



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Management celovite kakovosti v izbranih organizacijah slovenske javne uprave
Valentin Areh

Article information:

To cite this document:

Areh, V. (2017). Management celovite kakovosti v izbranih organizacijah slovenske javne uprave, Dignitas, št. 73/74, str. 63-86.

Permanent link to this document:

[https://doi.org/ 10.31601/dgnt/73/74-4](https://doi.org/10.31601/dgnt/73/74-4)

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Management celovite kakovosti v izbranih organizacijah slovenske javne uprave¹

Valentin Areh

POVZETEK

V članku predstavljamo kritično analizo uporabe modelov managementa celovite kakovosti (ang. Total Quality Management – TQM) v slovenski javni upravi. Na podlagi rezultatov do zdaj najobsežnejše raziskave med javnimi uslužbenci smo ugotovili: samoocenjevanje po merilih CAF večinoma ni bilo uspešno in ni zagotovilo verodostojnih ocen; nobena od analiziranih organizacij slovenske javne uprave, ki je uporabila CAF in EFQM ne uporablja temeljnih načel javnega managementa celovite kakovosti in ni pristopila k uporabi nove filozofije poslovne odličnosti; uporaba obeh modelov ni privedla do velikih sprememb managementa, ki jih terja filozofija poslovne odličnosti; kakovost storitev se zaradi uporabe obeh modelov v večini organizacij žal ni izboljšala.

Ključne besede: javna uprava, kakovost, management, Slovenia

Quality management in selected organizations of Slovenian public administration

ABSTRACT

We present a critical analysis of the use of TQM models in the Slovenian public administration. Based on the results of the most comprehensive survey of Slovenian civil servants, we can talk about these findings: a self-assessment with the CAF has not been

¹ Članek je bil pripravljen na podlagi doktorske naloge: Valentin Areh, Uvajanje managementa celovite kakovosti v državno upravo in predlog izboljšav orodij za njegovo učinkovito uporabo: doktorska disertacija, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2015.

successful and did not provide credible estimates; none of the organizations of the Slovenian public administration, which has used the CAF and EFQM did not apply fundamental principles of TQM and did not approach to the use of the new philosophy of business excellence; use of both models did not lead to major quality changes in public management, which requires a philosophy of business excellence; quality of service due to the use of both models in most organizations is not improved.

Keywords: public administration, quality, management, Slovenia

1. Management celovite kakovosti

Zaradi velikega družbenega pomena, ki jih organizacije javne uprave, še posebej v njenem vrhu, predstavljajo za ljudstvo, slednje upravičeno zahteva nič manj kot vrhunski management v javni upravi. Večina sodobnih avtorjev management definira predvsem kot proces s petimi temeljnimi funkcijami: organiziranjem, vodenjem, načrtovanjem, kadrovanjem in nadzorovanjem.² Izraz "management" bomo uporabljali v definiciji Mintzberga (1973),³ Morgana (1986)⁴ in Griffina (1999)⁵: gre za vrsto dejavnosti (vključno z načrtovanjem, sprejemanjem odločitev, organiziranjem, vodenjem in nadzorovanjem), s katerimi usmerjamo organizacijske vire (človeške, finančne, fizične in informacijske) za uresničevanje organizacijskih ciljev z možnimi in učinkovitim ukrepi ciljev organizacije ob uporabi učinkovitih dejavnosti.⁶

Izkušnje iz zasebnega sektorja kažejo, da lahko vrhunski management dosežemo s pomočjo uporabe načel doktrine managementa celovite kakovosti. Vodilni eksperti so teoriji TQM priključili še druge teorije, orodja in metode, na primer benchmarking, reinženiring, management človeških virov, sodobne pristope vodenja, teamskega dela, strateškega in projektne managementa. Prav zato moramo TQM opredeliti kot sistem teorij s področja managementa kakovosti oziroma kot doktrino. Doktrina ne temelji zgolj na uporabi statističnih procesov merjenja kakovosti in nadzora.

²Stephen P. Robbins, *Management: Concepts and Practices*, 1984, str. 462. Ellen A. Benowitz, *Principles of Management*, 2001, str. 5, 6. Bernard L. Schroeder, John L. Lewis in William D. Stricklin, *Economics and Management*, 1992, str. 181.

³Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work*, Harper & Row, New York, 1973.

⁴Gareth Morgan, *Images of Organization*, Sage Publications, Newbury Park, 1986.

⁵Ricky W. Griffin, *Management*, 1999.

⁶Ricky W. Griffin (op. pod črto št. 5), str. 6.

