Paretovem načelu bi naj 20% tega, kar naredimo, dalo oziroma prineslo 80 % rezultatov).

**10. Pri vodenju kakovosti je nujna strokovna usposobljenost zaposlenih. Se zaposleni v vaši občinski upravi redno udeležujejo strokovnih seminarjev ter konferenc o izmenjavi dobrih praks na temo kakovosti?**

**O:** Žal nam delovne obveznosti (povečan obseg dela) ne dovoljujejo in ne dopuščajo, da bi se lahko množično udeleževali seminarjev in konferenc na to problematiko.

**11. Kako vzdržujete stik z zaposlenimi in uporabniki vaših storitev?**

**O:** Stik z zaposlenimi in uporabniki naših storitev vzdržujemo direktno in indirektno.

**12. Ali preverjate njihovo zadovoljstvo?**

**O:** Občasno da.

**13. Ali imate morebiti v načrtu izpeljati projekt pridobitve certifikata kakovosti? Kaj bi po vašem mnenju z njim pridobili?**

**O:** Tudi o tem sem že razmišljala, a ga je trenutno nemogoče izvesti zaradi povečanega obsega dela. Po mojem mnenju bi nam prinesel dodatna znanja, izboljšave obstoječega procesa, iskanje novih pristopov, ki bi izboljšali delovanje občinske uprave, ...

**14. Kakšno vlogo pri delovanju občinske uprave ima Ministrstvo za javno upravo? Ste zadovoljni z njihovo (strokovno) podporo?**

**O:** Pri delovanju občinske uprave pogrešamo dejavno vlogo Ministrstva za javno upravo in bi si želeli večjega delovanja z njimi.

**15. Na kakšen način (če sploh) spodbujajo uvajanje menedžmenta kakovosti oz. uporabo modelov vodenja kakovosti?**

**O:** V praksi ni zaslediti aktivnega uvajanja menedžmenta kakovosti oz. uporabe modelov vodenja kakovosti s strani Ministrstva za javno upravo.

**16. Ugotavljanje kakovosti je za organe državne uprave po Uredbi o upravnem poslovanju (17. čl.) obvezno. Menite, da bi razširitev obveze na lokalno raven pomenilo kršitev načela avtonomnosti delovanja občin?**

**O:** Osebno menim, da bi razširitev obveze na lokalno raven pomenila kršitev načela avtonomnosti delovanja občin. Delovanje občin je podrejeno Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, medtem ko Ministrstvo za javno upravo pokriva delovanje upravnih enot.

## **PRILOGA B: Zastavljena vprašanja MJU oz. SVLR**

Vprašanja smo preko elektronske pošte na MJU poslali 6. novembra 2009. MJU je SVLR vprašanja odstopil 9. novembra 2009.

- 1. Vlada RS je leta 2003 sprejela Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005. Strategija določa šest področij razvoja, med drugim tudi upravljanje kakovosti. Kako ocenjujete izvedbo tega dela strategije v praksi? So cilji doseženi?**
- 2. Cilji in ukrepi se nanašajo tudi na lokalno samoupravo. Kako uspešna je ta pri realizaciji strategije?**
- 3. Kdo skrbi in nadzoruje izvajanje strategije v slovenskih občinah?**
- 4. Ali so po vašem mnenju župani in direktorji občinskih uprav seznanjeni s sprejeto strategijo? Menite, da se dovolj zavedajo pomena učinkovitosti, uspešnosti ter kakovosti delovanja uprave?**
- 5. Rdeča nit strategije je uporaba modelov in standardov kakovosti, ki je bolj kot ne povsem prostovoljna. Kolikšna je uporaba le-teh po slovenskih občinskih upravah?**
- 6. Bi lahko rekli, da je (ne)uporaba modelov in standardov odvisna od velikosti občin?**
- 7. Kakšne so izkušnje občin, v katerih je uporaba modelov in standardov že utečena praksa?**
- 8. S kakšnimi metodami Vlada RS oz. Ministrstvo za javno upravo spodbuja občine k uporabi modelov in standardov kakovosti?**
- 9. Kakšen je odziv občin na strokovne seminarje o vodenju kakovosti oz. konference o dobrih praksah, ki jih organizirate v okviru ministrstva?**
- 10. Kakovost v javni upravi je eden izmed delovnih področij MJU, pri čemer je temeljni poudarek na kakovosti v državni upravi. Takšen je namreč občutek pri pregledu spletne strani. Zakaj se večje pozornosti ne namenja lokalni samoupravi?**
- 11. Ugotavljanje kakovosti je za organe lokalne samouprave po Uredbi o upravnem poslovanju (17. čl.) povsem prostovoljno. Menite, da bi s spremembo tega kršili načelo avtonomnosti delovanja občin oz. decentralizacije države?**
- 12. Bi se vam npr. zdelo smiselno ustanoviti organ v sestavi MJU ali Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in reg. politiko, ki bi skrbel za menedžment kakovosti v slovenskih občinah?**
- 13. Kako uspešno se na področju javne uprave izvaja Strategija razvoja Slovenije, Razvojna vizijo in prioritete, ki velja za obdobje 2006–2013?**

