

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Sovdat

**Usmerjenost javnih storitev Upravne enote Tolmin k svojim
uporabnikom**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Sovdat

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Usmerjenost javnih storitev Upravne enote Tolmin k svojim
uporabnikom**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Iskrena hvala vsem, ki ste mi na študijski poti stali ob strani.

Anita Sovdat

Usmerjenost javnih storitev Upravne enote Tolmin k svojim uporabnikom

Uspešne organizacije posvečajo veliko pozornost svojim strankam in načinom za doseganje oziroma zagotavljanje njihovega zadovoljstva s storitvami, ki jih te ponujajo. Take organizacije se ves čas sprašujejo, kakšna so pričakovanja strank, kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen, kako primerno usposobiti zaposlene ter kakšne nadzorne in merilne sisteme uporabiti. Načelo usmerjenosti k uporabniku bi lahko na kratko opisali kot zahtevo, da javna uprava deluje tako, da se trudi povečati zadovoljstvo njenih uporabnikov z njenimi storitvami. O kakovosti odloča kupec, pravo zadovoljstvo je doseženo takrat, ko kakovost storitve presega pričakovanja stranke. Torej je kakovost storitve razlika med pričakovano in dejansko prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik, zato želijo biti upravne enote seznanjene s tem, kateri dejavniki vplivajo na uporabnikovo zaznavanje kakovosti storitev. Zahteva po 100-odstotni kakovosti je danes za uporabnika samoumevna in tudi upravičena. Storitve pa je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe uporabnika. To ni nekaj 'dobrega' ali še sprejemljivo 'dobrega', ampak gre za skladnost s potrebami in pričakovanji uporabnika.

Ključne besede: javne storitve, upravna enota, uporabnik, kakovost, elementi storitve

User-orientation of public administration in Administrative unit of Tolmin

Successful organizations pay much attention to their clients and ways of achieving and maintaining clients' satisfaction with their services. Such organizations always consider clients' expectations and contentment, the competence of their employees and appropriate control and measurement systems. The principle of user-orientation could be summarized as the request for the public administration to maximize their users' satisfaction through their services. The quality of services is assessed by the client; the client's satisfaction is achieved when the service quality exceeds the client's expectations. Since the service quality is the difference between the expected and actually received service and depends on clients' opinion, it is in the interest of administrative units to know which factors affect the client's perception of service quality. 100-percent quality is rightfully required by the users today. The service is of a good quality if it provides what it is supposed to and if it responds to the user's needs. It cannot be 'good' or 'still acceptable'; it needs to be in compliance with the user's needs and expectations.

Key words: public services, administrative unit, user, quality, service elements

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	9
2.1	Namen in cilj	9
2.2	Hipoteze.....	10
2.3	Metode in tehnike	10
2.4	Struktura diplomskega dela	11
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	12
3.1	Javni sektor, javna in državna uprava ter upravna enota.....	12
3.1.1	Javni sektor	12
3.1.2	Javna uprava	13
3.1.3	Državna uprava.....	15
3.1.4	Upravna enota.....	17
4	KAKOVOST UPRAVNIH STORITEV	19
4.1	Opredelitev storitve	19
4.1.1	Posebnosti storitev na upravni enoti.....	20
4.2	Kakovost upravne storitve	21
4.2.1	Opredelitev kakovosti.....	21
4.2.2	Kakovost storitve.....	22
4.2.3	Kakovost upravne storitve	24
5	KAKOVOST V JAVNI UPRAVI	25
5.1	Uvajanje kakovosti v javno upravo	25
5.2	Menedžment kakovosti.....	27
5.3	Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave	29
5.3.1	Cilji načela usmerjenosti k uporabnikom	30
5.4	Merjenje kakovosti upravnih storitev na upravni enoti.....	34
5.5	Modeli kakovosti storitev	36
5.5.1	Model odličnosti EFQM.....	37
5.5.2	Model CAF	38
5.5.3	ISO standardi	39
5.5.4	Barometer kakovosti.....	40
5.5.5	Model SERVQUAL	41

6	UPRAVNA ENOTA TOLMIN	42
7	EMPIRIČNA ŠTUDIJA	45
7.1	Pričakovanja in zadovoljstvo uporabnikov.....	45
7.2	Analiza vprašalnika SERVQUAL v povezavi z elementi upravne storitve	46
7.3	Analiza vprašalnika Barometer kakovosti v povezavi z elementi upravne storitve	58
8	UGOTOVITVE IN SKLEPNE MISLI.....	64
	LITERATURA	68
	PRILOGE.....	74
	PRILOGA A: Intervju z načelnikom UE Tolmin.....	74
	PRILOGA B: Vprašalnik SERVQUAL	76
	PRILOGA C: Vprašalnik Barometer kakovosti	79

Seznam slik:

Slika 3.1: Javni sektor.....	13
------------------------------	----

Seznam tabel:

Tabela 7.1: Analiza vprašalnika SERVQUAL	47
Tabela 7.2: Primerjava med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) za leti 2007 in 2008	50
Tabela 7.3: Razlika (Q) med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E).....	51
Tabela 7.4: Analiza Barometra kakovosti UE Tolmin v primerjavi z ostalimi slovenskimi upravnimi enotami	60

1 UVOD

Nenehen družbeni razvoj prinaša kopico sprememb predvsem zaradi demokratizacije in globalizacije družbe, informatizacije, sprememb na gospodarskem področju in tako dalje. Vse te spremembe zahtevajo tako od družbe kot tudi od držav in njenih uprav nenehno prilagajanje. Uporabniki namreč vse pogosteje zahtevajo kakovostnejše in učinkovitejše delovanje javne uprave z zniževanjem stroškov in zviševanjem kakovosti storitev, so pa ti pojmi tuji birokratskemu modelu javne uprave, ki sledi vrednotam delitve dela, hierarhije in brezosebni pravil. Izkoreniniti je treba enolično rutiniziranost, skrajšati postopke in motivirati zaposlene, da bodo vidne spremembe tako v prijaznem odnosu do strank kot tudi v hitrem in kakovostnem zagotavljanju javnih storitev. Da bi dosegli sodobno javno upravo, moramo klasičnim vrednotam javne uprave, to so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, dodati še pojme uspešnosti, učinkovitosti, racionalnosti, ekonomičnosti, kakovosti in odličnosti ter prilagodljivosti. Prednostna naloga uprave je tako postala prilagoditev novim razmeram oziroma novemu okolju (Haček in Bačlija 2007, 34).

Sodobne države si ne moremo predstavljati brez kakovostne javne uprave. Učinkovita in uspešna vlada uresničuje vse tisto, kar si želijo državljani – učinkovitost (to je racionalno porabo proračunskih sredstev), kakovost (zagotavljanje pravih storitev ob pravem času in na pravem mestu, odzivnost, enakopravnost) in uspešnost (zagotavljanje svobode, miru in varnosti ter doseganje zastavljenih ciljev). Vse to počne predvsem s pomočjo javne uprave (Andoljšek in Seljak 2005, 13).

Pravica do dobre uprave je opredeljena kot temeljna pravica, če je uvedena v ustavnih določbah (Kieres v Žurga 2006, 11). Pravica do dobre uprave pa je po Oostingu (v Žurga 2006, 11) ena od značilnosti modernih uprav, ki v središče postavlja odjemalca storitev javne uprave.

Javna uprava torej deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela (Kovač 2000, 279-282).

Uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor pripada konceptu novega javnega menedžmenta, katerega glavne prvine so ravno usmerjenost k strankam oziroma uporabnikom, usmerjenost k rezultatom, nova organiziranost in novi načini vodenja, pa tudi povečanje učinkovitosti in uspešnosti. Prav uvajanje koncepta usmeritve k uporabnikom, ki je prvo, morda tudi temeljno načelo novega javnega menedžmenta, se začne z opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa šele z zadovoljitvijo ugotovljenih zahtev. Uspešnost javne uprave in kakovost javnih storitev sta tako nujno pogojeni z zadovoljitvijo potreb in pričakovanj uporabnikov javnih storitev. Razvoj slovenske javne in državne uprave gre v smeri večanja vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k njenim strankam.

Če je klasični model upravljanja javnega sektorja poudarjal upravo kot organizacijo, medtem ko so bili posamezniki le nosilci razosebljenih vlog, potem novo upravljanje javnega sektorja pozornost usmerja na posameznike. Novo upravljanje javnega sektorja ob usmerjenosti k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji poudarja tudi zakonitosti dela, etičnih načel in odgovornosti, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela. Uspešnost javne uprave namreč lahko s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja (Kovač 2000, 279-282).

Javne storitve nudijo organi javne oziroma državne uprave, katere del so tudi upravne enote. Eden izmed njihovih primarnih ciljev je ponudba kakovostnih javnih storitev. V sistemu izvršilnega dela so upravne enote v neposrednem stiku z državljanji, strankami, torej z odjemalci javnih storitev, ki imajo določene potrebe, hotenja in pričakovanja. Zato se tu najlažje zaznava oziroma ugotavlja učinkovitost in kakovost delovanja državne uprave in njenih storitev. Upravne enote so pomembna vhodna točka v državno upravo. Čeprav ima javna uprava monopolni položaj pri izvajanju javnih storitev in je nagnjena k neučinkovitosti, se zahteve strank in njihova pričakovanja povečujejo, organizacije javne uprave pa nanje skušajo odgovarjati tako, da uvajajo sistem kakovosti storitev. Tako večina organizacij poudarja vidik menedžmenta v upravi in se

osredotoča na številne menedžerske funkcije in procese, da bi zadovoljile zahtevam strank (Žurga 2001, 29).

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilj

V poslanstvu Ministrstva za javno upravo je zapisano, da je temeljni cilj prijazna in učinkovita uprava, ki deluje v javnem interesu. Torej mora biti uprava najprej prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja. Seveda je pomembno, da je uprava prijazna, torej usmerjena k svojim uporabnikom, in hkrati nudi prijazno delovno okolje za svoje uslužbence. Prijazno javno upravo naj bi dosegli s čim večjo učinkovitostjo dela, vendar pa še tako prijazna uprava ne bi pomenila ničesar, če bi preseгла finančne zmožnosti države ali delovala sicer prijazno, vendar nekakovostno. Bistveni cilj je doseči zadovoljstvo uporabnikov, torej kakovostne javne storitve (Ministrstvo za javno upravo 2009b).

Namen in cilj diplomskega dela je torej ugotoviti, ali so stranke Upravne enote Tolmin (v nadaljevanju besedila: UE Tolmin) zadovoljne s kakovostjo javnih storitev, ki jim jih ta nudi, in ugotoviti, kako jih zaznavajo, boljše ali slabše od pričakovanega. To bom skušala raziskati s primerjavo rezultatov že izvedenih anketnih vprašalnikov (barometra kakovosti in modela SERVQUAL¹), ki sta namenjena ugotavljanju zadovoljstva uporabnikov javnih storitev upravnih enot. Ugotavljala bom torej, v kolikšni meri UE Tolmin uspešno izvaja načelo usmerjenosti k svojim uporabnikom, del katerega je tudi cilj povečanja zadovoljstva uporabnikov s kakovostnejšimi upravnimi storitvami. Uspešnost izvajanja tega načela bom skušala raziskati tudi s pomočjo elementov upravne storitve, ki pomembno vplivajo na končno zadovoljstvo uporabnika ter na kakovost in seveda učinkovitost delovanja sleherne upravne enote. Ugotovitve bom še dodatno primerjala s povprečjem delovanja vseh slovenskih upravnih enot med leti 2006 in 2008.

¹ SERVQUAL je model, ki predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve.

2.2 Hipoteze

V svojem diplomskem delu bom preverjala naslednje tri hipoteze:

Hipoteza 1: Zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev Upravne enote Tolmin je v zadnjih dveh letih nespremenjeno.

Hipoteza 2: Načelo usmerjenosti k uporabniku se na Upravni enoti Tolmin izvaja uspešno.

Hipoteza 3: Ocena kakovosti upravnih storitev Upravne enote Tolmin je pod slovenskim povprečjem.

2.3 Metode in tehnike

V diplomski nalogi bom uporabila sledeče metode in tehnike raziskovanja:

Opisna metoda: gre za opis in razlago temeljnih pojmov, ki so ključnega pomena pri pisanju diplomske naloge.

Analiza primarnih virov: gre za analizo obstoječe dokumentacije, torej ustave, zakonskih aktov in uredb, ki pomagajo pri definiranju temeljnih teoretskih pojmov.

Analiza sekundarnih virov: s pomočjo tuje in domače literature, monografske publikacije, zbornikov in člankov si bom pomagala pri definiranju teoretskih pojmov.

Analiza internetnih virov: veliko podatkov, ki mi bodo v pomoč pri pisanju naloge, je danes dostopnih preko spletnih strani Ministrstva za javno upravo, Državnega portala Republike Slovenije in Portala upravnih enot.

Študija primera: pri preučevanju konkretnega primera sem se osredotočila na UE Tolmin, ki mi je najbližja tudi kot uporabnici njenih storitev.

Analiza rezultatov pridobljenih na podlagi vprašalnika SERVQUAL: s to analizo bom skušala ugotoviti, ali so uporabniki javnih storitev UE Tolmin s kakovostjo storitev zadovoljni ali nezadovoljni.

Analiza rezultatov pridobljenih na podlagi barometra kakovosti: s to analizo bom skušala raziskati, kakšna je kakovost javnih storitev UE Tolmin v primerjavi z drugimi upravnimi enotami v Sloveniji.

Opazovanje z udeležbo: kot uporabnica javnih storitev tolminske upravne enote lahko s pomočjo lastnih izkušenj podam subjektivno mnenje glede zadovoljstva in kakovosti javnih storitev UE Tolmin.

2.4 Struktura diplomskega dela

V uvodnem delu predstavljam temo diplomskega dela, hipoteze, ki jih bom preverjala, ter metode in tehnike, s katerimi bom preverjala postavljene hipoteze.

V teoretskem delu najprej opredelim osnovne pojme, kot so javni sektor, javna uprava, državna uprava in upravna enota, in nato v četrtem poglavju predstavim pojme storitev, kakovost, upravna storitev in njihova kakovost, v petem poglavju pa po mnenju nekaterih glavno načelo novega javnega menedžmenta, načelo usmerjenosti k uporabniku. V tem poglavju navedem in obrazložim tudi glavne elemente upravne storitve in opišem vzroke merjenja kakovosti dela oziroma storitev na upravnih enotah in kakšni modeli se pri tem uporabljajo.

V empiričnem delu analiziram pričakovanja in zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev na UE Tolmin in ugotavljam, kakšno je dejansko stanje kakovosti javnih storitev v primerjavi z drugimi upravnimi enotami v Sloveniji. V tem delu naloge se osredotočim predvsem na primerjavo rezultatov že izvedenih vprašalnikov (barometer kakovosti in model SERVQUAL za leti 2007 in 2008), ki stranke UE Tolmin sprašujejo o pričakovanjih in zadovoljstvu z upravnimi storitvami.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 Javni sektor, javna in državna uprava ter upravna enota

3.1.1 Javni sektor

Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo na zasebni in javni sektor. V resničnosti trg ne zagotavlja vseh potrebnih dobrin, predvsem takrat, ko je sicer veliko potrošnikov, vendar pa se zagovarja strategija neplačevanja. Govorimo torej o nepopolnosti trga in njegovi neučinkovitosti, ki sta ena izmed glavnih razlogov, da je v družbenem sistemu potreben tudi javni sektor (Žurga 2001, 9-10).

Javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Po Pusiću (1995, 73) javni sektor zajema organe in organizacije javne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja.

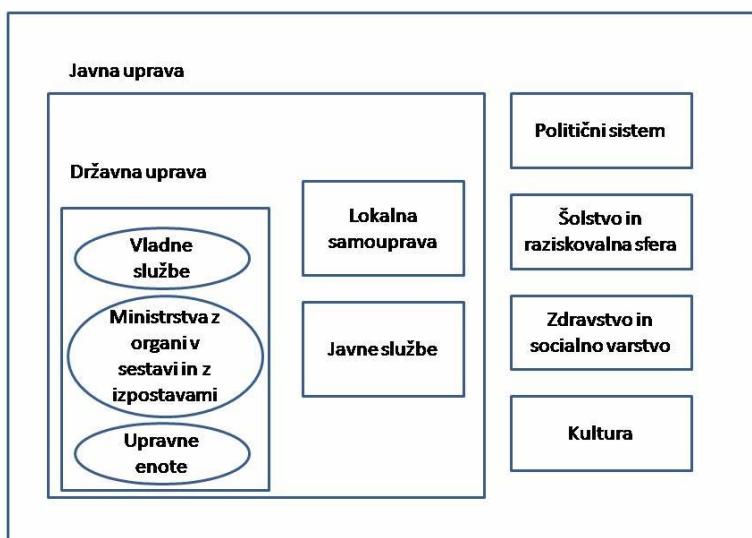
Setnikar Cankarjeva (1997, 73) opredeljuje javni sektor kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem.

Po Zakonu o javnih uslužbencih (1. čl.) javni sektor sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije in javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Treba je dodati, da javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoči vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja.