Temelji predvsem na uveljavljanju filozofije celovite kakovosti, ki v organizacijah vodi v korenite in obsežne spremembe, katerih cilj je doseganje konstantnih izboljšav ter celovite kakovosti, z namenom zadovoljstva uporabnikov blaga ali storitev. Dale poudarja, da lahko preprosto zapišemo, da gre pri TQM za vzajemno sodelovanje vseh članov organizacije, pri vseh poslovnih procesih za proizvodnjo vrednostno kakovostnih proizvodov in storitev, ki zadovoljujejo pričakovanja ter zahteve porabnika.⁷ TQM mora zato zajeti vse segmente v organizaciji, celotno družbo, pri čemer je kakovost rezultat vseh dejavnosti v organizaciji, vseh funkcij in vseh zaposlenih, ki morajo biti del izboljšav.⁸ Filozofija pa v nasprotju s prejšnjimi pristopi brezpogojno zahteva dosledno uporabo vseh načel TQM. Pomembno je poudariti, da TQM ni le nov pristop k managementu, ampak je filozofija;⁹ ni le program, ampak tudi način življenja;¹⁰ torej je celovit sistem izboljšav kakovosti s procesom odločanja, ki temelji na podatkih in informacijah, ne na mišljenju ali vtisu.¹¹

Merjenje in ocenjevanje kakovosti je temeljno orodje TQM. Z namenom, da bi ugotovili ali zaposleni v delovnih procesih in storitve, ki jih producirajo res dosegajo želene standarde kakovosti, potrebujemo merjenje rezultatov. Proces merjenja učinka zaposlenih lahko opredelimo tudi kot nadzorovanje. Bolj kot je organizacija večja ali bolj kot je kompleksna, večja je potreba za različne metode nadzora, merjenja in ocenjevanja, ki se morajo konstantno izvajati.¹² Vse metode s katerimi lahko prispevamo k doseženi kakovosti potrebujejo stalno analizo in dopolnitve.¹³ Merjenje kakovosti je smiselno le takrat, ko z njim izboljšamo rezultate.

Strokovnjaki so na podlagi temeljnih načel doktrine razvili več različnih orodij oziroma modelov za merjenje celovite kakovosti. Najbolj znani so predvsem trije modeli, povezani s podeljevanjem nagrad za poslovno odličnost: japonski model TQM - Demingo-

⁷ Barrie G. Dale, *Managing Quality*, 2003, str. 26.

⁸ Colin Morgan in Stephen P. Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, 1994, str. 4.

⁹ Lawrence L. Martin, *Total Quality Management in Human Service Organizations*, 1993, str. 14.

¹⁰ Catherine Romano, *Report Card on TQM*, MR, 1994, št. 1, str. 23.

¹¹ Colin Morgan in Stephen P. Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, 1994, str. 4.

¹² Christopher Hood, *Exploring Variations in Public Management Reform of 1980's*. V: Hans A. G. Bekke, (ur.), James L. Perry (ur.) in Theo A. Toonen (ur.): *Civil Service Systems in comparative Perspective*, 1996, str. 268.

¹³ Glej: Douglas Saltmarshe, Mark Ireland in Allister J. McGregor, *The performance framework: a systems approach to understanding performance management*, PAD, 2003, št. 5, str. 445-456.

va nagrada; ameriški model MBNQA (ang. Malcolm Baldrige National Quality Award) in evropski model EFQM (ang. European Foundation for Quality Management). V osemdesetih letih 20. stoletja so v nekaterih državah na Zahodu, pod vplivom doktrine Novi javni management (ang. New Public Management) in v okviru reform, začeli uvajati podjetniška načela tudi v javni sektor.¹⁴ S podjetniškim načinom razmišljanja so številne organizacije javnega sektorja pristopile k uporabi TQM. S ciljem uporabe tehnik managementa celovite kakovosti v organizacijah javnega sektorja, vključno z organizacijami javne uprave, v Evropski uniji prevladuje uporaba modela CAF (ang. Common Assessment Framework). V nemško govorečih državah (Nemčija, Avstrija, Švica) je v organizacijah javnega sektorja razširjena tudi uporaba modela nagrade Speyer (nem. Speyerer Qualitätswettbewerb).

V slovenski javni upravi sta v uporabi CAF in EFQM oziroma njegova slovenska enačica PRSPO (Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost). CAF je uporabilo več kot 60 organizacij slovenske javne uprave, model EFQM precej manj. Kovač kot eno od ključnih razlogov zakaj uvesti model CAF tudi v slovensko upravo omenja, da model "zaradi široke uporabe v evropskih upravah omogoča primerljivost v evropskem kontekstu".¹⁵ Podobno menijo tudi drugi slovenski avtorji, ki se ukvarjajo z uporabo CAF in trdijo, da so "ocene pridobljene z uporabo meril obeh modelov zanesljive, verodostojne in kar se da natančne, kar je pravzaprav pogoj za primerljivost".¹⁶ V slovenski strokovni literaturi razen splošnih navajanj o prednostih CAF in EFQM ter ugotovitev, kaj bi lahko prek obeh modelov dosegli, skoraj ni moč najti natančnih raziskav, ki bi odgovorile na vprašanje o uspešnosti uporabe in o resničnem izboljševanju kakovosti organizacij, ki ju uporabljajo. Glede na to, da so začeli s projektom uporabe CAF že leta 2002, z EFQM pa leta 2003 in da je bila v ta namen porabljena večja vsota davkoplačevalskega denarja ter vložen velik trud številnih javnih uslužbencev je nenavadno, da v vseh teh letih voditelji projekta niso predstavili natančnih stroškov, rezultatov in posledic upora-

¹⁴ David Osborne in Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, 1992, str. 21.

¹⁵ Polona Kovač, Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common assessment framework – CAF, Zbornik referatov / Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi, 2002, str. 47.