## **PRILOGA C: Odgovor MJU in SVLR na zastavljena vprašanja**

Številka: 092-220/2009/2

Datum: 9. november 2009

Zadeva: odstop vprašanje študenta na FDV

Na Ministrstvo za javno upravo, Sektor za organizacijo in uslužbenški sistem, smo prejeli zaprosilo g. Urbana Ropotarja za posredovanje gradiva, ki ga potrebuje za zaključek študija na Fakulteti za družbene vede.

Po navodilu vodje Sektorja, vam vprašanje odstopamo v pristojno reševanje. Hkrati bomo vprašanje odstopili tudi našemu Direktoratu za e-upravo in upravne procese.

S spoštovanjem,  
Ministrstvo za javno upravo,  
tajništvo Sektorja za organizacijo in uslužbenški sistem

Poslano:

- gp.svlr@gov.si

V vednost:

- urban.ropotar@gmail.com

Priloga:

- vprašanje

### **Odgovor SVRL smo prejeli 10. decembra 2009.**

Lepo pozdravljeni,

Kljub želji, da vam pomagamo in preverjanjih glede razpolaganja z zelenimi podatki, vam sporočam, da SVLR ne regulira uvajanja menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo.

SVLR ima namreč regulativno vlogo na področju lokalne samouprave - pripravlja zakonske okvire za delovanje lokalne samouprave (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin, Zakon o lokalnih volitvah), medtem ko je delovanje uprave lokalnih skupnosti in v tem primeru menedžment kakovosti v pristojnosti posamezne lokalne skupnosti, t.j. občine.

Predlagamo vam, da se za pridobivanje teh podatkov obrnete neposredno na posamezne občine (v ta namen vam v prilogi posredujemo kontaktne podatke vseh slovenskih občin).

Naj se vam ponovno opravičimo, da ste na naš odziv morali čakati (pre)dolgo.

Lep pozdrav in želim vam uspešen zagovor diplomskega dela.

**Maja Belec**

---

Odnosi z javnostmi / Public Relations

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Government Office for Local Self-Government and Regional Policy

Kotnikova ulica 28,

1000 Ljubljana - Slovenija

Tel.: +386 1 400 55 71

Faks: +386 1 400 55 35

Email: [maja.belec@gov.si](mailto:maja.belec@gov.si)

Web: [www.svlr.gov.si](http://www.svlr.gov.si), [www.euskladi.si](http://www.euskladi.si)



**♻️ Se niste preklobili na zeleno?**

**Razmislite, preden natisnete.**

**Think green before you print!**

## PRILOGA Č: Vprašalnik za ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih

Navodilo: Pazljivo preberite vprašanja in pri vsakem označite odgovore v skladu z navodili.

### V P R A Š A L N I K

#### 1. Prosimo, označite svojo stopnjo strinjanja za vsako izmed trditev v tem vprašanju.

Navodilo: V vsaki vrstici označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju.

Če se popolnoma strinjate s trditvijo, označite oceno 5. Če se s trditvijo sploh ne strinjate, označite oceno 1.

Poudarjamo, da ni pravih ali napačnih odgovorov, pač pa gre za navedbo Vaših občutkov v zvezi s trditvami.