3.1.2 Javna uprava

Javna uprava je uprava v javnih zadevah (Bučar 1969, 39). Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je po Hačku in Bačliji (2007, 25) celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja, ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

Slika 3.1: Javni sektor



Vir: Pevcin (2002, 21).

Sistem javne uprave je po Šmidovniku (1985, 129-135) sestavljen iz sledečih področij:

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi,
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem,

- javne službe opravljajo tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, a jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave,
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato vanj sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje.

Javna uprava ima regulativno funkcijo, torej je zadolžena za pripravo in izdajo pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja (nevladne organizacije z javnim pooblastilom) (Kovač v Ferfila in drugi 2007, 105).

Ena bistvenih značilnosti javne uprave je odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Ko ugotavljamo učinkovitost in uspešnost organizacije znotraj javne uprave, se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi večplastnih ciljev, storitvene narave dejavnosti in stalnega vpliva politike (Haček in Bačlija 2007, 26).

Organi in organizacije, ki po Bučarju (1969, 50-57) spadajo v javno upravo, so:

- organi, ki odločajo o družbenih zadevah,
- organizacije, ki opravljajo javno službo,
- strokovno-tehnična uprava.

Glede na to, da preko javne uprave država zagotavlja nekatere dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, Bučar (1969, 45-46) te dobrine razvrsti kot:

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost),
- dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javnih koristi vsiliti (komunalna, obvezno zavarovanje, veterinarska služba),
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (kolektivne komunalne storitve),
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (energetika).

Vodilo javne uprave je javni interes. Javni interes pomeni način zadovoljevanja družbenih potreb, ki so spoznane kot individualne potrebe vsakega člana družbe in za katere večina priznava, da jih lahko najbolj racionalno zagotovi država. Javni interes nadvlada nad zasebnim, pravica posameznika se uveljavlja v upravnem postopku kot posledica podreditve javnemu interesu (Kovač v Ferfila in drugi 2007, 97).

3.1.3 Državna uprava

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi na določenem območju, ki zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje družbeno prisilo. Po organizacijski definiciji državno upravo opredelimo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij, sestavljena pa je iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravne organizacije (servisna funkcija) (Rakočević v Kovač 2007, 101).

Državna uprava je jedro javne uprave, torej gre za tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve. Državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in je organizacijsko skupek, ki upravlja z državo v smislu izvajanja politike (Virant 1998, 63). Institucionalno to nalogo izvaja vlada, vladne službe in ministrstva z organi v sestavi na centralni ravni ter upravne enote na lokalni ravni.

Državna uprava je del izvršne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge in opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov ter izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (Zakon o državni upravi, 1. in 2. čl.).

Vlada kot nosilec izvršne veje oblasti svoje funkcije opravlja s pomočjo državne uprave, ki je sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti. Dejavnost državne uprave je v operativnem odločanju in upravnem izvrševanju materialnih predpisov (Trpin v Haček in Bačlija 2007, 32).

Najsplošneje bi lahko rekli, da sta glavni funkcij državne uprave:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- priprava strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (Rakočević in Bekeš v Haček in Bačlija 2007, 32).

Rakočević in Bekeš (v Haček in Bačlija 2007, 33) ločita naslednje funkcije državne uprave:

- eksekutivna ali izvršna funkcija pomeni izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev,
- kurativna funkcija zajema skrb oziroma odgovornost za upravno področje,
- servisna funkcija zajema strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (priprava strokovnih podlag za politične odločitve).

Nekatere funkcije državne uprave se izvajajo na podlagi javnih pooblastil, če se s tem zagotovi smotrnejše in učinkovitejše opravljanje upravnih nalog. Javno pooblastilo imajo javne agencije, javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pa lahko pridobijo tudi druge osebe javnega prava, zasebniki in pravne osebe zasebnega prava. V sodobnih državah se del upravnih nalog prenaša na lokalne skupnosti s soglasjem. Z reformo javne uprave se je državna uprava decentralizirala in dekoncentrirala (Andoljšek in Seljak 2005, 39).

Organizacije državne uprave delujejo na podlagi monopola in se zato trudijo zaščititi pred pritiski ter oblikujejo določila in pogoje glede storitev, ki jih zagotavljajo (Corte-Real v Žurga 2001, 11). Samoregulativnih mehanizmov navadno nimajo vgrajenih, imajo pa državne uprave dve regulativni sili, ki lahko nadzirata in/ali izvajata pritisk nanje: to so državljani in vlada, ki ji je državna uprava podrejena. Vlada dejansko ureja državno upravo in posreduje med državno upravo in družbo (Žurga 2001, 11), državljani oziroma uporabniki pa so tisti, ki zahtevajo vedno kakovostnejše in učinkovitejše delovanje njene uprave, zato je prednostna naloga državne uprave postala prilagoditev novim razmeram oziroma novemu okolju.

3.1.4 Upravna enota

Upravne enote, ki so začele delovati 1. januarja 1995 z razdružitvijo od nekdanjih občin, so bile ustanovljene z Zakonom o upravi (ZUpr, 1. in 2. čl.) in so samostojne organizacijske oblike državne uprave na lokalni ravni ter organ odločanja na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Upravne enote opravljajo upravne naloge in imajo pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, razen nalog geodetske službe, inšpekcijskega nadzora, nalog obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva ter davčna služba, carinska služba in javna varnost.

Zakon o državni upravi (ZDU-1) v 14. členu določa, da se upravna enota ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati območno. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo, območja se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Praviloma območje upravne enote obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti (ZDU-1, 43. čl.).

Upravna enota je organ državne uprave, ki opravlja za državljane in pravne osebe oziroma svoje uporabnike številne upravne storitve na področju notranjih zadev (osebni dokumenti, prijava prebivališča, zadeve javnega reda, področje tujcev, matičnih zadev, upravne zadeve prometa), varstva okolja, graditve objektov in drugih posegov v prostor (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje), kmetijstva (promet s kmetijskimi zemljišči, status kmeta), gospodarskih dejavnosti (izdajanje dovoljenj za opravljanje nekaterih gospodarskih dejavnosti), premoženjskopravnih zadev (najdeni predmeti) in negospodarskih dejavnosti (zdravstvo, kultura, šolstvo) (Portal upravnih enot 2009a).

Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstva, v čigar delovno področje sodijo posamezne zadeve. Na podlagi tega vsako ministrstvo na svojem področju (ZDU-1, 49. čl.):

- o daje upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti,

- daje upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojega upravnega področja,
- spremlja organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih zadev,
- nadzoruje izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti,
- lahko naloži upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe in o tem poroča.

Upravna enota je državna ustanova, njen ekonomski cilj ni ustvarjanje dobička, temveč nudenje kakovostnih storitev, kakovostno vodenje upravnih postopkov in zagotavljanje prioritete interesov strank. Med drugimi so cilji upravne enote tudi večja kakovost storitev, obvladovanje stroškov, zvišanje ravni storilnosti, poenostavitev postopkov za stranke itd. Upravna enota torej spada med nepridobitne dejavnosti, pri čemer ji Zakon o javnih financah (ZJU) v 2. in 65. členu nalaga učinkovito in racionalno poslovanje. V sistemu izvršilnega dela oblasti so upravne enote v neposrednem stiku z uporabniki oziroma odjemalci storitev državne uprave, kjer se zaznava in ugotavlja učinkovitost delovanja upravne enote. Na podlagi tega lahko trdimo, da so upravne enote vhodna točka v državno upravo (Marn 2006, 13).

Za upravno enoto lahko rečemo, da kot poslovni sistem vsebuje večino značilnosti poslovnih sistemov. Deluje kot odprt sistem, ima svoj »trg«, to je ozemlje, za katerega je pristojna, ter ima lastne vire in organizacijo, v kateri potekajo upravni procesi. Zaradi izrazito monopolne dejavnosti na trgu nima konkurence, vendar je pod neprestanim nadzorom javnosti (Pegam 2003, 35).

4 KAKOVOST UPRAVNIH STORITEV

4.1 Opredelitev storitve

Storitve so proizvod delovanja državne uprave. Storitve državne uprave se po svoji naravi razlikujejo od storitev, ki jih tržijo na konkurenčnem trgu druge organizacije. Za državno upravo vemo, da ima monopol za svoje storitve in zanjo ne veljajo pravila trga. Za svoje preživetje ji ni treba tekmovati na trgu s kakovostjo in ceno storitev.

Podjetja, ki nudijo svoje storitve na konkurenčnem trgu, se zavedajo pomembnosti kakovosti storitev, ki jih nudijo kupcu, in kakovosti svojega poslovanja, ker je od tega odvisen njihov obstoj in razvoj. Seveda pa monopolni položaj državne uprave ne pomeni, da ji ni treba skrbeti za kakovost dela (Marolt v Žurga 2001, 41).

Izraz storitev izhaja iz latinskega izraza *servio* (it. *servire*), ki ima več pomenov. Pomeni služiti nekomu, mu streči, skrbeti zanj, pomagati nekomu oziroma narediti nekaj zanj, ustrezati, ravnati po nečem, odslužiti, skrbeti, izvajati, oskrbovati, ponujati, delovati, zadovoljevati (Bradač v Snoj 1998, 32).

Pojem storitve je pomensko vezan na dejanja, akcije, izvedbo. Osnovna značilnost storitev je, da gre za aktivnosti oziroma procese (Snoj 1998, 32).

Grönroos (2000, 46) pravi, da je storitev proces, sestavljen iz vrste bolj ali manj neotipljivih aktivnosti. Te aktivnosti običajno potekajo v interakciji med uporabnikom in zaposlenim in/ali fizičnimi sredstvi ali izdelki in/ali sistemi ponudnika storitev, ki so zagotovljeni kot rešitve za težave uporabnikov.

Storitev je posebno dejanje ali delovanje, ki ga izvajalec storitve ponudi uporabniku (Potočnik 2000, 18).

Pri izvajanju oziroma ponudbi storitve izvajalca se vzpostavljajo tudi osebni stiki, ki močno vplivajo na raven uporabnikovega zadovoljstva v zvezi s storitvijo. Pri prodaji

izdelkov velja, da praviloma prodajalec in kupec izdelka ne prideta v poglobljen osebni stik. Za storitve velja, da ne gre zgolj za prodajno-nakupne transakcije, temveč gre za zapleten proces, v katerem igrajo poleg drugih elementov pomembno vlogo tudi komunikacijske sposobnosti, vedenje in znanje izvajalca storitve, ki so pogosto pomembnejše kot sama storitev.

4.1.1 Posebnosti storitev na upravni enoti

Od strank se na upravnih enotah zahteva, da svoje želje in potrebe izrazijo v strogo formalizirani obliki, na obrazcih, ki so predpisani kot obvezni in standardni. Upravna enota oziroma njeni zaposleni se trudijo, da bi bila storitev opravljena v čim krajšem času, s čim manj fizičnimi premiki stranke (upravna enota po uradni dolžnosti pridobi podatke, potrebne za izvedbo storitve, zato stranki ni treba zbrati vseh potrebnih uradih dokazil, ki jih upravna enota potrebuje za izvedbo storitve) (Marn 2006, 32).

Kot smo že rekli, je za upravne storitve na upravnih enotah značilno, da praviloma nimajo vloge blaga, katerega ceno bi določila ponudba in povpraševanje na trgu, zato se umetno skrbi za primerno višino plačila v upravnem postopku.

Upravna enota naj bi upravno storitev opravila v vnaprej določenem roku in glede na to lahko uporabnik v skladu z veljavnimi normami, ki vežejo upravno enoto, vnaprej predvideva ravnanje upravne enote (Marn 2006, 32).

Država, s tem pa posledično tudi upravne enote, ima monopol pri izvajanju upravnih storitev, kar pomeni, da nima konkurence, vendar pa uporabniki upravnih storitev kljub temu pričakujejo kakovostno, učinkovito, hitro in prijazno storitev. Upravna enota se mora znati odzivati na mnenja uporabnikov, zato se na upravnih enotah vsako leto ugotavlja zadovoljstvo strank (Marn 2006, 32).

4.2 Kakovost upravne storitve

4.2.1 Opredelitev kakovosti

Kakovost že dolgo ni več le tehnična kategorija, razumljena kot skladnost proizvoda z zahtevami. Z razumevanjem kakovosti kot zadovoljstva uporabnikov kakovost vse bolj povezujemo in doživljamo v povezavi s človeškimi potrebami, hotenji in pričakovanji. Pričakovanja so odraz vrednot, kot so svoboda, enakopravnost, zaščita človeških življenj, varovanje zdravja, okolja ipd. Čeprav danes kakovost in odličnost še vedno razumemo predvsem kot sredstvo za zagotavljanje dolgoročnega stabilnega razvoja organizacij, ju bomo v prihodnje najverjetneje sprejemali kot skupno splošno vrednoto (Novak 2001, 12).

Kakovost proizvodov oziroma storitev je tista, ki ustreza zahtevam odjemalcev. Ocena kakovosti storitve je pogosto odvisna od cene in stroškov, ki nastanejo med opravljanjem storitve, kakovost pa se da izmeriti tako, da izmerimo dejavnike, ki vplivajo nanjo. Obstaja tudi več plati kakovosti, ki si jih lahko predstavljamo kot poglede iz različnih zornih kotov na eno in isto stvar. Kakovostne storitve nimajo škodljivega vpliva na naravno in družbeno okolje, kakovostna storitev je posledica kakovostnega razvojnega procesa te storitve, odlična storitev pa zvišuje zvestobo odjemalcev. Kakovost je prihranek zaradi znižanja stroškov, nastalih kot posledica neustrezne kakovosti, odlična storitev je torej najboljši način za pridobitev konkurenčne prednosti in uspešnosti (Piskar in Dolinšek 2006, 42).

Uradna opredelitev kakovosti, pri kateri je dosežen tudi širši konsenz, izhaja iz terminološkega slovarja po standardu ISO 8402, ki pravi: »Kakovost je skupek vseh lastnosti in značilnosti proizvoda, procesa ali storitve, ki se nanašajo na sposobnost, da izpolnijo postavljene in neposredno izražene potrebe.«

Žurga (2001, 34) pojem kakovosti opredeli tako:

- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve,
- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja,

- skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na njeno sposobnost, da zagotovi izražene ali pričakovane potrebe.

Kljub temu, da danes obstajajo številne definicije kakovosti, pa so si strokovnjaki vendarle enotni v njenem podjetniškem pojmovanju: o kakovosti odloča kupec. Zadovoljstvo uporabnikov je danes mogoče doseči le s 100-odstotno kakovostjo. Še več, pravo zadovoljstvo je doseženo takrat, ko kakovost izdelka oziroma storitve presega pričakovanja kupca oziroma stranke. Zahteva po 100-odstotni kakovosti je danes za uporabnika samoumevna in tudi upravičena (Nemec v Žurga 2001b, 61-72).

4.2.2 Kakovost storitve

Po Hillu (1995, 11) so uporabniki edini razsodniki kakovosti storitve. Meni, da je uporabnikovo zaznavanje kakovosti storitev rezultat primerjave pričakovanj, ki jih ima, preden storitev dobi, s tistim, kar meni, da je resnično dobil. Če so uporabnikova pričakovanja zadovoljena, zaznavajo storitev kot kakovostno, če niso zadovoljena, jo zaznavajo kot manj kakovostno.

Kakovost storitev je razlika med pričakovano in dejansko prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik. Zato želijo storitvene organizacije vedeti, kateri dejavniki vplivajo na uporabnikovo zaznavanje kakovosti storitev (Potočnik 2000, 158).

Kakovost storitev je mnogo težje ocenjevati kot kakovost izdelka (Potočnik 2000, 158):

- kakovost izdelka ocenimo po tehničnih značilnostih (po barvi, obliki, trdoti...).
- Pri storitvah se mora uporabnik zadovoljiti z videzom in urejenostjo zaposlenih, opremo storitvene organizacije ipd.,
- kakovost storitev je odvisna od pričakovanj uporabnika v primerjavi z zaznavo dejanske izvedbe storitve,
- kakovost storitve uporabnik ocenjuje tudi glede na postopek oziroma proces izvedbe storitve, ne glede na stanje po izvedbi.

Pri opredeljevanju kakovosti storitev je treba obvezno razlikovati med kakovostjo, ki je skladna s pričakovanji (subjektivna kakovost), in kakovostjo, ki je skladna s specifikacijami (objektivna kakovost) (Potočnik 2000, 158).

Pri ocenjevanju kakovosti storitev moramo biti pozorni na naslednje vrste kakovosti (Potočnik 2000, 161):

- iskana kakovost: gre za lastnosti, ki jih uporabnik lahko ovrednoti pred nakupom (barva, teža, oblika...),
- izkustvena kakovost: zajema značilnost procesov oziroma rezultate teh procesov, ki jih občutimo šele med uporabo ali po nakupu (prijaznost osebja),
- kakovost zaupanja: zajema značilnosti, ki jih je težko ovrednotiti tudi po nakupu oziroma med samo porabo.

Pri storitvah sta v ospredju predvsem izkustvena kakovost in kakovost zaupanja. Upravne storitve temeljijo tudi na izkustveni kakovosti, pri čemer je zanje značilno, da je kakovost bolj objektivna kot subjektivna (Marn 2006, 37).