¹⁶ Glej: Karmen Kern, Polona Kovač, Loredana Leon in Vitomir Pretnar, *Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF*, 2003.

be obeh modelov. Vedeti je potrebno, da izvedba CAF ni zastoj. Po oceni European Institute of Public Administration (EIPA) je povprečna izvedba CAF organizacijo stala več kot 20.000 € ali tretjina delavnika, v trajanju treh mesecev, osmih javnih uslužbencev. V Sloveniji so stroški verjetno za polovico nižji. Kljub temu lahko ocenimo, da je projekt uporabe CAF slovenske davkoplačevalce stal več milijonov evrov. Gre za stroške, ki so nastali v letih od 2002 do 2017: več kot 160 samoocenjevanj po merilih CAF, nagrade in dodatki, ki so jih zaradi večje količine dela dobili preobremenjeni uslužbenci; stroški za študije, analize in svetovalce; za zaposlene na Ministrstvu za javno upravo, ki se ukvarjajo s tem projektom; za njihove potne stroške v tujino; za stroške seminarjev, izobraževanj in brošur ter drugo. Glede na vložene stroške se zdita ključni vprašanji: ali je bila uporaba modelov CAF in EFQM uspešna in kako uspešno so organizacije uporabile TQM?

Da bi poiskali odgovora smo pristopili k obsežni znanstveni raziskavi, ki smo jo izvedli na osmih ministrstvih, v treh organih v sestavi in v 11 upravnih enotah (v nadaljevanju UE). Vključevala je anketiranje 1181 zaposlenih in 276 individualnih intervjujev.¹⁷

2. Evalvacija samoocenjevanja

Slovenski strokovnjaki, ki so bili odgovorni za projekt uporabe CAF v slovenski javni upravi trdijo, da je bila uporaba CAF in EFQM že od samega začetka uspešna, organizacije so uspešno uporabile TQM. Polona Kovač trdi, "da rezultati 18 organizacij, ki so bili leta 2003 obdelani v slovenski bazi podatkov kažejo, da je bila takrat kakovost slovenskih organizacij malenkost pod evropskim povprečjem".¹⁸ Povprečna ocena slovenskih organizacij, ki so se samoocenile do julija 2003 je znašala 2,86. Rezultati 199 evropskih organizacij javne uprave so dosegali povprečno oceno 3,01. Avtorica je zaključila, da se organizacije slovenske uprave po ukrepih in rezultatih enakovredno merijo z evropskimi. Ugotovitev je bila vsekakor presenetljiva, glede na to, da je leta 2003 minilo šele dobro desetletje, ko organizacije slovenske uprave niso dosegale niti temeljnih demokratičnih standardov, vključno s spoštovanjem

¹⁷ Valentin Areh, Uvajanje managementa celovite kakovosti v državno upravo in predlog izboljšav orodij za njegovo učinkovito uporabo, 2015, str. 66.

¹⁸ Polona Kovač, Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«, 2003, str. 32.

temeljnih človekovih pravic, kaj šele temeljnih standardov managementa kakovosti. Še bolj nepričakovani so bili podatki iz leta 2006. Slovenske organizacije so po kakovosti precej prehitele podobne organizacije v drugih državah Evropske unije.¹⁹ Povprečna ocena slovenskih organizacij, v obdobju od 2002 do 2005 je znašala 3,1, povprečna ocena 143 organizacij javne uprave držav Evropske unije iz leta 2002 pa le 2,4. Slovenski javni management je dobil v merilu voditeljstvo oceno 3,2, javni management v organizacijah Evropske unije le 2,7. Takšne ocene lahko odpirajo nekatera vprašanja, ki se nanašajo na njihovo natančnost, zanesljivost in verodostojnost.

Izstopata oceni UE Novo mesto in UE Ljutomer, ki sta po merilih EFQM dobili bronasto diplomu. Za primerjavo smo analizirali ocene obeh upravnih enot pridobljenih z drugimi merili leta 2010, kot sta CAF in Barometer kakovosti (z njim merijo zadovoljstvo uporabnikov). Postavlja se vprašanje kako je mogoče, da sta UE Novo mesto in UE Ljutomer gladko prehiteli UE Slovenj Gradec (ki ni dobila niti bronaste diplome), če je koroška enota od drugih dveh prepričljivo boljša po vseh merilih CAF in tudi po mnenju uporabnikov, ki naj bi jih povzemal Barometer kakovosti? UE Novo mesto je bila po merilih EFQM najboljša organizacija državne uprave in prišla celo v finale tekmovanja, kljub temu, da je bila po merilih CAF s povprečno oceno 3,2 daleč za drugimi upravnimi enotami. UE Novo mesto so uporabniki njenih storitev po podatkih Barometra kakovosti v obdobju od januarja do avgusta 2007 ocenili z oceno 4,37 pri ocenjevanju od 1 do 5, kar pomeni, da se je uvrstila med UE, ki ne dosega niti povprečne ocene. Od izbranih organizacij, ki smo jih analizirali je UE Novo mesto po merilih EFQM dosegla prvo mesto, po mnenju uporabnikov oziroma po merilih Barometra kakovosti šele 14. mesto. Enako velja za UE Ljutomer, ki po merilih CAF in Barometra kakovosti močno zaostaja za UE Slovenj Gradec, po merilih EFQM pa je koroško upravno enoto gladko prehitela. UE Ljutomer je po merilih EFQM dosegla bronasto diplomu, po merilih CAF pa podpovprečno in relativno nizko oceno 2,7. Tudi po merilih Barometra kakovosti je dosegla zelo povprečno oceno.