← NAJMANJ					NAJBOLJ →																			
1	2	3	4	5																				
sploh se ne strinjam					se ne strinjam					se strinjam					zelo se strinjam					popolnoma se strinjam				
1	2	3	4	5	Dobro poznam vrednote naše občine.																			
1	2	3	4	5	Zadovoljen-a sem s svojim delovnim mestom.																			
1	2	3	4	5	Čutim, da mi je na delovnem mestu omogočena osebna rast.																			
1	2	3	4	5	Menim, da sem v naši občini del harmonične sredine.																			
1	2	3	4	5	Potek dela na mojem delovnem mestu je dobro organiziran.																			
1	2	3	4	5	Seznanjen-a sem z odločitvami, ki jih sprejema vodstvo.																			
1	2	3	4	5	Od sodelavcev dobim natanko tisto, kar sem od njih pričakoval-a.																			
1	2	3	4	5	Vem, katerim vidikom mojega dela dajejo nadrejeni največji poudarek pri oceni moje uspešnosti.																			
1	2	3	4	5	Na delovnem mestu imam vse pogoje, da sledim spremembam, ki vplivajo na moje delo.																			
1	2	3	4	5	O naši občini razmišljam pozitivno.																			
1	2	3	4	5	O dodatnih zadolžitvah sem dovolj zgodaj obveščen-a.																			
1	2	3	4	5	Podatke in informacije si v naši upravni enoti izmenjujemo brez težav.																			
1	2	3	4	5	Menim, da večina zaposlenih v naši občini svoje delo opravlja kakovostno.																			
1	2	3	4	5	V času moje odsotnosti me moji sodelavci ustrezno nadomeščajo.																			
1	2	3	4	5	Dobro poznam cilje naše občine.																			
1	2	3	4	5	Nadrejeni z menoj komunicirajo korektno.																			
1	2	3	4	5	Menim, da sem pomemben-a član-ica naše občine.																			
1	2	3	4	5	Delovno mesto mi nudi dobre možnosti za stalno usposabljanje in nadgrajevanje mojega znanja.																			
1	2	3	4	5	Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben-a dobro opravljati.																			
1	2	3	4	5	S sodelavci mnogo bolj sodelujem, kot tekmujem.																			
1	2	3	4	5	Imam dovolj možnosti za izražanje svojih mnenj in pobud.																			
1	2	3	4	5	Pri delu imam na voljo sredstva, ki so potrebna, da ga dobro opravim.																			
1	2	3	4	5	Za sodelavce naredim natanko tisto, kar ti od mene pričakujejo.																			
1	2	3	4	5	Vem, kaj nadrejeni pričakujejo od mene.																			
1	2	3	4	5	S sodelavci si zaupamo.																			
1	2	3	4	5	Na naši občini je bolj pomembna kakovost izvedbe kot obseg rešenih zadev.																			
1	2	3	4	5	Nadrejeni me pohvali za dobro opravljeno delo.																			
1	2	3	4	5	Moje delovne zadolžitve so mi jasne.																			

#### 2. Kako bi ravnali, če bi Vam naložili preveč dela?

Prosimo, ustrezno označite Vaš odgovor.

- opravi-a bi delo v roku in kakovostno, vendar izven delovnega časa
- opravi-a bi delo kakovostno, čeprav bi zamudil-a predpisani rok
- opravi-a bi delo v roku, čeprav ne tako kakovostno
- prosil-a bi svojega nadrejenega, da nekdo drug opravi del dela namesto mene
- drugo (prosimo, navedite): \_\_\_\_\_



## PRILOGA D: Vprašalnik za ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov

### ANKETNI VPRAŠALNIK ZA STRANKE

Moje ime je Urban Ropotar in sem absolvent Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani. Tema moje diplomske naloge se dotika uvajanja menedžmenta kakovosti v lokalno samoupravo, in sicer na primeru Občine Mengeš. V ta namen sem, na podlagi skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju (CAF), pripravil standardiziran anketni vprašalnik, s katerim želim preveriti Vaše zadovoljstvo, torej zadovoljstvo strank, z izvajanjem storitev občinske uprave Občine Mengeš. Za sodelovanje se Vam že vnaprej iskreno zahvaljujem. Anketa je anonimna, zato na vprašanja odgovarjajte po svoji vesti.

1. Na oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosim vas, da mi 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					slabše ← → boljše					
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

*Prosim obrnite!*



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*): \_\_\_\_\_

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 / v "vložišču"             na internetu
- postopek mi je predstavil referent             po telefonu
- nisem iskal(a) informacij                       drugo (*navedite*): \_\_\_\_\_

5. Na oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosim vas, da mi 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 oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, KAKŠEN JE BIL uslužbenec, ki je reševal vaš primer.*)

nižja ← → višja					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:

---



---



---



---



---

**PROSIM VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.**

**HVALA ZA SODELOVANJE!**