Uporabniki pogosto ocenjujejo kakovost storitev na podlagi vtisov, ki jih pridobijo med storitvijo. Kakovost večine storitev in stopnja zadovoljstva uporabnika nista odvisni le od tega, kako izvajalec izvede storitev, temveč tudi od tega, kako uporabnik odigra svojo vlogo v storitvi. Na kakovost storitve vpliva tako obnašanje zaposlenih kot tudi drugih porabnikov in obratno. Zagotavljanje in povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva strank je stalen proces. Kakovostne storitve so tiste, ki s svojo odličnostjo zadovoljujejo zahteve uporabnikov in hkrati zadovoljujejo tudi ponudnike oziroma izvajalce. Stranke na upravni enoti lahko svoje zadovoljstvo odkrito pokažejo takoj po opravljeni storitvi s tem, da se referentu zahvalijo za hitro in učinkovito rešeno upravno zadevo (Marn 2006, 37).

Storitev je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe uporabnika. Bistveno je, da je kakovost skladna s potrebami in pričakovanji uporabnika, ne pa nekaj dobrega ali še sprejemljivo dobrega. Kakovost je proces.

Kakovost upravnega dela je sožitje zakonitosti in strokovnosti ter učinkovitosti, dostopnosti, ustrežljivosti, prijaznosti in etičnosti (Kovač 2000, 286).

4.2.3 Kakovost upravne storitve

Globalizacija poslovanja vpliva na pojmovanje kakovosti ne le geografsko temveč tudi medsektorsko, saj se zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev zvišuje z zadovoljstvom s kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih. V državni upravi pravice do izbire ni, zato je toliko pomembnejše, da se uprava sama ne vede samozadostno, ampak samoiniciativno uvede kriterije kakovosti, kar danes končno tudi z izkušnjami iz privatnega sektorja pričakujejo uporabniki (Kovač 2000, 286).

Pri opredeljevanju kakovosti upravnih storitev moramo upoštevati tudi specifični sklop elementov kakovosti storitve. To je sklop ustavnopravnih, upravopravnih in političnih načel oziroma elementov. Sem prištevamo:

- varovanje človekovih pravic in svoboščin,
- zakonitost,
- pravno varstvo,
- nepristranskost,
- politično nevtralnost.

Ta vidik kakovosti storitev je predpogoj za kakovostno upravo storitev, čeprav ti elementi sami po sebi ne povečujejo zadovoljstva uporabnikov storitev. Opustitev katerega koli izmed teh elementov bi že samo po sebi pomenilo slabo upravo storitev (Marn 2006, 39).

Javna uprava je zaradi varovanja javne koristi, uveljavljanja načel enakosti in pravičnosti ter uveljavljanja socialnih funkcij države neprofitna, monopolna institucija. Pa vendar ni samozadostna in tako deluje v stalno spreminjajočem se družbenem okolju. Pričakovanja javnosti po učinkovitejšem delovanju in bolj kakovostnih storitvah se nenehno zvišujejo, saj se tudi kakovost storitev v zasebnih storitvenih organizacijah nenehno zvišuje. Svojim uporabnikom mora javna uprava znati prisluhniti, saj bo le

tako zadostila njihovim pričakovanjem. Ta pričakovanja vključujejo potrebo po (Žurga 2001, 19):

- izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti, pri čemer je učinkovitost le notranja mera produktivnosti sistema javne uprave, ki nam pove, kako so bili razpoložljivi viri uporabljeni za doseg ciljev, medtem ko nam uspešnost pove, ali so bili zastavljeni cilji, ki jih diktirajo uporabniki storitev uprave, uresničeni,
- nižanju stroškov oziroma zmanjševanju javne porabe, kar pomeni bolj ekonomično ravnanje s proračunskimi viri,
- povečani vlogi uporabnikov storitev, ki jo vsebuje koncept usmerjenosti k uporabniku in pomeni poudarjanje potreb strank ter težnje k zadovoljevanju njihovih interesov in potreb,
- zadovoljevanje povišanih zahtev, ki nastanejo zaradi demografskih, socialnih in ekonomskih zahtev.

Vsa ta in druga pričakovanja (po večji strokovnosti, boljši dostopnosti, boljši informiranosti, večjemu razumevanju strank) so sestavni deli kakovostne upravne storitve v javni upravi (Žurga 2001, 19).

5 KAKOVOST V JAVNI UPRAVI

5.1 Uvajanje kakovosti v javno upravo

Če je javna uprava še nedavno delovala avtonomno in v skladu s svojimi tradicionalnimi pravili, so bile vzporednice s pridobitnim sektorjem vedno bolj nujne in neizbežne. Nihče se ni mogel izogniti vplivom, ki jih ima na državo globalizacija, odpiranje v Evropo in ostra konkurenca v vseh sektorjih, tako profitnih kot neprofitnih. Organizacije, ki se soočajo s konkurenco in vsak dan bijejo boj za preživetje, so že davno spoznale nujnost uvajanja koncepta menedžmenta ter mednarodno priznanih in uveljavljenih standardov kakovosti v svoje delovanje (Pretnar v Žurga in Stopar 2000, 17).

Pospešen razvoj na področju kakovosti v slovenski javni upravi ugotavljamo zlasti od leta 1999, ko je na Ministrstvu za notranje zadeve, takrat pristojnem ministrstvu za sistem javne uprave, začel delovati Odbor za kakovost, ki si je kot cilj svojega delovanja zastavil učinkovito, državljanom prijazno, prepoznavno in odgovorno državno upravo. V letu 2002 kakovost postane eden od stebrov reforme slovenske javne uprave, v ospredje pa so postavljeni naravnost k strankam, odgovornost organov javne uprave za rezultate in učinkovito delovanje ter zavedanje vloge menedžmenta pri tem. Nadaljnji razvoj kakovosti slovenske javne uprave je še pospešila ustanovitev Ministrstva za javno upravo leta 2004. Ministrstvo za javno upravo zahteve in standarde kakovosti vgrajuje v zakonodajo in vse strateške dokumente, ki jih pripravlja oziroma sooblikuje (Žurga 2007, 27).

Osnovni cilji, ki so bili postavljeni na področju doseganja kakovosti in odličnosti delovanja javne uprave, so doseči povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobitev certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto (Bohinc v Žurga 2001, 10).

Razvoj slovenske javne in državne uprave gre v smeri večanja vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in strankam. Usmerjenost k strankam, rezultatom in učinkovitem izvajanju procesov so osrednji elementi tako uveljavljanja javnega menedžmenta kot uvajanja standardov kakovosti in poslovne odličnosti (Žurga 2002, 29).

Vlada je v letu 2001 v ta namen sprejela dve uredbi, s katerima je želela izboljšati kakovost dela upravnih organov in njihovo večjo usmerjenost k strankam. Prva je Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, ki povzema dosedanje dobre prakse poslovanja s strankami in jih določa kot obvezne za vse upravne organe. Ureja tudi izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov javne uprave s strankami. Namen teh postopkov je predvsem preveriti zadovoljstvo strank z njihovim delom. Uredba je bila v letu 2001 poskusno uvedena v štirinajstih izbranih upravnih enotah, z letom 2002 pa je začela veljati za vse organe javne uprave, razen organe

lokalne samouprave. Druga uredba, ki je bila sprejeta in je takoj stopila v veljavo, pa je bila Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave (Pevcin 2002, 63-84).

Kakovost v javni upravi se formalno zagotavlja predvsem:

- o s projekti certificiranja, to je z uvajanjem ISO standardov poslovanja, ki pripomorejo k izboljšavi poslovnih procesov v prid večje produktivnosti, racionalizaciji in optimizaciji poslovnih procesov, njihovi učinkovitosti ter dvigu standardov izobrazbene strukture javnih uslužbencev (Bohinc v Žurga 2001, 10),
- o z uporabo modelov samoocenjevanja, s katerimi se zasledujejo cilji povečanja in vzdrževanja kakovosti delovanja v organizacijah državne uprave (model odličnosti EFQM² in modelom CAF³).

Vizija nacionalnega programa kakovosti je, da Slovenija postane v zavesti evropske in svetovne javnosti prepoznavna kot država kakovosti. Znotraj nacionalnega programa kakovosti je bilo opredeljeno, da tudi javne ustanove in državne institucije svoje poslovanje prilagodijo mednarodnim standardom kakovosti.

Menedžment kakovosti torej skuša z različnimi sredstvi in metodami doseči dvig kakovosti tudi v upravnih enotah.

5.2 Menedžment kakovosti

Menedžment kakovosti je učinkovito doseganje ciljev organizacije z načrtovanjem, organiziranjem, vodenjem in kontroliranjem. Kakovost je torej v menedžmentu kakovost v celotni širini organizacije (Total Quality Management = TQM) (Rozman v Piskar in Dolinšek 2006, 42).

Za doseganje ustrezne stopnje kakovosti delovanja in storitev ter za zadovoljevanje potreb in pričakovanj svojih strank mora organizacija vpeljati ustrezen menedžment

² The European Foundation for Quality Management

³ Common Assessment Framework

kakovosti. Pri menedžmentu kakovosti postavljamo v ospredje zadovoljstvo strank, kar pomeni, da moramo najprej določiti različne vrste strank. To je pomembno, ker imajo različne vrste strank lahko različna pričakovanja in zahteve od organizacije, kar pa od organizacije zahteva različne pristope k zadovoljevanju njihovih potreb (Žurga 2004, 20).

Menedžment kakovosti pokriva različne koncepte, največkrat uporabljeni so pregledi kakovosti, kontrola kakovosti, zagotavljanje kakovosti, celovito obvladovanje kakovosti (TQM), menedžment na osnovi časa (TBM), reinženiring (Žurga 2004, 21).

Konceptualni model za doseganje odlične kakovosti zajema naslednja načela:

- o razumevanje in pričakovanja strank, saj so stranke tiste, ki opredeljujejo kakovost,
- o le zadovoljni zaposleni bodo pripravljeni zadovoljiti druge,
- o potrebno je dejavno vključevanje najvišjega vodstva,
- o nenehno izboljševanje slehernega vidika dela in poslovanja mora postati odgovornost vsakega zaposlenega.

Da organizacija lahko zagotovi konsistentno in nadzorovano poslovanje, potrebuje ustrezne postopke in standarde.

V Sloveniji se z menedžmentom celovite kakovosti intenzivneje ukvarjajo predvsem v upravnih enotah preko uvajanja sistema kakovosti po ISO standardih serije 9000, s čimer želijo doseči večje zadovoljstvo strank in zaposlenih ter povečati učinkovitost dela. Po drugi strani je v storitvenih organizacijah, kamor sodi tudi javna uprava, poleg »trde« (tehnične) pomembna tudi »mehka« (človeška) kakovost, ki izvira iz osebnih lastnosti in strokovnosti posameznika in jo je precej težje, če ne že nemogoče meriti, ne more pa obstajati brez tehnične kakovosti.

Elementi mehke kakovosti so ustrezen pristop do stranke, urejenost na delovnem mestu, zanesljivost, nudenje pomoči stranki in urejenost prostorov (Pevcin 2002, 63-84).

5.3 Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave

Odpiranje javne uprave do uporabnikov, tako posameznikov kot pravnih oseb, je proces, ki se je začel in še teče. Dejstvo je, da so zahteve glede delovanja javne in državne uprave vedno večje, saj so pričakovanja uporabnikov vedno višja. Pojavljajo se zahteve, da javni sektor z dodeljenimi finančnimi viri, oziroma na posameznih področjih tudi ob zmanjševanju finančnih možnosti, ohranja in celo dviguje nivo in kakovost svojih storitev. Odgovor na ta izziv je lahko samo v tem, da se javna uprava reorganizira, se usmeri k uporabniku in s čim večjo odzivnostjo in zmanjševanjem administriranja in birokratizacije odgovarja na zahteve uporabnikov (Anžej v Brezovšek in Haček 2004, 198).

Usmerjenost k uporabniku je le ena od vrednot, ki naj bi jo po pričakovanju javnosti uresničevala javna uprava. Ta vrednota se je (poleg načel odprtosti, preglednosti in učinkovitosti) dokončno oblikovala v okviru gibanja za novi javni menedžment. Lahko bi rekli, da je šele novi javni menedžment v upravo prinesel prej nezaslišane termine, kot so uporabnik, upravna storitev kot sinonim za stranko v upravnem postopku. (Virant v Žurga 2002, 5).

Smisel javne uprave je služiti uporabnikom svojih storitev oziroma davkoplačevalcem. Pojem javne odgovornosti namreč temelji na odnosu uprava – državljani. Uporabniki oziroma državljani so postali sooblikovalci javnih politik in niso le predmet uradniškega dela.

Uveljavljanje koncepta usmeritve k uporabnikom, ki je eno ključnih načel novega upravljanja javnega sektorja, se začne z opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa šele z zadovoljitvijo ugotovljenih zahtev. Uspešnost javne uprave in kakovost javnih storitev sta tako nujno pogojeni z zadovoljitvijo potreb in pričakovanj uporabnikov javnih storitev (Kovač 2000, 297).

Pretnar (v Žurga 2001, 106) pravi, da uspešne organizacije posvečajo veliko pozornosti odnosu do strank in načinom za doseganje oziroma zagotavljanje njihovega

zadovoljstva. Take organizacije se ves čas sprašujejo, kakšna so pričakovanja strank, kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen, kako usposobiti zaposlene, kako jih nagraditi in motivirati, kakšne nadzorne in merilne sisteme uporabiti in kako obravnavati pritožbe strank. Organizacije se posvečajo kakovosti svojih storitev z ukrepi, ki kakovost vzpostavljajo in jo stalno povečujejo.

Načelo usmerjenosti k uporabniku bi lahko na kratko opisali kot zahtevo, da javna uprava deluje tako, da se trudi povečati zadovoljstvo njenih uporabnikov z njenimi storitvami. Usmerjenost k uporabniku, pojmovana kot težnja po zadovoljstvu strank, ima seveda svoje meje, ki jih določa javni interes, zapisan v zakonih in drugih predpisih. Zadovoljstva uporabnika ne smemo postavljati pred interese drugih ali pred javni interes. Prav zato je usoda javne uprave, da uporabnik s kakovostjo storitve ni vedno zadovoljen (ko se npr. zavrne njegovo zahtevo za gradbeno dovoljenje, če ne izpolnjuje zakonskih pogojev). Vendar je treba poudariti, da je znotraj meja varovanja javnega interesa velik manevrski prostor za bolj ali manj uporabniku prijazno delovanje (Virant v Žurga 2002, 5-6).

Zadovoljstvo uporabnika s storitvijo ni vedno objektivna slika kakovosti storitve, temveč je tudi rezultat njegovih predsodkov, pričakovanj in racionaliziranja odločitev. Poleg osebnih potreb in stališč vplivajo na določitev kakovosti storitve tudi nujnost položaja, v katerem uporabnik storitev potrebuje. Uporabnik je tudi pod vplivom določenih informacij in vplivov medijev (Pretnar v Žurga 2001, 108-109).

5.3.1 Cilji načela usmerjenosti k uporabnikom

Zadovoljstvo uporabnika je odvisno od kakovosti upravne storitve. Upravno storitev sestavljajo številni elementi, med katerimi je treba poudariti zlasti naslednje (Virant 2003, 69 - 73):

a) Informacije o upravnih storitvah

Javna uprava mora delovati v javnem interesu, zato mora biti njeno delovanje kar se da transparentno. To se doseže z zagotavljanjem informacij o upravnih storitvah njenim

uporabnikom. Informacije morajo biti za uporabnika pregledne, uporabne in dostopne v različnih oblikah (osebni stik z javnih uslužbencem, telefon, elektronska pošta, brošure, internet, oglasne deske), tako da je uporabniku zagotovljena svoboda izbire. Podane informacije morajo biti uporabniku prijazne, tako da je jezik informacijskega gradiva razumljiv vsakemu uporabniku. Pri njihovem sestavljanju je treba izhajati iz logike uporabnika in njegove življenjske situacije, ne pa iz logike javne uprave oziroma njenih uradnikov. Informacije morajo odgovarjati na ključna vprašanja (kje, kako, kdaj). Sistem informacij mora biti čim enotnejši – to pa pomeni, da za celotno javno upravo obstaja enotna struktura informacij (npr. internetni storitveni portal).

b) Prostorska in časovna dostopnost storitev

Pod dostopnostjo razumemo predvsem pridobitev storitev s čim manj časovne zamude in s čim manj fizičnega premikanja.

Storitev je uporabniku prostorsko dostopna, če lahko uporabnik storitev naroči in vse stike z javno upravo opravi v svojem stanovanju ali pisarni preko interneta, telefona ali navadni pošti. Razvoj e-uprave omogoča stik z upravo od doma oziroma pisarne, če javna uprava na internetu ponuja storitve na ravni transakcije – to pomeni, da lahko uporabnik storitev naroči po elektronski poti. Prostorska dostopnost je odvisna tudi od lokacijske razporejenosti upravnih enot. Javna uprava mora biti ozemeljsko dekoncentrirana, tako da zagotavlja fizično bližino svojih storitev uporabnikom.

Časovna dostopnost storitev pomeni, da je treba uporabniku zagotoviti, da do storitve pride v čim krajšem času. Za storitve, ki se opravljajo takoj (na okencu), to pomeni čim krajšo čakalno vrsto ali vsaj lajšanje čakanja, za druge storitve pa je predpisan rok, ki se ga organi tudi držijo. Najpomembnejši ukrep na tem področju je zmanjševanje zaostankov pri reševanju upravnih zadev.