Izkušnje iz Evropske unije in Združenih držav, z merjenjem kakovosti v organizacijah javne uprave nas opozarjajo, da je pro-

¹⁹ Glej: CAF, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, 2007.

blem merjenja v javni upravi eden najbolj perečih in kompleksnih problemov. Problem je povezan z dejstvom, da javni management praviloma ni podrejen jasnim, natančnim standardom in merilom, ki določajo kakovost. Graham trdi, da, je prav to razlog, da merjenje ostaja ena največjih težav pri uvajanju teorij kakovosti v javno upravo. Težave pogosto izkoriščajo tudi birokrati, ki trdijo, da v javnem sektorju za razliko od zasebnega sektorja ni možno učinkovito meriti rezultate. Avtor opozarja, da je zato še posebej pomembno znati integrirati tehnike managementa s strategijo razvoja in merjenja uspešnosti in kakovosti, s ciljem usmeriti organizacijo v pravo smer.²⁰ Mnogim to ne uspeva. Javni management v številnih organizacijah še vedno uporablja tradicionalne metode merjenja kakovosti in ugotavljanja uspešnosti, skozi finančno perspektivo s statističnimi rezultati. Ugotavljanje odgovornosti je razen pri visokih političnih funkcionarjih še vedno zelo redko.²¹ Neustrezno merjenje in ocenjevanje rezultira neustrezno evalvacijo stanja v organizaciji²² in predstavlja Ahilovo peto procesa modernizacije. Na to nas opozarjajo izkušnje, ki so jih že v sedemdesetih letih 20. stoletja pridobili v Združenih državah in Veliki Britaniji, ko so začeli uporabljati prve meritve uspešnosti zaposlenih v javnih službah. Zaradi umetnega in rigidnega formalizma so bili ponekod stroški merjenja večji od samih koristi v procesih dela. Izvajali so formalistična merjenja kakovosti, hkrati pa merjenja niso imela nikakršnih rezultatov.²³ Propper in Wilson sta analizirali izbrane organizacije iz šolskega in zdravstvenega sektorja v Združenih državah in Veliki Britaniji ter ugotovili, da so nekatere organizacije z merjenji kakovosti res izboljšale delovanje in napredovale. Druge, kljub meritvam in ocenam niso imele nobenih rezultatov. Avtorici menita, da je bil eden od pomembnih razlogov za neuspeh dejstvo, da organizacije niso znale uporabiti rezultate meritev in da so izvajali meritve nestrokovno, tako da so bili rezultati napačni.²⁴

Ocene po merilih CAF temeljijo na samoocenjevanju. Vsaka organizacija je med zaposlenimi izbrala ljudi, ki naj bi na podlagi

²⁰ Julia Graham, *Developing a Performance-Based Culture*, JQP, 2004, št. 1, str. 4–8.

²¹ David N. Ammons, *Performance Measurement and Managerial thinking*, PPMR, 2002, št. 4, str. 344.

²² Robert S. Kravchuk and Ronald W. Schack, *Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993*, PAR, 1996, št. 4, str. 348–358.

²³ Geert Bouckaert in Guy Peters, *Performance measurement and management: The Achilles Heel in administrative modernization*, PPMR, 2002, št. 4, str. 359.

²⁴ Carol Propper in Deborah Wilson, *The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector*, OREP, 2003, št. 2, str. 250.

dokazov realno ocenili management kakovosti. Kljub neujemanju ocen po merilih CAF in EFQM, neujemanju z ocenami uporabnikov, ki jih zagotavlja Barometer kakovosti in kljub nekaterim odprtim vprašanjem, večina slovenskih avtorjev poudarja samoocenjevanje v slovenski javni upravi kot prednost. Bogdan Topič trdi, da je samoocenjevanje prednost, ker gre za metodo, s pomočjo katere si lahko zaposleni kritično ogledajo organizacijo in jo točkujejo glede na idealno organizacijo.²⁵ Ivan Skubic in Karmen Kern Pipan ocenjujeta, da organizacije prek cikličnih procesov samoocenjevanja pridobijo močno orodje za dodatno okrepitev stalnega učenja, izboljševanja svojih šibkih točk ter inovativnega mišljenja.²⁶ Na podlagi uporabe CAF v slovenski javni upravi sta enako zaključila tudi Polona Kovač in Vitomir Pretnar: CAF je učinkovito orodje za izboljšanje organizacije s pomočjo samoocenitve. Po Pretnarjevem mnenju samoocenitev omogoča večjo svobodo pri iskanju načinov za dvig kakovosti in s tem v zvezi ukrepe, ki so prilagojeni različnim možnostim.²⁷

Takšne ocene smo želeli preveriti. Od članov samoocenjevalnih skupin na 9 upravnih enotah, ki so sodelovali pri oceni posameznih meril CAF smo želeli pridobiti mnenja o poteku procesa samoocenjevanja. Predstavniki samoocenjevalnih skupin iz vseh UE so bili na dodatnem izobraževanju, ki jih je izvajala ali organizirala Upravna akademija oziroma omenjeni slovenski strokovnjaki za uporabo obeh modelov. Izprašani so potrdili, da so na izobraževanju dobili podatke o tem kako izvesti samoocenjevanje.

Kljub temu je 89 % članov samoocenjevalnih skupin trdilo, da so imeli precejšnje težave pri razumevanju in opredelitvi po njihovem mnenju nejasnih meril CAF; 91 % jih je imelo velike težave z iskanjem primerov in dokazov. Kar 79 % jih je trdilo, da za nekatera merila niso imeli dovolj podatkov in so jih ocenjevali kar po občutku. Slednje je povsem v nasprotju z dejstvom, da bi morali ocenjevati kakovost izključno na podlagi dokazov. Ti podatki so nasprotni tistim, ki so jih zbrali državni uradniki, ki so vodili projekt uporabe CAF. Polona Kovač trdi, da je 75 % anketiranih čla-

²⁵ Bogdan Topič, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO), 2009, str. 49, 50.

²⁶ Ivan Skubic in Karmen Kern Pipan, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost in evropska nagrada za kakovost, 2017.

²⁷ Polona Kovač, Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 - izkušnje in nauki, 2004, št. 2, str. 126-129. Karmen Kern, Polona Kovač, Loredana Leon in Vitomir Pretnar, Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF, 2003, str. 398.

nov samoocenjevalnih skupin potrdilo, da je postopek samoocenjevanja pri skorajda vseh organizacijah tekel brez kratkih stikov. Kot ovire v procesu samoocenjevanja je sicer navajala nekaj šibkih točk kot so nerazumevanje pojmov (75 %), zagate z iskanjem primerov in dokazov (38 %), ter problematična odsotnost stalne podpore vodstva (29 %).²⁸ Ko smo anketirali tuje javne uslužbenke in jih spraševali po izkušnjah z CAF, so se enako kot slovenski kolegi pritoževali, da so nekatera podmerila zelo splošna, omogočajo zelo različno interpretacijo, nekatera so težko izmerljiva, zato menijo da prav to lahko omogoča zelo subjektivno in nerealno ocenjevanje.²⁹ Kar 86 % slovenskih članov samoocenjevalnih skupin je bilo prepričanih, da imajo pomanjkljiv pregled nad celotno organizacijo. Ko smo jih spraševali zakaj podatkov za ocene niso pridobivali od zaposlenih so večinoma odgovarjali, da niso imeli toliko časa, da bi delali intervjuje z zaposlenimi oziroma jim tega nihče ni predlagal.

Glede na to, da večina slovenskih strokovnjakov opisuje model CAF kot verodostojno analitično orodje, ki omogoča tudi mednarodno primerljivost ocen smo vodje projektov uporabe obeh modelov v izbranih organizacijah ter druge člane samoocenjevalnih skupin vprašali za njihovo oceno o verodostojnosti. Kar 84 % jih je odgovorilo, da povprečna ocena po merilih CAF, ki so jo zapisali ni povsem verodostojna. Sprva so govorili povsem nasprotno. Toda, ko smo vprašanim pokazali visoke ocene posameznih meril in predstavili mnenja nekaterih zaposlenih, ki so trdili, da so nekatere odločno previsoke je večina spremenila mnenje. Da so povprečne ocene po merilih CAF verodostojne je nato menilo le še 11 % članov samoocenjevalnih skupin. Odgovor velike večine je bil, da so samoocene zelo relativne in pogosto ne odražajo realnega stanja v organizaciji. Kot najpogostejše vzroke so navedli zelo subjektivno ocenjevanje posameznikov in samoocenjevalnih skupin ter vpliv najvišjega vodstva organizacije.

Opozorimo, da so UE v letih od 2002 do 2007 izvajale samoocenjevanje popolnoma brez eksterne nadzora. Kar pomeni, da nihče ni preverjal verodostojnosti samoocen. Šele model CAF 2006 je uvedel možnost eksterne nadzora. Po mnenju večine

²⁸ Polona Kovač, Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 - izkušnje in nauki, 2004, št. 2, str. 126-129.

²⁹ Valentin Areh, Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah, 2007, št. 1, str. 108, 109.