Večjo dostopnost se doseže z zagotavljanjem storitev preko interneta, s fizičnim približevanjem upravnih služb prebivalcem, s skrajševanjem čakalnih vrst ali olajšanjem čakanja, s skrajšanjem rokov izdelave in vročitve, z odpravljanjem krajevnih ovir, horizontalno integracijo storitev, ki se vežejo na določeno življenjsko situacijo, ali

povečanjem obsega uradnih ur. Posebej pomembno za dostopnost storitev je, da se zagotovi možnost izbire med več ponudniki.

c) Enostavnost naročila, postopka in plačila

Odpravljanje administrativnih ovir je sestavni del reforme javne uprave po vsem svetu. Glavni namen je poenostaviti upravne postopke. Enostavnost postopka pomeni tudi časovne in finančne prihranke, pa tudi prihranek človeške energije. Ko govorimo o poenostavljanju, ločimo med političnim in administrativno-tehničnim poenostavljanjem. Pri političnih poenostavitvah gre za liberalizacijo⁴ oziroma zmanjšanje posegov javne uprave v človekovo življenje, torej zmanjšanje posegov v njegovo svobodno ravnanje na račun manjše zaščite javnega interesa. Cilj administrativno-tehničnih poenostavitev je, da se isti javni interes v neokrnjenem obsegu zavaruje na tehnično enostavnejši način. Poenostavljajo se obrazci, različne kontrole se koncentrirajo na enem mestu, upravni organi zbirajo podatke in dokumente namesto uporabnika, teži se k integraciji postopkov, vezanih na določen status in njihovo koncentracijo na eno mesto⁵. V okviru poenostavljanja velja poudariti poenostavitev plačila. Upravni organ mora stranki olajšati plačilo v čim večji možni meri, še posebej če mu to ne prinaša bistveno povečanih stroškov. Storitve morajo biti tudi cenovno sprejemljive, kljub temu da javna uprava nastopa monopolno.

d) Kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost javnega uslužbenca

Tu gre za prijaznost javne uprave v ožjem pomenu besede. V ožjem pomenu besede pa prijaznost pomeni kakovosten osebni, človeški stik. Človeški, razumevajoči odnosi do stranke pogosto odtehtajo vse slabosti na ostalih področjih⁶. Uslužbenec, ki obvlada odnose z uporabniki, lahko ublaži napete situacije, kot so zapletena zakonodaja, neurejeni prostori, vrste in zaostanki. Uporabniki upravnih storitev namreč pripisujejo kakovosti osebnega stika velik pomen. Hkrati je pomemben dejavnik, ki pripomore k

⁴ Liberalizacija je političen proces, kjer vsaka »osvoboditev« zasebne sfere terja politično ovrednotenje morebitne škode, ki nastane za javni interes. Z liberalizacijo v javni upravi se odpravljajo različna dovoljenja in licence, rahljajo se pravila ravnanja, katerih spoštovanje nadzira javna uprava. (Virant 2003, 72)

⁵ Uporabnik dobi na enem mestu vse potrebne informacije, obrazce, tam lahko vloži vlogo in spremlja njeno reševanje, tja je vabljen na razgovor ipd.

⁶ Stranka, ki jo gane človeška toplina uradnika, se bo običajno o upravnem organu izražala pohvalno, tudi če je dolgo čakala v vrsti (Virant 2002, 7).

zadovoljstvu uporabnikov, tudi zadovoljnost zaposlenih znotraj kolektiva, saj bodo le takrat zaposleni najbolj motivirani.

e) Urejenost poslovnih prostorov

Poleg zgoraj navedenih elementov storitev, ki so pomembni za uresničevanje načela usmerjenosti k uporabnikom, so za zadovoljstvo uporabnikov pomembni tudi primerni in urejeni poslovni prostori. Ti ustvarjajo pri uporabniku prijeten občutek in olajšujejo čakanje v vrstah. Slabo urejeno parkiranje, pomanjkanje čakalnic, ozki hodniki z okenci, zatohlost in vročina so dejavniki, ki negativno vplivajo na zadovoljstvo uporabnikov.

f) Odzivnost na kritike, pripombe, predloge in pohvale

Področje odzivnosti javne uprave oziroma javnih uslužbencev ureja Uredba o poslovanju organov javne uprave s strankami. Institucije javne uprave morajo sistematično spremljati zadovoljstvo uporabnikov in iz ugotovitev izpeljati ustrezne sklepe in ukrepe. Poleg tega morajo spremljati sprotne kritike, pripombe, predloge in tudi pohvale na račun svojega dela. Omogočiti morajo uporabnikom, da ta stališča posredujejo na različne načine (pisno, ustno, v knjigah pritožb in pohval, v posebnih nabiralnikih, anonimno ali podpisano, po telefon in v rubrikah »pišite nam« na domačih spletnih straneh). Samo zbiranje informacij pa ni dovolj. Zbrani podatki morajo doživeti kakovosten odziv. Vodstvo organa jih mora vzeti resno, jih pretehtati in na tej podlagi predlagati in sprejeti ukrepe.

g) Zanesljivost

Ljudje cenimo zanesljivost tako v zasebnih kot poslovnih stikih. Uporabnik javnih storitev bo zadovoljen, če bo ponudnik sposoben »držati besedo« - opraviti storitev v predpisanem oziroma obljubljenem roku. Tukaj se usmerjenost k uporabniku povezuje tudi z načelom predvidljivosti in pravne varnosti. Uprava je zanesljiva, če lahko državljan vnaprej predvidi, kako bo ravnala in kako bo reagirala na njegova ravnanja (Brezovšek in Haček 2004, 202).

Kot že omenjeno, v širšem smislu kakovost upravne storitve poleg zgoraj naštetih elementov upravne storitve zajema tudi nekatera klasična pravno-politična načela delovanja uprave, predvsem načelo zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti in odgovornosti javne uprave.

Usmerjenost k uporabniku je le ena od vrednot, ki jih pričakujemo od sodobne javne uprave, pri sledenju te vrednote pa ne smemo pozabiti na druge. Zadovoljstvo uporabnika je najpomembnejše a ne edino merilo uspešnosti organizacije. Zadovoljni uporabniki pomenijo uresničitev poslanstva organizacije, vendar lahko organizacija šepa na drugih področjih – ob zadovoljnih uporabnikih imamo lahko npr. nezadovoljne zaposlene (Virant v Žurga 2002, 8).

5.4 Merjenje kakovosti upravnih storitev na upravni enoti

V zvezi z merjenjem in vrednotenjem kakovosti procesov in upravnih storitev velja znani rek: »Česar ne moremo meriti, tega ne moremo upravljati in voditi« (Nemec v Kocjančič 2003, 235). Zato se v današnjem času vse bolj uveljavlja tendenca po merjenju rezultatov procesa. Le z merjenjem lahko ugotovimo, ali je organizacija kakovostna in učinkovita. To nam povedo rezultati, ki pa jih je treba z nečim primerjati. S primerjavo ugotovimo, v kakšnem položaju je določena upravna enota. Običajno se upravno enoto primerja z ostalimi upravnimi enotami, saj nam taka primerjava pokaže najbolj realno sliko. Upravno enoto ocenjujejo tudi uporabniki njenih storitev. Če hoče biti kakovostna in učinkovita, morajo to zaznati predvsem njeni uporabniki. Vsaka organizacija oziroma upravna enota je tudi pod drobnogledom ekonomskih subjektov, ki ugotavljajo, ali je delo potratno ali ekonomično (Pezdir 2008, 6).

Vrednotenje je zapleten proces. Začne se, ko se uporabnik v procesu nakupa odloči za ponudnika storitve, in se nadaljuje med izvajanjem storitve ter po njej. Na vrednotenje vpliva medsebojni vpliv precejšnjega števila socialnih, psiholoških in situacijskih spremenljivk.

Kakovost storitve je zaradi specifičnih lastnosti storitve težje ovrednotiti in meriti kot kakovost izdelkov. Meriti jo je mogoče s stališča uporabnikov in s stališča ponudnikov oziroma izvajalcev storitve. Uporabniki ocenjujejo kakovost z drugačnega vidika kot izvajalci storitev. Za uporabnike je kakovost skupna vrednost zaznanih koristi storitve, ki jo primerjajo s pričakovanimi koristmi. Za ponudnika oziroma izvajalca pomeni kakovost storitev ovrednotenje izvedbe glede na dogovorjene standarde (Mudie in Cottam 1993, 88).

Kakovost izdelkov lahko objektivno izmerimo. Kakovost storitev ima veliko psiholoških značilnosti, vendar je ni moč izmeriti, dokler ne doseže uporabnika. Uporabniki ne ocenjujejo le končnega rezultata storitve, temveč tudi proces izvedbe storitev. Ocena kakovosti storitve je odvisna od poteka storitve (interakcija med porabnikom in ponudnikom storitve) in je rezultat storitve, ki za uporabnika pomeni neko (ne)izpolnitev njegovih pričakovanj. Upravne enote merijo kakovost tudi tako, da določijo standarde delovanja in nato primerjajo dejansko delovanje s standardi. Standardi pogosto ne odsevajo dejanskih pričakovanj uporabnikov. Pričakovanja se nanašajo na različne lastnosti storitev, ki pa jih ni mogoče vedno natančno opredeliti (npr. prijaznost osebja) (Snoj 1998, 168).

Kakovost upravnih storitev lahko merimo oziroma ocenjujemo tudi z upoštevanjem elementov upravne storitve, ki jih Virant navaja v svojem članku Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. Prav te ocene elementov upravne storitve, ki jih podajo uporabniki teh storitev, nas lahko pripeljejo do ugotovitev, kako uporabniki zaznavajo storitev skozi njene elemente na upravni enoti. Uporabniki ocenjujejo kakovost storitve na podlagi značilnosti tistih dejavnikov storitve, za katero menijo, da so jih sposobni oceniti. Pogosto se naslanjajo na fizične lastnosti, ki jih je lažje zaznati kot abstraktne.

Namen izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti je predvsem preveriti zadovoljstvo posameznikov, kadar vstopajo v neposredni stik z uradnimi osebami v državnem organu, in dobivati informacije za doseganje kakovostnejšega poslovanja (Bohinc v Žurga 2001, 10).

Namen ugotavljanja zadovoljstva strank upravne enote je pridobiti potrebne informacije oziroma osnovo za opredelitev in izvedbo ukrepov za boljšo kakovost storitve (Žurga 2002, 34).

5.5 Modeli kakovosti storitev

Slovenska javna uprava sodi med sodobne evropske uprave. Kot taka se zaveda predvsem potrebe po stalnem izboljševanju v smislu prilagajanja potrebam svojih uporabnikov. V pogojih, ki jih narekuje velika konkurenčnost na vseh področjih, je dobro in kakovostno delo edino in najboljše zagotovilo za obstoj in razvoj vsake dejavnosti. Slednje prav gotovo velja tudi za državno upravo, pa čeprav gre za izrazito monopolno dejavnost. Storitve, ki jih nudi državna uprava, stranke ne morejo dojemati drugje, ne morejo zamenjati svojega dobavitelja. Obstoj tega dobavitelja ni vezan na doseganje učinkovitosti, saj je financiran iz državnega proračuna. Tako se postavljajo vprašanja, kako izmeriti in povečati učinkovitost delovanja državne uprave, kako motivirati zaposlene v javnem sektorju za kakovostnejše in učinkovitejše delo (Ministrstvo za javno upravo 2009a).

Vlada Republike Slovenije je v ta namen leta 2003 izdala dokument Politika kakovosti slovenske javne uprave, s katerim je želela poudariti smernice delovanja vseh zaposlenih v javni upravi. V dokumentu se še posebej poudarja, da naj bi zaposleni v javni upravi izhajali iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike. Poleg tega dokument navaja, da se v javni upravi uporabljajo mednarodno uveljavljena orodja za stalno učenje, inoviranje in izboljšave, zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateško načrtovanje s pomočjo orodij, kot so standard sistema vodenja kakovosti ISO 9000, model odličnosti EFQM, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javne sektorju – CAF, barometer kakovosti in drugi. S pomočjo naštetih orodij in prek izmenjave dobrih praks naj bi se oblikovali, dosegali in spremljali javno odprti in merljivi cilji ter rezultati dela (Haček in Bačlija 2007, 64).

Že konec leta 2000 sta bili pod okriljem Odbora za kakovost razviti metodologiji za ugotavljanje zadovoljstva strank in zaposlenih v upravnih enotah. Obe metodologiji sta

bili razviti predvsem kot pomoč pri uvajanju sistemov vodenja kakovosti po standardih ISO 9000. Letno ugotavljanje zadovoljstva strank (SERVQUAL) je v letu 2002 postalo za organe javne uprave obvezno, po tem ko je bilo v letu 2001 pilotno preizkušeno v štirinajstih upravnih enotah (Žurga 2007, 33).

Od leta 2002 se torej letno ugotavljanje zadovoljstva strank v upravnih enotah izvaja v vseh upravnih enotah. Primerjalni podatki so objavljeni na spletni strani Ministrstva za javno upravo (Ministrstvo za javno upravo 2009). V letu 2006 je bilo uvedeno še mesečno spremljanje zadovoljstva strank, t. i. barometer kakovosti, katerega namen je še hitrejši odziv organov javne uprave na povratno informacijo njihovih strank (Žurga 2007, 33).

Po načelu stalnega izboljševanja kakovosti so vsi trije metodološki pripomočki že doživeli nadgradnjo, saj je bilo leta 2006 prenovljeno letno ugotavljanje zadovoljstva strank v upravnih enotah, leta 2007 pa tudi letno ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih v upravnih enotah. V povezavi z izvajanjem mesečnega barometra kakovosti je bila leta 2007 izvedena izboljšava vprašalnika in tudi metodologije (Žurga 2007, 33).

V organih državne uprave je mogoče prepoznati različno stopnjo kulture kakovosti. Tam, kjer je kakovost pomembna stalnica poslovanja, želijo še več in realnejše povratne informacije, tam, kjer se s kakovostjo in osredotočenostjo k strankam šele srečujejo, so te v nekaterih primerih celo moteče. V nekaterih organih državne uprave je mogoče zaznati bojazen, kako objektivno pridobivati povratne informacije od svojih strank, kadar je odločitev organa zanje negativna. Če bi povratne informacije dobivali le od tistih, ki so od upravnega organa prejeli pozitivno odločitev, bi se tako obračali le na zadovoljne stranke, kar pa ne bi pripomoglo k pridobivanju objektivne slike (Žurga 2007, 34).

5.5.1 Model odličnosti EFQM

Model odličnosti EFQM je neobvezen okvir oziroma orodje, ki temelji na dveh kriterijih in petih poddejavnikih, ki se navezujejo na delo organizacije (voditeljstvo,

politika in strategija, zaposleni, partnerstva in viri), ter štirih rezultatih (rezultati v zvezi z odjemalci, rezultati v zvezi z zaposlenimi, rezultati v zvezi z družbo, ključni rezultati delovanja) oziroma kazalcih dosežkov organizacije. Model odličnosti je bil leta 1992 predstavljen v European Foundation for Quality Management – EFQM kot okvir za ocenjevanje organizacij, ki so se potegovale za evropsko nagrado kakovosti. Z njim je mogoče organizacijo preučevati in spodbujati k nadaljnjim izboljšavam na vseh področjih njenega delovanja. Model je zato mogoče razumeti kot orodje za samoocenjevanje, način primerjave z najboljšimi organizacijami. Glede na dosegljive podatke za upravne enote naj bi ta model uporabljali le Upravna enota Idrija in Murska Sobota (Haček in Bačlija 2007, 65-66).

5.5.2 Model CAF

Leta 1998 so po vzoru modela odličnosti EFQM oblikovali okvir za organizacije v javnem sektorju CAF (Common Assessment Framework). Model CAF vključuje enakih devet meril kot model EFQM in 28 podmeril. Uporaba modela je enostavna, zato ga tudi imenujejo »lahek« model. Poglavitna posebnost modela je v upoštevanju nekaj specifik delovanja javnega sektorja, to so zlasti vpliv politike na strokovno delo, prizadevanje za nefinančni rezultat dela, usmerjenost k strankam in podobno. Model se od leta 2000, ko je bil dan v javnost, uporablja le kot samoocenjevalno orodje brez razvitega sistema zunanjega ocenjevanja, tekmovanja in nagrad. Skrbnik modela CAF je Evropski inštitut za javno upravo (Haček in Bačlija 2007, 66).

V Sloveniji se je ta model začel uporabljati med prvimi v Evropi leta 2002 s centralno koordinacijo tedanjega Ministrstva za notranje zadeve.

Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF je torej orodje, ki s samoocenjevanjem omogoča diagnosticiranje organizacije in na podlagi tega ugotavljanje področij, na katerih bi bile potrebne izboljšave. Na tej podlagi organizacija izdelava akcijski načrt izboljšav in v njem določi, katere izboljšave bo izpeljala in kdaj. Točke, ki jih je organizacija pri samoocnitvi dosegla, niso tako pomembne, važen je

akcijski načrt, ki ga organ državne uprave sprejme za izpeljavo sprememb in izboljšanje kakovosti delovanja in storitev (Žurga 2007, 35).