članov samocenjevalnih skupin oziroma 67 % tudi eksterni nadzor pogosto ne deluje zanesljivo. Pojasnjevali so nam, da ocenjevalci s kratkim obiskom in s pogovorom s peščico zaposlenih ne morejo učinkovito preveriti resničnosti večine navedenih samooocen, trditev in dokazov v vlogah. Zato smo jih spraševali kako so lahko prepričani v takšno trditev? Kako lahko vedo, da eksterni ocenjevalci niso prišli do pravih ocen? Respondenti so navajali isti razlog: zunanji ocenjevalci tudi po dve ali tri urnem obisku njihove organizacije in preverjanju dokazov, niso zahtevali popravke ocen nekaterih meril za katere je večina zaposlenih menila, da so neskladne z realnim stanjem. Niti niso postavili pod vprašaj dokazov, ki so jih navedli a niso temeljili na realnem stanju v organizaciji. V vseh organizacijah so trdili, da so zunanji ocenjevalci s kratkimi, nekaj minutnimi pogovori izprašali tudi nekaj zaposlenih, praviloma brez zagotovitve njihove anonimnosti. V dveh (20 %) organizacijah so trije zunanji ocenjevalci izprašali vsega šest zaposlenih državnih uradnikov, ki pa jih je določil kar sam načelnik. Pri tem je po trditvah zaposlenih izbral tiste, ki so vedeli kako pravilno in prepričljivo odgovarjati, ter tiste za katere je bil prepričan, da s svojimi izjavami ne bodo škodovali končni oceni. Z vsakim od 6 uradnikov, ki so jih spraševali o organizacijski klimi so opravili le 10 minutni pogovor. Zato je razumljivo mnenje prav vseh zaposlenih, da v 10 minutah zunanji ocenjevalci niso uspeli izvedeti veliko o resnični organizacijski klimi ali o managementu človeških virov. Izprašani so trdili, da so po naročilu načelnika govorili o odlični organizacijski klimi, čeprav je bilo po njihovem mnenju realno stanje povsem drugačno. Ko smo jih vprašali zakaj so to storili, so odgovorili povsem enako – načelnik je natančno vedel od koga bodo zunanji ocenjevalci dobili informacije, “zato nismo hoteli ogroziti lastnega položaja”. Poleg tega so izrazili prepričanje, da visoka ocena njihove organizacije koristi tudi njim kot zaposlenim, saj so ob slabih plačah upali na morebitne denarne nagrade. Odkrili smo celo dokaze o načrtnem zavajanju zunanjih ocenjevalcev v nekaterih UE. Žal se večini zaposlenih to ne zdi problematično, saj to razumejo bolj kot zagovarjanje lastne organizacije in kakovosti lastnega dela. V 7 (78 %) od 9 organizacijah je namreč večina državnih uradnikov priznala, da je vodstvo predhodno informiralo zaposlene o prihodu zunanjih ocenjevalcev in jim naložilo, da morajo pri morebitnih vprašanjih odgovarjati na način, da ne bodo škodili končni oceni. V 58 % organizacij so torej

pozivali zaposlene naj ne odgovarjajo iskreno na morebitna vprašanja, ampak v skladu z interesi managementa. Po trditvah večine zaposlenih je zlasti načelnik (pogosto pa tudi vodje oddelkov) najbolj zainteresiran za dobro končno oceno po merilih CAF, ki jih pogosto upošteva tudi minister za javno upravo pri potrditvah nadaljnjih mandatov načelnikov upravnih enot. Zanimivo je, da se velika večina oziroma 97 % zaposlenih strinja, da morajo zunanjim ocenjevalcem prikazovati svojo organizacijo v najlepši luči, saj upajo, da bo dobra ocena lahko vplivala na boljši finančno položaj njihove organizacije in s tem tudi zaposlenih.

O verodostojnosti ocen CAF govorijo še naslednji odgovori. V skoraj vseh organizacijah so neustrezno izvajali način ocenjevanja. Ustrezno bi bilo, da bi člani skupin najprej predstavili argumente oziroma tehtne dokaze. Nato bi ocene s tehtnimi argumenti in dokazi upoštevali in izračunali povprečno oceno z določitvijo aritmetične sredine. Toda na tak način niso izvajali procesa samoocenjevanja niti v eni organizaciji. V le eni organizaciji (11 % obravnavanih organizacij) so se najbolj približali ustreznemu načinu ocenjevanja, saj so se s konsenzom odločili, kdo od članov ima najbolj tehtne dokaze in upoštevali njegovo oceno. V vseh drugih organizacijah so povprečno oceno pridobili na bolj ali manj neustrezen način. V večini organizacij so različne ocene uskladili kar z aritmetično sredino, ne glede na moč argumentov in tehtne dokaze. V 22 % organizacij so oceno izbrali tako, da so upoštevali tistega, ki najbolj pozna področje, ki ga obravnava določeno merilo. Različne ocene drugih članov niso upoštevali ne glede na dokaze, s pavšalnim pojasnilom, da drugi nimajo dovolj znanja in informacij, s katerimi bi lahko podali pravilno oceno. V 10 % organizacij so povprečno oceno določili brez upoštevanja podatka kdo od članov ima tehtnejše dokaze, brez upoštevanja aritmetične sredine ampak z upoštevanjem mnenja načelnika. Tako se je v eni od upravnih enot zgodilo, da so štirje člani skupine od šestih prisodili nizko oceno v merilu management človeških virov. Načelnik in vodja oddelka se s to oceno nista strinjala, ker sta trdila, da je to oceno mogoče razumeti kot kritiko vodstvenega kadra. Sama sta postavila višjo oceno, od prisotnih članov samoocenjevalnih skupin pa nihče ni upal ugovarjati nadrejenim. V 10 % organizacij smo zaznali celo načrtne primere manipulacije pri ocenjevanju. Na sestanku ocenjevalne skupine za CAF so člani umetno določili višino ocene posameznega merila brez samostojnega ocenjevanja

tako, da so se zgledovali po tistih, ki so predstavili najvišje ocene. Pogledali so kakšne ocene so v istem merilu dobile nekatere najbolj ocenjene organizacije, pridobili njihova poročila o ocenah po CAF in postavili enako ali za malenkost nižjo oceno za svojo organizacijo, ob tem pa od drugih preprosto prepisali dokaze v lastno poročilo za CAF. Po trditvah večine članov samoocenjevalne skupine v obeh organizacijah ocene ne izražajo dejanskega stanja v njihovih organizacijah. Eksterni ocenjevalci tega niso opazili oziroma na ocene niso imeli pripomb.

V 67 % organizacij so člani samoocenjevalnih skupin trdili, da so bili kot skupina pri oblikovanju končne ocene pod pritiskom načelnika, ki je zahteval visoke ocene. V eni UE je načelnik po trditvah dveh članov samoocenjevalne skupine samovoljno popravil oceno posameznih meril navzgor. V skoraj 90 % organizacij je v povprečju 71 % članov samoocenjevalnih skupin trdilo, da se samoocene prirejajo tudi v smislu, da pri vnovičnem ocenjevanju po merilih CAF, ne glede na dejansko stanje, prikažejo malenkostno višjo končno povprečno oceno. S tem so prikazali napredek v kakovosti.

Člane samoocenjevalnih skupin smo spraševali kako so uspeli v ponovljenem ocenjevanju po merilih CAF doseči višjo oceno. Pričakovali smo, da bodo govorili o uporabi načel TQM, o politiki kakovosti, stalnih izboljšavah, usmerjenosti k uporabnikom, upoštevanju zadovoljstva zaposlenih in o drugih korakih. Toda v skoraj 80 % upravnih enot je 81 % članov samoocenjevalnih skupin trdilo, da so določili višje ocene pri ponovitvi ocenjevanja zaradi prepričanja, da si organizacija ob vnovičnem ocenjevanju zasluži višjo oceno! Višje ocene pri ponovitvi ocenjevanja tako niso pridobili zaradi uvajanja sprememb in politike kakovosti ampak zaradi znižanja kriterijev ocenjevalcev, zavestnega dviga ocen na podlagi pričakovanja, da mora organizacija doseči višjo oceno pri ponovnem merjenju ter zaradi dodajanja ustreznih argumentov končnemu poročilu CAF, ki naj bi potrdili nove ukrepe v smeri izboljšanja kakovosti.

Resne težave odkriva tudi način komunikacije med člani samoocenjevalnih skupin. V 60 % organizacij je večina članov samoocenjevalnih skupin trdila, da je bila komunikacija med njimi, v procesu ocenjevanja premalo iskrena in odprta, kar je vplivalo tudi na verodostojnost nekaterih ocen. Dobrih 77 % izprašanih članov je bila mnenja, da je ob prisotnosti načelnika UE komunikacija v

skupini praviloma bolj zaprta, diplomatska in neiskrena. Po njihovem mnenju je bila temu primerna (ne)objektivnost posameznih rezultatov. Trdijo, da v strahu pred poslabšanjem lastnega položaja v službi pri ocenjevanju dejavnikov in rezultatov praviloma uporabljajo diplomatski jezik. Pred nadrejenimi ne upajo povsem odkrito predstaviti morebitnih kritičnih ocen, zlasti ne tistih, ki bi lahko negativno prikazovale nadrejene, še posebej načelnika UE. 73 % jih je trdilo, da je bilo oblikovanje samoocen vpeto v spoštovanje stroge hierarhije, ki zaznamuje vse organizacije državne uprave. Posledica tega je bila, da so imele ocene nadrejenih v samoocenjevalni skupini večjo težo od ocen, ki so jih dajali ostali uslužbenci. Mnenje nadrejenih, zlasti tistih blizu najvišjega vodstva organizacije, je bilo v precej večji meri upoštevano pri končni oceni posameznih meril. Razen redkih posameznikov se večina ne želi zoperstaviti nadrejenim, zato niso ugovarjali njihovim višjim ocenam in si niso upali kritično ocenjevati nadrejenih, vključno z njihovimi metodami dela. 89 % izprašanih je trdilo, da v prisotnosti načelnika ne bi izražali izrazito kritičnih mnenj, ker bi jih lahko načelnik razumel kot kritiko njegovega dela. To bi po mnenju velike večine izprašanih lahko ogrozilo njegov položaj v službi ali napredovanje.

3. Neuspešna diagnoza kakovosti

Navedene težave pri samoocenjevanju po merilih CAF lahko razumemo kot neuspešen poskus diagnoze managementa kakovosti v veliki večini organizacij slovenske javne uprave. Ni se mogoče strinjati z oceno Karmen Kern Pipan, Loredane Leon in Polone Kovač, ki trdijo, da lahko na podlagi izkušenj slovenskih organizacij ugotovimo, da je pot do uvajanja modela CAF in modela odličnosti EFQM v javni upravi prava.³⁰ Pot z uporabo CAF ali EFQM je lahko prava, vendar to zagotovo ni moč zaključiti na podlagi slovenskih izkušenj. Ni se mogoče strinjati z ocenami Karmen Kern Pipan in Loredane Leon, da so organizacije slovenske javne uprave uspešno izvedle samoocenjevanje po modelu CAF. Avtorici sta enako oceno zapisali tudi o pilotnem projektu EFQM oziroma PRSPO in nista zaznali večjih težav. Uspešno izvedbo pilotnega projekta opisujeta kot "posledico dobro izvedenih pred-

³⁰ Karmen Kern Pipan, Loredana Leon in Polona Kovač, S projektom CAF do izkušenj in perspektive pilotnega projekta PRSPO v javni upravi, 2005, str. 26.