Ministrstvo za javno upravo upravnim enotam zagotavlja oziroma omogoča tudi nekatere primerjalne podatke pridobljene z modelom CAF, ki jih lahko upravne enote uporabijo za potrditev svojega delovanja glede na povprečne vrednosti drugih upravnih enot v Republiki Sloveniji (Ministrstvo za javno upravo 2009č).

5.5.3 ISO standardi

ISO standardi serije 9000 (The International Organization for Standardization) naj bi bili eden izmed mehanizmov, ki naj bi omogočili poenotenje delovanja upravnih organov. Uvedba sistema kakovosti pomeni, da organizacija izpolnjuje zahteve določenega standarda in posluje v skladu z njegovimi elementi. Sistem kakovosti je v državni upravi orodje za spoštovanje in dosledno izvajanje veljavne zakonodaje, za profesionalno in korektno delo s strankami (Nemec v Žurga 2000, 29-38).

Standardi ISO serije 9000 podajajo smernice, kako oblikovati sistem za upravljanje in vodenje kakovosti, to je, katere mehanizme moramo vgraditi v organizacijo, da bodo dosežene predpisane zahteve za storitev. Postavitev sistema kakovosti in pridobitev certifikata, ki potrjuje, da poteka poslovanje v skladu z določili standardov serije ISO 9000, je le eden od pogojev za vstop na trg, je le vstopnica za konkurenčno tekmo. Bistvo sistema kakovosti je, da vse dejavnosti, ki vplivajo na kakovost proizvoda, planiramo, izvajamo, nadzorujemo in dokumentiramo sistemsko. Podrobno mora biti določen načrt dela, organizacija dela in odgovornosti posameznih služb. Vsak udeleženec v procesu, tako sektor kot posameznik, mora natančno vedeti, kje je njegovo mesto v sistemu, kaj so njegove naloge in odgovornosti ter kako mora delati (Vujošević 1996, 11-33).

Certifikate ISO standardov pridobiva vsaka upravna enota sama, kar pomeni, da je pridobivanje teh certifikatov samoiniciativna in neobvezujoča odločitev načelnika upravne enote.

Sicer pa lahko standard ISO 9000 razumemo kot mednarodno soglasje o dobri praksi vodenja organizacije ali kot dogovor, ki na določeni stopnji razvoja povzame izkušnje najboljših, vodilnih v svetu in ji ponudi še vsem ostalim organizacijam, ki želijo izboljšati svojo kakovost in uspešnost (Novak 2001, 12).

5.5.4 Barometer kakovosti

Za stalno ugotavljanje zadovoljstva strank se uporablja barometer kakovosti, ki je preprosto in učinkovito orodje za ugotavljanje mnenja strank o upravnih storitvah. Orodje temelji na kratkem vprašalniku. Z Uredbo o dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS št. 30/2006, 17. čl.) se je 17. členu dodal nov odstavek, ki pravi, da so organi državne uprave dolžni redno ugotavljati zadovoljstvo strank z vprašalnikom, ki ga določi minister, pristojen za javno upravo. Vprašalnik mora biti na primernem mestu dostopen vsem strankam organa. V postopkih, ki so uvedeni na zahtevo stranke, se vprašalnik skupaj s prošnjo za izpolnitev in ustrezno pisemsko ovojnico za vrnitev vprašalnika posreduje z odločbo oziroma sklepom, s katerim se postopek zaključi. Pri izpolnjevanju vprašalnika se strankam zagotovi popolna anonimnost. Organi so dolžni obdelati vprašalnike za vsak koledarski mesec posebej, najpozneje do desetega dne v naslednjem mesecu, in rezultate objaviti na spletni aplikaciji, ki jo zagotovi ministrstvo, pristojno za javno upravo.

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

- ocenite kakovost dela uslužbenca/uslužbencev,
- ocenite odnos uslužbenca/uslužbencev do vas,
- ocenite hitrost opravljenega dela,
- ocenite urejenost upravne enote.

Poleg tega imajo stranke možnost izraziti še svoje mnenje oziroma podati predloge (Državni portal Republike Slovenije 2009).

5.5.5 Model SERVQUAL

Model SERVQUAL (ang. Service Quality) se največkrat uporablja za merjenje zaznane kakovosti storitev. Model so razvili leta 1986, uvedli pa leta 1988 v Ameriki. Predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti storitve. Za potrebe te metode so razvili tudi lestvico za merjenje kakovosti storitev, kot jo zaznavajo uporabniki. Lestvica je sestavljena iz petih skupin dimenzij kakovosti:

- o fizična podoba, ki zajema stanje, videz, usklajenost in raznovrstnost prostorov, opreme, okolja, zaposlenih in promocijskega materiala,
- o zanesljivost v smislu sposobnosti, da se obljubljeni storitev zanesljivo in natančno izvede,
- o odzivnost v smislu pripravljenosti pomagati pri reševanju neke naloge,
- o zaupanje, znanje in ustrežljivost zaposlenih, ki vlivajo zaupanje in samozavest pri strankah,
- o empatija kot sposobnost vživeti se v vlogo in težavo uporabnika (Pretnar v Žurga 2001, 109).

Kakovost storitev se izračuna po formuli:

$$\text{Kakovost} = \text{zaznava} - \text{pričakovanje}$$

Avtorji definirajo kakovost kot oceno uporabnikov, ki so izkusili storitve. Ocena je rezultat primerjave njihovih pričakovanj o kakovosti storitve ter dejanskih doživetij in občutkov ob prejeti storitvi. Zaznava kakovosti storitve mora preseči pričakovanja o kakovosti storitve. Da bi ponudnik storitve lahko zadostil temu pogoju, mora najprej ugotoviti, kakšna so pričakovanja uporabnikov (Snoj 1992, 219).

Anketirani uporabnik storitve odgovarja na trditve, ki so razdeljene na dva dela:

- o na levi strani vprašalnika anketiranec odgovori na vprašanja, kakšno storitev bi morala upravna enota ponuditi,
- o na desni strani vprašalnika pa anketiranec odgovarja na vprašanja, kakšno storitev je upravna enota dejansko ponudila.

Model je sicer močno razširjen, vendar so se pri njegovi uporabi pokazale tudi nekatere pomanjkljivosti. Težava je v natančnosti opredelitve kriterijev za ocenjevanje kakovosti in v realnosti odgovorov po opravljeni storitvi. Uporabniki storitev z negativnimi izkušnjami pretiravajo v svojih pričakovanjih, medtem ko uporabniki, ki imajo pozitivne izkušnje, ne postavljajo svojih zahtev preveč visoko. Subjektivnost je težko pretvoriti v objektivnost kakovosti storitve (Pretnar v Žurga 2001, 109).

Navkljub kritikam ima model kar nekaj prednosti, ki upravičujejo njegovo uporabo. Velika prednost je relativna enostavnost modela, poznavanje in široka uporaba modela, kar omogoča primerjavo različnih raziskav med seboj.

6 UPRAVNA ENOTA TOLMIN

Zgornje Posočje je obširno območje na severozahodu Slovenije. UE Tolmin se razteza od Vršiča do Gorenje Trebuše in od Petrovega Brda do Robidišč. Obsega območje občin Bovec, Kobarid in Tolmin. Na Portalu upravnih enot so to območje opisali kot »prelepi konec Slovenije, ki ga zaznamujejo visoke gore in smaragdna lepota Soča« (2009b).

UE Tolmin obsega 939,23 km² ozemlja. V njej živi 20.121 prebivalcev, pokriva pa območja 3 občin skupaj s 118 naselji. Tolmin, Kobarid in Bovec so mestna naselja, naselje, ki nima stalnih prebivalcev pa je Lisec. Ima 4 krajevne urade – Bovec, Kobarid, Most na Soči in Grahovo ob Bači (Portal upravnih enot 2009b).

UE Tolmin se razteza na skrajnem severozahodnem delu Slovenije, vzdolž 96 km meje z Italijo, med najvišjimi gorami slovenskih Julijskih Alp v Zgornjem Posočju. Meji na upravne enote Jesenice, Radovljica, Škofja Loka, Idrija in Nova Gorica. UE Tolmin je največja upravna enota v Sloveniji, vendar je najredkeje naseljena (21,61 prebivalca na km²). Najvišja točka v UE Tolmin je Triglav (2864 m), najnižje mesto (125 m) je ob izlivu Vogrščka v Sočo na meji z UE Nova Gorica (Portal upravnih enot 2009b).

UE Tolmin opravlja upravne naloge iz pristojnosti iz delovnih področij:

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

in druge z zakoni določene upravne naloge.

Zaradi funkcionalne povezanosti z ministrstvi so na upravni enoti organizirane notranje organizacijske enote in službe. V UE Tolmin so po delovnih področjih organizirani naslednji oddelki in služba:

- Oddelek za upravne notranje zadeve,
- Oddelek za okolje in prostor,
- Oddelek za kmetijstvo, gospodarstvo in občo upravo,
- Služba skupnih zadev,
- Glavna pisarna,
- Krajevni uradi (Portal upravnih enot 2009b).

Upravne in strokovne naloge na območju Zgornjega Posočja po funkcionalnem načelu samostojno opravljajo izpostave oz. enote, in sicer:

a) izpostave ministrstev:

- Ministrstvo za obrambo, Uprava za obrambo Nova Gorica - Izpostava Tolmin,
- Ministrstvo za notranje zadeve - Policijske postaje Tolmin in Bovec,
- Davčna uprava Republike Slovenije, Davčni urad Nova Gorica - Izpostava Tolmin,
- Ministrstvo za okolje in prostor, Območna geodetska uprava Nova Gorica - Geodetska pisarna Tolmin.

b) drugi organi:

- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Območna enota Nova Gorica - Urad za delo Tolmin,
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Območna enota Nova Gorica - Izpostava Tolmin,
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije - Enota Tolmin,
- Zavod za gozdove Slovenije, Območna enota Tolmin,
- Center za socialno delo Tolmin (Portal upravnih enot 2009b).

Za opravljanje drugih upravnih nalog je na podlagi Uredbe o teritorialnem obsegu upravnih enot organizirana UE Tolmin, ki na prvi stopnji odloča v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, ima pa tudi del pospeševalne in nadzorstvene funkcije v prostoru, ki ga pokriva.

7 EMPIRIČNA ŠTUDIJA

7.1 Pričakovanja in zadovoljstvo uporabnikov

Zadovoljstvo uporabnikov je ključnega pomena za uspešno delovanje vsake organizacije. Pri tem imajo pričakovanja in zaznavanja uporabnikov pomembno vlogo.

Uporabnikova pričakovanja so mnenja o izvedbi storitve, kar služi kot standard za presojanje izvedbe neke storitve. Pričakovana vrednost storitve je predvidena vrednost. Torej gre za vrednost, za katero uporabnik predpostavlja, da jo bo storitev vsebovala ob njeni izvedbi. Gre za poudarek, kaj uporabnik misli in kaj se v resnici zgodi. Pričakovana vrednost služi kot standard. Odvisna je od številnih dejavnikov, kot so pretekle izkušnje z istimi storitvami, informacije drugih, odnos zaposlenih, ki izvajajo storitev (Zeithaml in Bitner 1999, 76).

Obstajajo različne ravni pričakovanj, od želene storitve do zaznane oziroma dejanske storitve. Zelena storitev predstavlja tisto raven, za katero uporabniki menijo, da bi jo ponudnik moral zagotoviti, zaznana storitev pa je tista raven storitve, ki jo uporabnik izkusi. Zaznana kakovost storitve pomeni stopnjo in smer razlike med uporabnikovo zaznavo in pričakovanji (Zeithmal in Bitner 1999, 91).

Merjenje zadovoljstva strank postaja v zadnjih letih vedno bolj aktualno. Zadovoljen uporabnik je čedalje pomembnejši dejavnik uspešnosti državne uprave. Pri zadovoljstvu uporabniku gre za primerjavo uporabnikovih pričakovanj in zaznavanj. Če so uporabnikova pričakovanja v skladu z njegovimi pričakovanji, so pričakovanja izpolnjena in rezultat je zadovoljstvo uporabnika. Seveda pa je od vsakega uporabnika posebej odvisno, kakšna bo kakovost storitve (Potočnik 2000, 182).

Tako so tudi državni organi prisiljeni skrbeti za svoje stranke in vse pomembneje je, da državni organi poznajo svoje stranke, da vedo, kakšne so njihove potrebe in želje. Prav zaradi tega je treba spremljati zadovoljstvo strank s storitvami na vhodnih točkah v

državo upravo, torej na upravnih enotah, saj so te ustanovljene zato, da služijo svojim strankam.

7.2 Analiza vprašalnika SERVQUAL v povezavi z elementi upravne storitve

Namen te analize je ugotoviti, ali so stranke UE Tolmin zadovoljne s kakovostjo javnih storitev, ki jim jih nudi. Metoda SERVQUAL temelji na vprašalniku, ki je namenjen letnemu ugotavljanju zadovoljstva strank. Ugotavljala bom torej razkorak med tem, kaj uporabnik pričakuje od upravne storitve, in dejanskim stanjem upravne storitve.

Pri analizi se bom osredotočila le na 1. in 2. sklop vprašalnika, saj mi bosta ti dve vprašanji v pomoč pri dokazovanju postavljenih hipotez.

V prvi tabeli (glej Tabelo 7.1) bom primerjala rezultate UE Tolmin za leta od 2006 do 2008 in jih primerjala s povprečjem slovenskih upravnih enot.

V drugi (glej Tabelo 7.2) in tretji (glej Tabelo 7.3) tabeli pa bom s pomočjo prikazanih rezultatov UE Tolmin za leti 2007 in 2008, ki ponazarjajo spremembo oziroma razliko v oceni zadovoljstva na elementu med izbranim letom in letom poprej, vpeljala tudi indikatorje oziroma elemente upravne storitve, s katerimi bom poskušala raziskati izvajanje ciljev načela usmerjenosti k svojim uporabnikom v UE Tolmin.

Z analizo rezultatov v prvi tabeli (glej Tabelo 7.1) bom skušala potrditi oziroma ovreči tretjo hipotezo, ki pravi:

Hipoteza 3: Ocena kakovosti upravnih storitev Upravne enote Tolmin je pod slovenskim povprečjem.

Tabela 7.2: Analiza vprašalnika SERVQUAL

UE TOLMIN		LETO 2006	LETO 2007	LETO 2008
A	OCENA ZA UE KOT CELOTO	4,8 (4,45)	4,8 (4,52)	4,83 (4,55)
B	urejenost opreme			
C	informacije			
Č	hitrost reševanja			
D	na enem mestu			
E	znanje			
F	zaupanje			
G	v skladu z obljubami			
H	pravočasnost			
I	zavzemanje			
J	pomoč			
K	urejenost			
L	korektnost			
M	pozornost			
N	strokovnost			
O	prijaznost			
P	niso čakale	77,20	78,35	80,61
R	čakale do 5 min	16,58	15,46	14,80
S	skupaj (nič in do 5 min)	93,78	93,81	95,41
Š	več kot 5 min	6,22	6,19	4,59

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2009c).

Vrstica A prikazuje splošen oceno kakovosti storitev na ravni upravnih enot.

Vrstice B, C, Č, D, E, F, G, H, I in J prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede elementov upravne storitve.

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

Vrstice K, L, M, N in O prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih.

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

Vrstice P, R, S in Š prikazujejo odstotek strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve. (Ministrstvo za javno upravo, 2009).

Vrednosti, označene v vijoličnih oklepajih v rubriki A (ocena za EU kot celoto), so povprečja vseh slovenskih upravnih enot.

Za leto pričetka analize sem si izbrala leto 2006, saj je bil takrat vprašalnik spremenjen in prenovljen.

Leta 2006 je UE Tolmin dosegla oceno 4,8, kar je nad povprečjem ostalih slovenskih upravnih enot (4,45). V prvem sklopu vprašanj (od B do J), ki prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede elementov kakovosti, lahko ugotovimo, da je bilo dejansko stanje višje od pričakovanega, saj so vsa polja obarvana zeleno. Pri drugem sklopu vprašanj (od K do O), ki prikazuje razkorak med pričakovanim in dejanskim stanjem glede lastnosti zaposlenih, so rezultati enaki, torej višji od pričakovanega. Pri zadnjem sklopu vprašanj, kjer so prikazani odstotki strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve, je bil delež uporabnikov, ki na storitev sploh niso čakali, najnižji (77,20 %) glede na leto 2007 in 2008, bilo pa je v vseh treh letih največ takih, ki so čakali več kot pet minut (6,22 %).

V letu 2007 je bil povprečni rezultat UE Tolmin enak rezultatu iz leta 2006 (4,8), vendar boljši od povprečja vseh slovenskih upravnih enot (4,52). Tudi rezultati za prvi in drugi sklop vprašanj so enaki kot leta 2006. Torej je dejansko stanje posameznega elementa upravne storitve višje od pričakovanega, ravno tako tudi dejansko stanje lastnosti zaposlenih. V zadnjem sklopu se je povešal delež uporabnikov, ki na storitev sploh niso čakali (78,35 %), povešal se je tudi delež tistih, ki so na storitev čakali od nič pa do največ pet minut (93,81 %), v primerjavi z letom 2006 pa se je zmanjšal delež tistih, ki so čakali več kot pet minut (6,19 %).

Splošna ocena kakovosti storitev v UE Tolmin v letu 2008 je bila 4,83, kar je nad povprečjem vseh upravnih enot v Sloveniji (4,55) in glede na leto 2007 predstavlja za 0,03 višjo oceno. Da je kakovost storitev v letu 2008 presegla pričakovanja strank,

kažejo tudi rezultati v tabeli, saj so polja pri obeh sklopih obarvana zeleno. Pri tretjem sklopu lahko ugotovimo, da se iz leta v leto povečuje odstotek strank, ki so postrežene takoj. Leta 2008 je bilo takoj na vrsti 80,61 odstotkov vprašanih. Ta delež je za 2,26 odstotka večji kot leto poprej in je visoko nad slovenskim povprečjem, ki znaša 58 odstotkov.

Glede na zgoraj ugotovljeno lahko trdimo, da je kakovost upravnih storitev na UE Tolmin ves čas visoko nad povprečjem vseh upravnih enot v Republiki Sloveniji in da se iz leta v leto tudi povečuje. Tako lahko hipotezo 3, da je ocena kakovosti upravnih storitev UE Tolmin pod slovenskim povprečjem, zavržemo, saj rezultati kažejo ravno nasprotno.

Z analizo rezultatov v drugi (glej Tabelo 7.2) in tretji (glej Tabelo 7.3) tabeli pa bom skušala potrditi oziroma ovreči prvo in drugo hipotezo, ki pravita:

Hipoteza 1: Zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev Upravne enote Tolmin je v zadnjih dveh letih nespremenjeno.

Hipoteza 2: Načelo usmerjenosti k uporabniku se na Upravni enoti Tolmin izvaja uspešno.

Tabela 7.2: Primerjava med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) za leti 2007 in 2008

UE TOLMIN		P_2007	P_2008	Sprememba (P)	E_2007	E_2008	Sprememba (E)
B	Urejenost prostorov, opreme in okolja	4,77	4,77	0,00	3,80	3,81	0,01
C	Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	4,63	4,71	0,08	3,75	3,72	-0,03
Č	Ustrezna hitrost reševanja postopkov	4,71	4,77	0,06	3,63	3,63	0,00
D	Reševanje zadev na enem mestu	4,59	4,69	0,10	3,76	3,63	-0,13
E	Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	4,82	4,83	0,01	3,88	3,81	-0,07
F	Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	4,76	4,79	0,03	3,78	3,70	-0,08
G	Izvajanje storitev v skladu z obljubami	4,70	4,77	0,07	3,78	3,72	-0,06
H	Pravočasnost izvajanja storitev	4,77	4,86	0,09	3,83	3,81	-0,02
I	Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	4,79	4,86	0,07	3,75	3,69	-0,06
J	Pripravljenost pomagati uporabniku	4,83	4,87	0,04	3,81	3,70	-0,11

Vir: Upravna enota Tolmin (2008a).

Vrstice B, C, Č, D, E, F, G, H, I in J prikazujejo spremembo med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede elementov upravne storitve.

Anketiranim strankam sta bila postavljena dva enaka sklopa trditev. V prvem so ocenili svoja pričakovanja (E), s katerimi so prišli na UE Tolmin, v drugem pa so ocenili zaznavanje oziroma dejansko stanje (P).

Iz rezultatov v tabeli je razvidno, da je bila največja sprememba v letih 2007 in 2008 pri zaznavanju (P) področja reševanje zadev na enem mestu (0,10). Najmanjša razlika oziroma odsotnost razlike je bila na področju urejenost prostorov, opreme in okolja (0,00). Največja razlika v letih 2007 in 2008 pri pričakovanju (E) je bila na področju reševanja zadev na enem mestu (-0,13), razlike pa sploh ni bilo na področju ustrezne hitrosti reševanja postopkov (0,00).

Tabela 7.2: Razlika (Q) med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E)

UE TOLMIN		P-E 2007	P-E 2008	Razlika (Q)
B	Urejenost prostorov, opreme in okolja	0,97	0,97	0,00
C	Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	0,88	0,98	0,10
Č	Ustrezna hitrost reševanja postopkov	1,08	1,14	0,06
D	Reševanje zadev na enem mestu	0,83	1,06	0,23
E	Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	0,94	1,02	0,07
F	Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	0,98	1,09	0,11
G	Izvajanje storitev v skladu z obljubami	0,92	1,04	0,12
H	Pravočasnost izvajanja storitev	0,94	1,05	0,11
I	Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	1,04	1,16	0,13
J	Pripravljenost pomagati uporabniku	1,02	1,17	0,15

Vir: Upravna enota Tolmin (2008a).

Vrstice B, C, Č, D, E, F, G, H, I in J prikazujejo razliko med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede elementov upravne storitve.

Dejansko zadovoljstvo uporabnikov je bilo izračunano na podlagi razlike med zaznavanjem (P) oziroma dejanskim stanjem in pričakovanjem (E).

Formula: $P - E = Q$

Če primerjamo razlike (Q) v oceni med zaznavanji (P) in pričakovanji (E) v letih 2007 in 2008, ugotovimo, da je bila največja razlika na področju reševanja zadev na enem mestu ($Q = 0,23$), razlike pa sploh ni bilo na področju urejenost prostorov, opreme in okolja ($Q = 0,00$).

Glede na rezultate ugotovimo, da so bila pričakovanja (E) uporabnikov upravnih storitev na UE Tolmin nižja, kot je bilo dejansko stanje oziroma zaznavanje (P) v obeh letih. Torej so uporabniki pričakovali manj, kot so dejansko dobili, kar nakazuje na očitno dobro delo in kakovost upravnih storitev na UE Tolmin.

V nadaljevanju se bom še dodatno osredotočila na elemente upravne storitve, ki sem jih opredelila v teoretičnem delu. Z njihovo pomočjo bom skušala dodatno raziskati izvajanje načela usmerjenosti k strankam v UE Tolmin.

a) Informacije o upravnih storitvah

Kot že rečeno morajo biti informacije o upravnih storitvah dostopne v različnih oblikah, pregledne in uporabne ter podane na prijazen in razumljiv način. Seveda pa morajo odgovarjati na ključna vprašanja (kje, kako, kdaj). Splošne informacije o upravnih storitvah mora vsak organ zagotavljati s svojimi uslužbenci, ki morajo biti na voljo strankam za osebni obisk ali stik preko telefona. Poleg tega morajo biti informacije na voljo tudi v pisni obliki (brošure, zloženke), ki so strankam dostopne na upravni enoti. Informacije morajo biti strukturirane po življenjskih položajih in morajo zajemati podatke o tem, kakšni so pogoji za pridobitev pravice, kje in po kakšnem postopku, kaj je treba priložiti, kolikšna je višina upravne takse in kako se plačilo izvede (Virant 2003, 75).

Rezultati iz prve tabele (glej Tabela 7.1) kažejo, da je dostopnost in razumljivost potrebnih informacij za uporabnike na UE Tolmin nad slovenskim povprečjem. To področje se iz leta v leto izboljšuje, kar kažejo rezultati iz druge tabele (glej Tabela 7.2), kjer je sprememba v zaznavanju ($P = 0,08$), in rezultati iz tretje tabele (glej Tabela 7.3), kjer je razlika med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) uporabnikov ($Q = 0,10$).

Na UE Tolmin splošne informacije strankam nudi receptorka v pritličju poslovne stavbe in referentki v sprejemni pisarni. Dostopne so tudi po telefonu, navadni pošti, stranke lahko poslujejo z upravno enoto preko skupnega elektronskega naslova, o poslovanju upravne enote pa se je mogoče seznaniti tudi preko spletne strani upravne enote. V avli upravne enote so na voljo brošure in zloženke z različnimi informacijami o upravnih storitvah ter obrazci, h katerim so priložena tudi krajša navodila glede izpolnjevanja samih vlog. Na spletni strani enotnega portala upravnih enot so strankam dostopni tudi obrazci oziroma vloge za pridobitev raznih potrdil, odločb, izpiskov ipd. (Upravna enota Tolmin 2008b).

b) Prostorska in časovna dostopnost storitev

Pridobitev storitve s čim manj časovne zamude in s čim manj fizičnega premikanja je izjemno pomemben cilj vsake upravne enote. Večjo dostopnost se doseže z zagotavljanjem storitev preko interneta, s fizičnim približevanjem upravnih služb prebivalcem, s skrajševanjem čakalnih vrst ter s krajšanjem rokov izdelave in vročitve. Najpomembnejši ukrep, ki je bil sprejet na tem področju, je zmanjševanje zaostankov pri reševanju upravnih zadev. Da pa bi upravne storitve čim bolj približali uporabnikom, Ministrstvo za javno upravo izvaja projekt dislociranega izvajanja upravnih storitev in približevanja uprave strankam. Za izvajanje storitev se je izoblikovala mreža informatiziranih krajevnih uradov, ki izvajajo osnovne, najpogostejše storitve, sprejemajo vloge in dajejo strankam informacije.

Rezultati iz prve tabele (glej Tabelo 7.1) kažejo, da je hitrost reševanja postopkov, reševanje zadev na enem mestu in pravočasnost izvajanja storitev na UE Tolmin nad slovenskim povprečjem. Tudi rezultati iz druge tabele (glej Tabelo 7.2) kažejo, da se vsa tri področja iz leta v leto izboljšujejo (vrstica Č: sprememba v zaznavanju ($P = 0,06$); vrstica D: sprememba v zaznavanju ($P = 0,10$); vrstica H: sprememba v zaznavanju ($P = 0,09$)). To potrjujejo tudi rezultati v tretji tabeli (glej Tabelo 7.3), kjer so razlike med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) sledeče: vrstica Č: ($Q = 0,06$); vrstica D: ($Q = 0,23$); vrstica H: ($Q = 0,11$).

Dodatni pokazatelj zelo dobre časovne dostopnosti na UE Tolmin so tudi rezultati iz prve tabele (glej Tabelo 7.1) tretjega sklopa vprašanj, kjer je razvidno, da odstotek strank, ki so postrežene takoj iz leta v leto narašča (leto 2006 = 77,20 %; leto 2007 = 78,35 %; leto 2008 = 80,61 %).

UE Tolmin redno posodablja svojo internetno stran, predvsem s sprotnim objavljanjem novic o svojem delu, obvestil in pojasnil, pomembnih za uporabnike svojih storitev, ter preostalih informacij. Zavedajo se pomena, da v čim krajšem času odgovorijo na pošto, naj si bo elektronsko ali navadno. Za to imajo urejen elektronski portal e-uprava, na spletni strani so urejene in dostopne tudi rubrike, kjer stranke lahko podajo svoje

pohvale, pripombe in predloge ter postavljajo vprašanja načelniku in vodjem ostalih oddelkov na upravni enoti (Portal upravnih enot 2009b).

Po besedah načelnika UE Tolmin so časovno dostopni dodatno postali s podaljšanim urnikom ob sredah popoldan in vsako prvo soboto v mesecu (Likar 2009).

Večjo težavo predstavlja prostorska dostopnost, saj UE Tolmin obsega kar 939,23 km² ozemlja in pokriva območja 3 občin skupaj s 118 naselij, kar jo uvršča med ozemeljsko največjo upravno enoto v Sloveniji, vendar pa štirje krajevni uradi omogočajo uporabnikom lažjo dostopnost do upravnih storitev (Portal upravnih enot 2009b).

c) Enostavnost naročila, postopka in plačila

Koncentracija opravljanja storitev na enem mestu pomeni, da stranka pridobi vse potrebne informacije, obrazce, vloži vlogo in spremlja njeno reševanje na enem mestu. Enostavnost postopka pomeni tudi časovne in finančne prihranke, pa tudi prihrank človeške energije. Poenostavljajo se obrazci, različne kontrole se koncentrirajo na enem mestu, upravna enota zbira podatke in dokumente namesto uporabnika, teži se k integraciji postopkov. Poudariti pa velja tudi poenostavitev plačila.

Iz prve tabele (glej Tabela 7.1) je razvidno, da je enostavnost naročila, postopka in plačila na tolminski upravni enoti nad slovenskim povprečjem. To potrjujejo tudi rezultati iz druge tabele (glej Tabela 7.2), saj je sprememba v zaznavanju od leta 2007 do 2008 0,07 ($P = 0,07$), kar dokazujejo tudi rezultati iz tretje tabele (glej Tabela 7.3), kjer je razlika med zaznavanjem in pričakovanjem uporabnikov 0,12 ($Q = 0,12$).

Velik korak k enostavnosti postopka je bila predvsem sprememba Zakona o upravnem postopku, ki je uvedla načelo izmenjave iz uradnih evidenc med državnimi organi in organi lokalne skupnosti, kar je uporabnikom prihranilo veliko časa, denarja in energije. Tako zakonske določbe prepovedujejo organom javne uprave, da bi od uporabnikov zahtevali dokazila o podatkih, ki so v uradnih evidencah. Pomemben korak je bila tudi sprememba možnosti plačevanja upravnih taks, saj so se z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnih taksah leta 2008 ukinili upravni kolki. Od 1. septembra

2008 je upravno takso mogoče plačevati z gotovino, elektronskim denarjem ali drugimi veljavnimi plačilnimi možnostmi.

Po besedah načelnika UE Tolmin so vsi postopki, naročila in plačila upravnih storitev v nenehnem dopolnjevanju, saj se računalniške aplikacije, ki jih uporabljajo za posamezne storitve, vedno znova dopolnjujejo za nove poenostavitve (Likar 2009).

d) Kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost javnega uslužbenca

Uporabniki upravnih storitev pripisujejo kakovosti osebnega stika velik pomen, zlasti ko zna uslužbenec, ki obvlada odnose z uporabniki, ublažiti napete situacije, kot so zapletena zakonodaja, neurejeni prostori, vrste in zaostanki. Človeški, razumevajoči odnosi do stranke pogosto odtehtajo vse slabosti na ostalih področjih.

Tudi pri tem elementu upravne storitve lahko iz prve tabele (glej Tabelo 7.1.) ugotovimo, da je UE Tolmin ponovno nad slovenskim povprečjem, saj je tako znanje zaposlenih (vrstica E) kot tudi pomoč uporabnikom (vrstica J) ocenjena z oceno, ki presega slovensko povprečje. To potrjujejo tudi rezultati druge tabele (glej Tabelo 7.2), saj je sprememba pri zaznavanju znanja zaposlenih (vrstica E) $P = 0,01$, sprememba pri zaznavanju pomoči uporabnikom pa (vrstica J) $P = 0,04$. Rezultati tretje tabele (glej Tabelo 7.3) pa zgornji trditvi še dodatno podkrepijo, saj je razlika med zaznavanjem in pričakovanjem uporabnikov pri znanju zaposlenih (vrstica E) $Q = 0,07$, pri pomoči zaposlenih uporabnikom pa (vrstica J) $Q = 0,15$.

Na UE Tolmin se zavedajo pomena kakovosti osebnega stika z uporabnikom in si zato prizadevajo, da bi bil ta čim boljši, dober pokazatelj pa je tudi zanemarljivo število pritožb. Pravilen osebni stik uslužbencev s strankami potrjujejo tudi številne pohvale v knjigi pritožb in pohval (Likar 2009).

Dodatna potrditev, da je to res tako, so tudi rezultati iz drugega sklopa vprašanj (od L do O) prve tabele (glej Tabelo 7.1), ki prikazuje razkorak med pričakovanim in dejanskim stanjem glede lastnosti zaposlenih, to je korektnost, pozornost, strokovnost in

prijaznost, ki so nad slovenskim povprečjem vseh upravnih enot tako v letu 2006 kot tudi 2007 in 2008.

e) Urejenost poslovnih prostorov

Urejeni in primerni poslovni prostori ustvarjajo pri uporabniku prijeten občutek in olajšujejo čakanje. Slabo urejeno parkiranje, pomanjkanje čakalnic, ozki hodniki z okenci, zatohlost in vročina so dejavniki, ki negativno vplivajo na zadovoljstvo uporabnikov.

UE Tolmin deluje v povsem novi stavbi, tako da so njeni prostori urejeni, svetli in zračni. Ker deluje v več nadstropjih, ima urejeno dvigalo, ki omogoča dostop tudi invalidom. Hodniki in pisarne so označeni s tablicami za vsako področje in referenta posebej. Na hodnikih so pred pisarnami stoli, ki so namenjeni strankam, ki čakajo. Pred stavbo je tudi veliko parkirišče.

Vsi zgoraj omenjeni dejavniki se kažejo tudi skozi zadovoljstvo uporabnikov, saj je urejenost poslovnih prostorov na UE Tolmin v prvi tabeli (glej Tabelo 7.1) ponovno nad slovenskim povprečjem. Razumljivo je tudi, da sprememba v zaznavanju tega elementa v drugi tabeli (glej Tabelo 7.2) glede na leto 2007 in 2008 ni zaznana ($P = 0,00$), saj so prostori upravne enote povsem novi in zato uporabniki upravnih storitev razumljivo niso pričakovali niti zaznavali dodatnih izboljšav oziroma denarnih vložkov v izboljšanje infrastrukture upravne enote. To potrjujejo tudi rezultati iz tretje tabele (glej Tabelo 7.3), saj je razlika (Q) med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) enaka nič ($Q = 0,00$).

Po besedah načelnika UE Tolmin so za urejenost poslovnih prostorov poskrbeli s tem, da so se pred nedavnim preselili v nove poslovne prostore, kjer pod eno streho in z enotnim urnikom delujejo vse povezane službe državnih organov (Likar 2009).

f) Odzivnost na kritike, pripombe, predloge in pohvale

Institucije javne uprave morajo spremljati sprotne kritike, pripombe, predloge in tudi pohvale na račun svojega dela. Zato morajo uporabnikom omogočati, da stališča posredujejo na različne načine. Samo zbiranje informacij pa ni dovolj, zbrani podatki morajo biti obravnavani, pretehtani ter na njihovi podlagi sprejeti in predlagani ukrepi.

V avli UE Tolmin je na informacijskem pultu vsaki stranki dostopna knjiga pritožb, pripomb in pohval, v katero lahko vpišejo pripombe, predloge, pohvale in kritike. Urejeno imajo tudi periodično merjenje zadovoljstva strank (Upravna enota Tolmin 2008b).

g) Zanesljivost

Uporabnik upravne storitve bo zadovoljen, če bo uslužbenec sposoben opraviti storitev v predpisanem oziroma obljubljenem roku. Uprava je zanesljiva, če lahko državljan vnaprej predvidi, kako bo ravnala in kako bo reagirala na njegova ravnanja (Brezovšek 2004, 202).

Iz rezultatov v prvi tabeli (glej Tabelo 7.1) vidimo, da je zanesljivost tako kot pri ostalih elementih upravne storitve na tolminski upravni enoti nad slovenskim povprečjem. Tudi rezultati iz druge tabele (glej Tabelo 7.2) kažejo, da je sprememba v zaznavanju (P) zanesljivosti oziroma zaupanju v uslužbenca od leta 2007 do leta 2008 narasla za 0,03 ($P = 0,03$). To potrjujejo tudi rezultati v tretji tabeli (glej Tabelo 7.3), kjer je razvidno, da razlika (Q) med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) znaša kar 0,11 ($Q = 0,11$).

Po besedah načelnika UE Tolmin so njihove storitve opravljene v predpisanem roku, kar izkazuje tudi redna statistika stanja zadev. Nimajo nobenih zaostankov, ne beležijo pa niti pritožb na molk organa (Likar 2009).

UE Tolmin si na različne načine prizadeva, da bi bila čim bolj prijazna in dostopna svojim uporabnikom. Zaveda se pomena kakovostne storitve, ki jo sestavljajo vsi zgoraj navedeni elementi, zato skuša svoje storitve prilagoditi pričakovanjem strank.

O tem, kakšna bo storitev, ima stranka že na začetku določeno predstavo in pričakovanja, zato je za upravno enoto pomemben kakovosten osebni stik z uporabnikom, ki lahko ublaži marsikatero napete situacije. Pomembni so tudi elementi, kot so enostavnost naročila, postopka in plačila, dostopnost informacij in zanesljivost. To dokazujejo tudi splošne ocene kakovosti storitev UE Tolmin skozi vsa tri leta v analizi (2006, 2007 in 2008). UE Tolmin je ves čas visoko nad povprečjem upravnih enot v Republiki Sloveniji. Da pa se kakovost storitev iz leta v leto povečuje, kaže tudi ugotovitev, da je dejansko stanje preseglo pričakovanje strank. V primerjavi med letoma 2007 in 2008 so se povečale razlike med pričakovanji in dejanskim stanjem pri vseh vprašanih o kakovosti upravne storitve.

Glede na ugotovitve lahko hipotezo 1, ki pravi, da je zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev UE Tolmin v zadnjih dveh letih nespremenjeno, zavržemo, saj rezultati dokazujejo, da se kakovost iz leta v leto povečuje.

Hipotezo 2, ki pravi, da se načelo usmerjenosti k uporabniku na UE Tolmin izvaja uspešno, lahko potrdimo, saj vsi rezultati govorijo v prid tej hipotezi.

V nadaljevanju bomo dobljene ugotovitve še dodatno skušali podkrepiti z analizo vprašalnika Barometer kakovosti.

7.3 Analiza vprašalnika Barometer kakovosti v povezavi z elementi upravne storitve

Začetki sistematičnega ugotavljanja kakovosti v javni upravi segajo v leto 2002, ko so bili na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS št. 20/05, 15. čl. in 16. čl.) uvedeni informatorji, knjiga pripomb in pohval, obveščanje strank o poteku postopka, poleg tega pa so začele upravne enote enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami z anketami zadovoljstva med strankami. Od tu je bil korak naprej k izboljševanju kakovosti narejen z Uredbo o dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS št. 30/2006, 17.

čl.), ki vpeljuje obvezno mesečno ugotavljanje zadovoljstva strank in ga razširja na vse državne organe.

S tem namenom je od 1. maja 2006 v organih na primernem mestu, kjer je dostopen vsem strankam organa, na voljo poseben vprašalnik, ki je skrčen na zajem bistvenih informacij in obsega (po manjši prilagoditvi v septembru 2007) štiri vprašanja (Državni portal Republike Slovenije 2009).

Namen analize je še dodatno podkrepiti ugotovitve, dobljene ob analizi vprašalnika SERVQUAL. Primerjali bomo torej povprečja rezultatov vsakega od štirih odgovorov UE Tolmin s povprečjem rezultatov ostalih upravnih enot v Sloveniji in skupno povprečje vse odgovorov UE Tolmin s skupnim povprečjem vseh slovenskih upravnih enot od začetka leta 2007 do konca leta 2009.

Tabela 7.3: Analiza Barometra kakovosti UE Tolmin v primerjavi z ostalimi slovenskimi upravnimi enotami

	1. vprašanje		2. vprašanje		3. vprašanje		4. vprašanje		povprečje	
	UE TOLMIN	VSE UE	UE TOLMIN	VSE UE	UE TOLMIN	VSE UE	UE TOLMIN	VSE UE	UE TOLMIN	VSE UE
Jan. 07	4,90	4,69	4,85	4,73	4,80	4,54	4,70	4,38	4,81	4,59
Feb. 07	4,80	4,64	4,85	4,68	4,80	4,48	4,70	4,41	4,79	4,55
Mar. 07	4,89	4,72	4,93	4,78	4,96	4,61	4,81	4,45	4,90	4,64
Apr. 07	ni podatkov	4,66	ni podatkov	4,7	ni podatkov	4,51	ni podatkov	4,38	ni podatkov	4,56
Maj 07	4,95	4,7	4,86	4,75	4,77	4,57	4,95	4,48	4,88	4,63
Jun. 07	4,89	4,69	4,97	4,74	4,86	4,55	4,91	4,46	4,91	4,61
Jul. 07	4,90	4,66	4,93	4,69	4,77	4,52	4,87	4,41	4,87	4,57
Avg. 07	4,78	4,65	4,83	4,69	4,72	4,51	4,67	4,47	4,75	4,58
Sep. 07	4,85	4,71	4,85	4,75	4,70	4,55	4,85	4,5	4,81	4,63
Okt. 07	4,85	4,69	4,87	4,73	4,74	4,54	4,93	4,46	4,85	4,61
Nov. 07	4,71	4,68	4,88	4,7	4,67	4,53	4,92	4,45	4,80	4,59
Dec. 07	4,72	4,71	4,76	4,75	4,72	4,58	4,86	4,5	4,77	4,64
Jan. 08	4,84	4,74	4,88	4,77	4,80	4,61	4,72	4,53	4,81	4,66
Feb. 08	4,89	4,75	4,96	4,79	4,74	4,63	4,89	4,55	4,87	4,68
Mar. 08	4,85	4,74	4,74	4,78	4,67	4,63	4,74	4,53	4,75	4,67
Apr. 08	4,90	4,74	4,85	4,78	4,90	4,65	5,00	4,52	4,91	4,67
Maj 08	4,87	4,79	4,91	4,82	4,87	4,69	4,87	4,58	4,88	4,72

Jun. 08	4,82	4,69	4,88	4,73	4,82	4,57	4,88	4,51	4,85	4,63
Jul. 08	4,84	4,68	4,84	4,71	4,84	4,53	4,92	4,49	4,86	4,60
Avg. 08	4,56	4,76	4,44	4,79	4,56	4,67	4,80	4,61	4,59	4,71
Sep. 08	4,85	4,77	4,91	4,80	4,79	4,65	4,82	4,56	4,84	4,70
Okt. 08	4,50	4,74	4,58	4,79	4,46	4,61	4,83	4,53	4,59	4,67
Nov. 08	4,84	4,75	4,92	4,78	4,80	4,66	4,96	4,52	4,88	4,68
Dec. 08	4,61	4,75	4,72	4,79	4,50	4,66	4,72	4,53	4,64	4,68
Jan. 09	4,95	4,77	4,95	4,81	4,95	4,68	4,95	4,57	4,95	4,71
Feb. 09	4,37	4,76	4,63	4,79	4,63	4,65	4,78	4,50	4,60	4,68
Mar. 09	4,90	4,73	4,90	4,77	4,95	4,66	4,80	4,56	4,89	4,68
Apr. 09	5,00	4,79	5,00	4,82	5,00	4,67	4,94	4,57	4,99	4,71
Maj 09	4,94	4,73	5,00	4,77	5,00	4,64	4,88	4,56	4,96	4,68
Jun. 09	5,00	4,70	5,00	4,74	4,85	4,57	4,74	4,51	4,90	4,63
Jul. 09	4,71	4,70	4,71	4,73	4,53	4,57	4,76	4,53	4,68	4,63
Avg. 09	5,00	4,75	4,86	4,78	4,76	4,66	4,81	4,60	4,86	4,70
Sep. 09	4,78	4,78	4,72	4,82	4,78	4,70	4,89	4,55	4,79	4,71
Okt. 09	5,00	4,78	5,00	4,81	5,00	4,70	4,95	4,64	4,99	4,73
Nov. 09	4,95	4,82	4,95	4,83	4,95	4,73	4,89	4,66	4,94	4,76
Dec. 09	4,81	4,83	4,90	4,86	4,81	4,77	4,90	4,68	4,86	4,79
POVPR.	4,83	4,73	4,85	4,77	4,78	4,61	4,85	4,52	4,83	4,66

Vir: Državni portal Republike Slovenije (2010).

Pri vseh štirih odgovorih ima UE Tolmin višje ocene od slovenskega povprečja. Najnižje ocenjeno je tretje vprašanje, ki uporabnike javnih storitev sprašuje po oceni hitrosti opravljene storitve (4,77), torej so uporabniki storitev UE Tolmin najmanj zadovoljni s hitrostjo opravljenega dela. Najvišje ocenjeni vprašanji sta kar dve, in sicer vprašanje, ki uporabnika sprašuje po oceni odnosa uslužbenca do uporabnika (4,85), in vprašanje glede urejenosti upravne enote (4,85), kar pomeni, da so uporabniki enako zadovoljni z odnosom uslužbencev do njih in z urejenostjo UE Tolmin.

Pri prvem vprašanju so uporabniki javnih storitev UE Tolmin ocenjevali kakovost dela uslužbencev. Povprečna ocena UE Tolmin (4,83) je za 0,10 višja od povprečne ocene vseh slovenskih upravnih enot (4,73). Slabši rezultati UE Tolmin od slovenskega povprečja so bili v avgustu, oktobru in decembru 2008 ter v februarju in decembru 2009. Najslabšo oceno je UE Tolmin prejela februarja 2009 (4,37), saj je bilo odstopanje od slovenskega povprečja (4,76) kar za 0,39. Ostale mesece pa je bila nad slovenskim povprečjem.

Pri drugem vprašanju so uporabniki ocenjevali odnos uslužbenca. Kot že rečeno je bilo to vprašanje poleg četrtega najbolje ocenjeno. Povprečna ocena UE Tolmin (4,85) je za 0,08 višja, kot je povprečna ocena vseh slovenskih upravnih enot (4,77). Slabši rezultati od slovenskega povprečja so bili v marcu, avgustu, oktobru in decembru 2008 ter v februarju, juliju in septembru 2009. Najslabšo oceno je UE Tolmin prejela avgusta 2008 (4,44), saj je bilo odstopanje od slovenskega povprečja (4,79) kar za 0,35. Ostale mesece je bila visoko nad slovenskim povprečjem.

Pri tretjem vprašanju so uporabniki javnih storitev ocenjevali hitrost opravljenega dela na UE Tolmin. To vprašanje je bilo izmed vseh najslabše ocenjeno, saj je UE Tolmin glede na ostala vprašanja dosegla oceno 4,78, ki pa je še vedno višja glede na slovensko povprečje 4,61. Slabša od povprečja slovenskih upravnih enot je bila avgusta, oktobra in decembra 2008 ter februarja in julija 2009. Ostale mesece pa je bila nad slovenskim povprečjem.

Pri zadnjem, četrtem vprašanju so uporabniki ocenjevali urejenost upravne enote. Kot že rečeno je bilo to vprašanje poleg drugega vprašanja najbolj ocenjeno. Povprečna ocena UE Tolmin (4,85) je za 0,33 višja od povprečne ocene vseh ostalih slovenskih upravnih enot (4,52). UE Tolmin je bila skozi vse ocenjevalne mesece v vseh treh letih visoko nad slovenskim povprečjem.

Povprečje vseh štirih vprašanj je pri UE Tolmin (4,83) za 0,17 višje od slovenskega povprečja (4,66). Nižje povprečje od preostalih upravnih enot je dosegla le v avgustu, oktobru in decembru 2008 ter v februarju 2009.

Da je kakovost osebnega stika uslužbencev do uporabnika eden izmed najpomembnejših elementov javne storitve in da se ta več kot uspešno izvaja na UE Tolmin, je ponovno potrdila tudi druga analiza. UE Tolmin namenja velik poudarek izobraževanju, usposabljanju, motiviranju zaposlenih in spodbujanju, da ti vlagajo maksimalni trud v svoje delo. Vsak uradnik se mora zavedati, da mora biti njegov odnos do stranke prijazen in ustrežljiv ter obenem strokoven in profesionalen (Likar 2009).

Visoka ocena za urejenost poslovnih prostorov je, kot že omenjeno, posledica preselitve UE Tolmin v povsem novo zgrajeno stavbo (Likar 2009).

Nekoliko nižja ocena, ki pa je še vedno višja od slovenskega povprečja, pripada elementu hitrosti opravljenega dela. Kljub temu, da si UE Tolmin prizadeva, da bi bile upravne zadeve rešene v najkrajšem možnem času, stranke očitno niso povsem zadovoljne s tem elementom, zato bo morala UE Tolmin na tem področju vložiti še kar nekaj truda oziroma vpeljati določene spremembe.

Upravna enota mora svoje storitve opraviti korektno, z ustrežno kakovostjo in v skladu z zakonodajo. Vendar se kljub temu zgodi, da stranka s storitvijo ni zadovoljna, saj bi bila zadovoljna zgolj takrat, ko bi upravna enota opravila to storitev v nasprotju z zakonodajo. Takrat bo stranka kakovost storitve ocenila negativno, četudi jo je upravna enota izvedla kakovostno, na drugi strani pa so stranke, ki so nad ustrežno, strokovno in

hitro izvedeno storitvijo navdušene, saj niso pričakovale, da lahko tudi uslužbenci v javni upravi svoje delo opravijo dobro in predvsem hitro.

Glede na ugotovitve druge analize lahko potrdimo že dobljene rezultate pri prvi analizi, da je kakovost javnih storitev UE Tolmin visoko nad slovenskim povprečjem, da so uporabniki zadovoljni z javnimi storitvami in da se načelo usmerjenosti k uporabniku na UE Tolmin izvaja zelo uspešno.

8 UGOTOVITVE IN SKLEPNE MISLI

Izjemno hiter in dinamičen razvoj družbenega sistema, predvsem pa globalizacija sveta, je postavila upravne sisteme v novo vlogo. Tej novi vlogi pa so morali upravni sistemi prilagoditi tudi svoje institucije in naloge. Kakovost in učinkovitost sta procesa, ki ju je treba zagotavljati vsakodnevno ter dolgoročno in ne kot cilj sam po sebi.

Načela novega upravljanja javnega sektorja so prinesla iz zasebnega sektorja mnogo prvin (fleksibilnost, podjetniška usmerjenost, usmerjenost k rezultatom, servis uporabnikov ipd.), prinesla pa so ravno tisto, kar je javna uprava najbolj potrebovala. Danes je sicer Ministrstvo za javno upravo tisto, ki določa smernice za delovanje upravnih organizacij, vendar pa so upravne enote glavne vhodne točke v državno upravo, kjer je treba upoštevati želje in zahteve uporabnikov storitev, zlasti glede izboljšanja odnosa uslužbencev do uporabnikov, dostopnosti in trajanja reševanja zadev ter boljšega obveščanja javnosti. Vsaka uspešna organizacija zbira informacije o svojih storitvah pri strankah. Da je javna storitev in delo upravne organizacije ocenjeno kot kakovostno in učinkovito, morajo biti uporabnikom teh storitev zagotovljene čim krajše čakalne vrste, kar pomeni posledično čim hitreje opravljene storitve s čim manj fizičnimi premiki stranke, najpomembnejši pa je seveda kakovosten osebni stik uslužbencev do uporabnika, saj človeški, razumevajoči odnosi pogosto odtehtajo vse slabosti na ostalih področjih. Pri vsem tem je najtežje identificirati uporabnika. Stranke morajo postati najpomembnejši element organizacije, uresničevanje njihovih potreb in zahtev pa najpomembnejša naloga.

Na podlagi opravljene analize lahko ugotovimo in predlagamo sledeče:

- da je bilo s povečanjem obsega uradnih ur na upravni enoti zagotovljena boljša časovna dostopnost, vendar pa bi zagotovitev še dodatnega, večjega obsega uradnih ur v popoldanskem času (poleg srede) pomenilo še večjo in boljšo dostopnost, saj se moramo zavedati, da se je delovni čas v drugih organizacijah premaknil (od 8h do 16h) in da uporabniki po večini v dopoldanskih urah nimajo časa za pridobivanje javnih storitev,
- da je bilo z vzpostavitvijo možnosti izbire izvajanja upravnih storitev (registracija motornih vozil) tudi na drugih lokacijah zagotovljena boljša fizična dostopnost, ravno tako je bilo z možnostjo overjanja dokumentov na upravnih enotah in ne samo pri notarjih omogočena predvsem cenejše opravljena storitev. Storitve bi morale biti na splošno cenovno sprejemljivejše. Javna uprava namreč nastopa monopolno, tako da uporabniki ne morejo primerjati cen,
- da je bilo s poenostavitvijo postopka plačila upravnih taks napravljen pomemben korak, saj so se z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnih taksah leta 2008 ukinili upravni koleki. S tem je bilo omogočeno, da se upravno takso plača z gotovino, elektronskim denarjem ali drugimi veljavnimi plačilnimi možnostmi,
- da je bil narejen velik korak k poenostavitvi postopka oziroma k odpravljanju administrativnih ovir storjen s spremembo Zakona o upravnem postopku, ki je uvedel načelo izmenjave iz uradnih evidenc med državnimi organi in organi lokalne skupnosti oziroma obveznost pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (ZUP, 139. čl.), kar je uporabnikom prihranilo veliko časa, denarja, predvsem pa energije in truda,
- da je bilo z uvedbo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja storjeno veliko na področju informiranja strank, saj so upravne enote obvezane k rednemu vzdrževanju in obnavljanju informacij o upravnih storitvah v obliki brošur in na svetovnem spletu ter dajati na vpogled prosilcem informacije, ki jih želijo. Upravna enota je dolžna prosilcem omogočiti prost dostop do informacij javnega značaja, ki izvirajo iz delovnega področja upravne enote, nahajajo pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentiranega gradiva. Uredba pa je uvedla tudi informacijske pisarne oziroma informatorje,

- o da je bilo z uvedbo obveznega periodičnega ugotavljanja zadovoljstva strank in spremljanja pripomb, kritik in predlogov v knjigi pripomb in pohval narejeno veliko na področju odzivnosti, saj mora biti mnenje stranke upravni enoti najpomembnejše, vendar pa samo zbiranje informacij ni dovolj. Zbrani podatki bi morali biti obravnavani, pretehtani in upoštevani v čim krajšem času.

Kot uporabnica javnih storitev UE Tolmin lahko omenim tudi to, da organizacijska kultura še ni povsem prilagojena želenim spremembam, saj se še vedno pojavljajo situacije, ko je prisoten oblastniški odnos javni uslužbenec – uporabnik. Predvsem pri starejših javnih uslužbencih je opaziti premajhno zavedanje, da so v službi državljanov. To bi sicer težko pripisali prenizki stopnji znanja zaposlenega, saj sleherna upravna enota namenja veliko pozornost področju usposabljanja uslužbencev, ampak bolj tradicionalizmu in konservativizmu zaposlenega oziroma ujetosti v prejšnji birokratski model javne uprave.

Treba je opozoriti tudi na dejstvo, da ima usmerjenost k uporabniku, pojmovana kot težnja po zadovoljstvu strank, svoje meje, ki jih postavlja javni interes. Prav zato je usoda javne uprave, da ljudje z njo načeloma nikoli niso popolnoma zadovoljni (Virant v Žurga 2002, 5).

Naravnost k uporabnikom naj bi dosegli z omejevanjem samozadostnosti uprave z upoštevanjem zahtev in želja uporabnikov javnih storitev. Pravzaprav gre za operacionalizacijo gesla »uprava v službi ljudi«. Kakovost upravne storitve je tako opredeljena z elementi odnosa javnih uslužbencev do uporabnikov, transparentnosti dela, trajanja reševanja zadev in dostopnosti. Naravnost k strankam, proaktivnost, avtonomija in notranje podjetništvo so temeljne značilnosti najbolj uspešnih podjetji, ki so s smiselno aplikacijo našle svoje mesto tudi v javni upravi (Kovač 2000, 283).

Storitev naj bi torej bila kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe uporabnika. Bistveno je, da je kakovost skladna s potrebami in pričakovanji uporabnika, ne pa nekaj dobrega in še sprejemljivo dobrega. Kakovost upravnega dela

je sožitje zakonitosti, strokovnosti in učinkovitosti, dostopnosti, ustrežljivosti, prijaznosti in etičnosti (Kovač 2000, 286).

Rezultati analiz so pokazali, da je tolminska upravna enota na pravi poti k zagotavljanju kakovostnih upravnih storitev svojim uporabnikom, saj so pričakovanja uporabnikov nižja v primerjavi s tem, kar jim je dejansko ponujeno. Uporabniki torej pričakujejo manj, kot dejansko dobijo, kar očitno kaže na zelo dobro delo in kakovostne javne storitve UE Tolmin. To trditev potrjuje tudi dejstvo, da je tolminska upravna enota ves čas visoko nad povprečjem vseh ostalih upravnih enot v Republiki Sloveniji.

Smisel javne uprave je služiti uporabnikom javnih storitev. Uporabniki oziroma državljani so postali sooblikovalci javnih politik in niso le predmet uradniškega dela. Odprtost uprave javnosti zahteva prilagodljivost, hitre odzive na zahteve okolja, iskanje novih priložnosti in alternativnih rešitev, torej proaktivno naravnost. V državni upravi pravice do izbire ni, zato je še toliko bolj pomembno, da se uprava ne vede samozadostno.

Zadovoljstvo uporabnika je najpomembnejše, a ne edino merilo uspešnosti organizacije. Zadovoljni uporabniki pomenijo uresničitev poslanstva organizacije, vendar lahko organizacija šepa na drugih področjih – ob zadovoljnih uporabnikih ima lahko npr. nezadovoljne zaposlene (Virant v Žurga 2002, 8).

LITERATURA

1. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
2. Anžej, Darko. 2004. Nove možnosti odpiranja javne uprave. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 198. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bohinc, Rado. 2001. Smeri reforme javne uprave. V *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 9-11. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
4. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
5. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
7. Državni portal Republike Slovenije. 2009. *Barometer kakovosti*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javniStran.euprava?pageid=130> (10. september 2009).
8. European Foundation for Quality Management. 2009. *About EFQM*. Dostopno prek: <http://ww1.efqm.org/en/tabid/108/default.aspx> (1. junij 2009).
9. Ferfila, Bogomil, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja: Economic Aspects of the public sector*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Grönroos, Christian. 2000. *Service Management and Marketing*. Chichester: John Wiley.
11. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Hill, Frances M. 1995. Managing Service Quality in Higher Education: the Role of the Student as Primary Consumer. *Quality Assurance in Education* (3): 11.
13. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279-291.

14. --- 2007. Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja: Economic Aspects of the public sector*, ur. Bogomil Ferfila, 97-105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Likar, Zdravko. 2009. Intervju z avtorico. Tolmin, 8. marec.
16. Marn, Tanja. 2006. *Kakovost poslovanja upravnih enot s strankami*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Marolt, Janez. 2001. Kako izboljšati kakovost storitev? V *Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 41. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
18. Ministrstvo za javno upravo. 2009a. *Politika kakovosti*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/ (21. maj 2009).
19. --- 2009b. *Prijazna in učinkovita uprava*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/ (4. marec 2009).
20. --- 2009c. *Primerjava rezultatov vprašalnika SERVQUAL med UE v letu 2006, 2007 in 2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/OAO/Analiza_primerjava_med_UE_2006.xls (23. november 2009).
21. --- 2009č. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF 2006*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006__SLO_.pdf (2. september 2009).
22. --- 2009d. *Zadovoljstvo strank in zaposlenih*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposlenih/ (21. maj 2009).
23. Mudie, Peter in Angela Cottam. 1993. *The Management and Marketing of Services*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
24. Nemeč, Tomislav. 2000. Certifikat kakovosti v upravni enoti Ljutomer—osnova za stalno izboljševanje. V *Kakovost v državni upravi*, ur. Gordana Žurga in Andreja Stopar, 29-38. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
25. --- 2001a. *Elementi »mehke kakovosti« v državni upravi. Upravna enota Ljutomer*. Dostopno prek: <http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue->

- ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Elementi_mehke_kakovosti_v_DU.pdf (8. februar 2009).
26. --- 2001b. Ali se kakovost v upravi spleča? V *Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 61-72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
 27. --- 2003. Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. V *X. dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 235. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 28. Novak, Rajko. 2001. *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001: 2000*. Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje.
 29. Pegam, Janja. 2003. *Uvajanje kakovosti v upravno enoto*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 30. Perenič, Gorazd. 2005. Usmerjenost javne uprave k uporabnikom. V *Zbornik povzetkov, Sodobna javna uprava*, ur. Ministrstvo za javno upravo, 99. Portorož: Ministrstvo za javno upravo.
 31. Pevcin, Primož. 2002. *Analiza reforme slovenske državne uprave kot dejavnik konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 32. Pezdir, Andreja. 2008. *Merjenje kakovosti in učinkovitosti v javni upravi: primer UE Radovljica*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 33. Piskar, Franka in Slavko Dolinšek. 2006. *Učinki standarda kakovosti ISO. Od managementa kakovosti do poslovnega modela*. Koper: Fakulteta za management.
 34. Portal upravnih enot. 2009a. *O portalu*. Dostopno prek: http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/ (30. marec 2009).
 35. --- 2009b. *O upravni enoti Tolmin*. Dostopno prek: http://www.upravneenote.gov.si/tolmin/o_upravni_enoti/ (16. september 2009).
 36. Potočnik, Edvard. 1998. *ISO 9001: iz teorije v prakso*. Ljubljana: Založba Taxus.
 37. Potočnik, Velkoslav. 2000. *Trženje storitev*. Ljubljana: GV Založba.
 38. Prašnikar, Astrid. 2001. Kako do poslovne odličnosti v javni upravi. V *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 13-16. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

39. Pretnar, Vitomir. 2000. Menedžment kakovosti v upravni enoti. V *Kakovost v državni upravi*, ur. Gordana Žurga in Andreja Stopar, 17-19. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
40. --- 2001. Testiranja zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. V *Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, ur. Gordana Žurga, 108-111. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
41. Pusić, Eugen. 1995. *Modernizacija uprave – obrati i trajanja*. Zagreb: Naprijed.
42. Setnikar Cankar, Stanka. 1997. Ekonomski vidiki sprememb v delovanju javnega sektorja. *Teorija in praksa* 34 (5): 73.
43. Snoj, Boris. 1992. *Storitve v menjalnih procesih in model primerjalne analize njihove kakovosti na primeru zdravilišč Republike Slovenije*. Koper: Visoka šola za management.
44. --- 1998. *Management storitev*. Koper: Visoka šola za management.
45. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
46. Upravna enota Tolmin. 2008a. *Letno ugotavljanje zadovoljstva strank v upravni enoti Tolmin*. Tolmin: Interno gradivo.
47. --- 2008b. *Poslovanje s strankami in sistem kakovosti v upravni enoti Tolmin*. Tolmin: Interno gradivo.
48. *Uredba o dopolnitvah uredbe o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS 30/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200630&stevilka=1265> (10. september 2009).
49. *Uredba o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS 20/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200520&stevilka=690> (10. september 2009).
50. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (15. oktober 2009).
51. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
52. --- 2002. Usmerjenost javne uprave k uporabniku. V *Konferenca od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 5-11. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

53. --- 2003. Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava* 1 (2): 67-79.
54. Vujoševič, Niko. 1996. Vodilo za standarde kakovosti ISO 9000. Ljubljana: Gospodarski Vestnik.
55. *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS 52/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526> (30. marec 2009).
56. *Zakon o javnih financah (ZJU)*. Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2759> (5. april 2009).
57. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (20. september 2009).
58. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-E)*. Ur. l. RS 126/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2007126&stevilka=6415> (1. oktober 2009).
59. *Zakon o upravi (ZUpr)*. Ur. l. RS 67/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199467&stevilka=2393> (18. januar 2009).
60. Zeithaml, Valarie A. in Mary Jo Bitner. 1996. *Services Marketing*. New York: McGraw Hill.
61. Žurga, Gordana. 2000a. Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 330-347.
62. --- 2001. Kakovost državne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
63. --- 2002. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V *Konferenca od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 34. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
64. --- 2004. Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
65. --- 2006. Kakovost in pravica do dobre uprave. V *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2006*, ur. Gordana Žurga, 5-21. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

66. --- 2007. Javne storitve med kakovostjo, učinkovitostjo in javnim interesom. V *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2007*, ur. Gordana Žurga, 27-42. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z načelnikom UE Tolmin. Tolmin, 8. 3. 2009.

Menite, da so upravne storitve UE Tolmin dovolj kakovostne?

Menimo, da so upravne storitve Upravne enote Tolmin visoko kakovostne, s tem ko se nenehno trudimo, da bi jih še izboljšali. Zavedamo se namreč pomembnosti razvoja kakovosti.

Kako komentirate rezultate Barometra kakovosti na vaši upravni enoti v zadnjih treh letih (2007, 2008 in 2009)?

Mesečno anketo o zadovoljstvu strank izvajamo redno. Rezultati so zelo dobri. Doslej povprečna ocena še ni bila pod 4,59. Pritožb na naše delo je bilo zelo malo, veliko več je bilo pohval.

Kaj pa pravite na rezultate pridobljene z anketnim vprašalnikom SERVQUAL v zadnjih treh letih (2007, 2008 in 2009)?

Z letno anketo o zadovoljstvu strank, ki jo izvajamo vsako leto v novembru, se prav tako lahko pohvalimo z visoko oceno nad 4,8. Menimo pa, da je ta vprašalnik za stranke manj primeren, predvsem zaradi preobsežnosti in slabše razumljivosti vsebine.

Na kakšen način skušate biti prostorsko in časovno dostopni vašim uporabnikom javnih storitev?

Našim uporabnikom smo se prostorsko in časovno najbolj približali s tem, da oddaljene kraje rešujemo z delom naših uslužbencev na krajevnih uradih. Časovno dostopni smo dodatno s podaljšanim urnikom ob sredah popoldne in vsako prvo soboto v mesecu.

Kako nudite svojim uporabnikom (kakovostne) informacije?

Svojim uporabnikom nudimo kakovostne informacije preko enotnega portala upravnih enot, preko lastne spletne strani, v obliki zgibank na vidnih mestih v naših poslovnih prostorih, preko medijev in z osebnim svetovanjem uslužbencev.

Menite, da bi morali še dodatno poenostaviti naročila, postopke in plačila upravnih storitev?

Vsi postopki, naročila in plačila upravnih storitev so v nenehnem dopolnjevanju. Računalniške aplikacije za posamezne storitve se dopolnjujejo za nove poenostavitve, kar pričakujemo tudi v bodoče.

Ali so zaposleni na Upravni enoti Tolmin dovolj strokovni in nudijo dovolj kakovosten osebni stik do uporabnikov?

Uslužbenci v UE Tolmin so zelo dobro strokovno usposobljeni, kar kaže zanemarljivo število pritožb na število rešenih zadev. Pravilni osebni stik uslužbencev do strank nam potrjuje visoka ocena iz analize ankete o zadovoljstvu strank in številne pohvale v knjigi pritožb in pohval.

Ali se vam zdi, da ste pri nujenju upravnih storitev dovolj zanesljivi v smislu, da so storitve opravljene v predpisanem oziroma obljubljenem roku?

Naše storitve se opravljajo v predpisanem roku, kar izkazuje redna statistika stanja zadev. Nimamo zaostankov, pa tudi ne beležimo pritožb na molk organa.

PRILOGA B: Vprašalnik SERVQUAL

V P R A Š A L N I K

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

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

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

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

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

3. Kaj je bil po vašem mnenju vzrok čakanja? (Ustrežno 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? (Ustrežno označite – lahko je tudi več odgovorov.)

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

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

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

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:

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

PRILOGA C: Vprašalnik Barometer kakovosti

NAZIV ORGANA

Naslov

Spoštovani,

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

Za Vaše sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujemo!

Ime in priimek
Predstojnik organa

V P R A Š A L N I K

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

	← <i>slabo</i> →				
Ocenite kakovost dela uslužbenca / uslužbencev:	1	2	3	4	5
Ocenite odnos uslužbenca / uslužbencev do Vas:	1	2	3	4	5
Ocenite hitrost opravljenega dela:	1	2	3	4	5
Ocenite urejenost organa:	1	2	3	4	5
Vaš vtis, mnenje ali predlog:					