priprav; od uvajanja standardov ISO, samoocenjevanja po merilih CAF, do usmerjanja in svetovanja, usposabljanja predprijavljenih organizacij in njihovih notranjih ocenjevalcev ter širitve mreže neodvisnih ocenjevalcev PRSPO s strokovnjaki za upravo”.³¹ Polonca Kovač, Tomislav Nemec in Polona Srebotnjak Verbinc na podlagi lastne raziskave trdijo, da 87 % anketiranih meni, da so bila z uporabo modela CAF njihova pričakovanja izpolnjena in celo presežena.³² V naši raziskavi je le 12 % vprašanih trdilo enako. Zakaj takšna odstopanja pri rezultatih obeh raziskav? Glavni razlog je gotovo v različni metodologiji. Naša raziskava je bila bistveno bolj obsežna, vključila je načelnike, člane samoocenjevalnih skupin in druge državne uradnike. Kar je najpomembnejše – respondentom smo zagotovili popolno anonimnost, zato niso imeli nobenih ovir, ko so govorili o svoji organizaciji, nadrejenih ali o izkušnjah z modelom CAF. Povsem drugače so očitno odgovarjali omenjenim avtorjem, kot državnim uradnikom v katere niso imeli dovolj zaupanja. Kot so nam pojasnjevali niso želeli govoriti o težavah, ker so se bali, da jim bodo pripisali odgovornost za neuspešno izveden projekt.

Preseneča torej dejstvo, da vse dosedanje analize slovenskih strokovnjakov, niso zaznale dvomov državnih uslužbencev o ustreznost samoocenjevanja. Niti drugih večjih težav in ovir. Težav z verodostojnostjo samoocen žal ni zaznal niti Odbor za kakovost pri Ministrstvu za javno upravo, ki je bil odgovoren za projekt. V objektivnost ocen so podvomili na Fakulteti za uporabne družbene študije in v Slovenskem društvu evalvatorjev. Leta 2009 sta fakulteta in društvo organizirala posvet o presoji javnih učinkov vladnih politik, ki je bil podlaga pobude za strokovno razpravo o metodoloških vprašanjih samoovrednotenja nasploh in s CAF posebej. Razprave se je udeležilo dvajset uporabnikov CAF iz javne uprave. Radej pravi, da je bil eden od povodov za razpravo: ”opažanje, da je v Sloveniji s sistemskimi nosilci zelo težko razviti pogovor o morebitnih slabostih CAF”. To se je potrdilo tudi pri izvedbi prve delavnice, saj se predstavniki Ministrstva za javno upravo in pristojnega Odbora za kakovost razprave sploh niso želeli udeležiti.³³ Glede samoocenjevanja sicer niso odkrili večjih

³¹ Karmen Kern Pipan in Loredana Leon, Uspešen zaključek prvega pilotnega projekta priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) za javno upravo, 2017, str. 44.

³² Polona Kovač, Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 – izkušnje in nauki, 2004, št. 2, str. 126-129.

³³ Bojan Radej, Poročilo Fokusne skupine za CAF, Fakulteta za uporabne družbene študije in Slovensko društvo evalvatorjev, 2017.

napak, so pa opozorili, da ni povsem zanesljivo in bi ga bilo potrebno izboljšati.³⁴

Na podlagi dokazov pridobljenih z našo raziskavo lahko zaključimo, da ne samo, da samoocenjevanje ni 100 % zanesljivo, kot ugotavlja EIPA, ampak so samoocene po merilih CAF za številne slovenske organizacije – nezanesljive in nenatančne, neverodostojne, nekatere celo lažno prirejene. Žal je lahko sistem samoocenjevanja zelo subjektiven in povsem odvisen od iskrenosti managementa. Zato lahko trdimo, da ocene CAF ne omogočajo mednarodne primerljivosti. Še več. Nekatere ocene organizacij niso primerljive niti z drugimi ocenami CAF v slovenskem prostoru. Samoocenjevanje ne more in ne sme biti namenjeno zunanjim primerjavam, ampak je primerno zgolj za oceno kakovosti za potrebe managementa samega, ki z njim identificira napredek, ovire, slabe in dobre prakse.

Posebej želimo izpostaviti dejstvo, da smo v vseh organizacijah zasledili veliko predanost, delavnost in skrbnost večine članov samoocenjevalnih skupin, ki so ob svojem rednem delu, pogosto po koncu delovnega časa, namenili svoj trud ocenjevanju meril. Odgovornost za uspeh ali neuspeh projekta v največji meri nosijo strokovnjaki, ki so neposredno vodilil projekt uporabe CAF ter od leta 2003 še vedno niso zasledili večjih težav pri njuni uporabi. Zaradi takšnih težav se zdi nujno razmisliti o spremembah ocenjevalnega sistema. Prvi korak k učinkoviti uporabi TQM je namreč prav uspešna in učinkovita diagnoza managementa organizacije, s ciljem prepoznati šibke točke in področja izboljšav.

4. Uporaba temeljnih načel TQM

Kljub temu, da je bilo ocenjevanje po merilih CAF v večini organizacij neuspešno, se nam je zdelo zanimivo iskati še odgovor na vprašanje: kako uspešno so izbrane organizacije slovenske javne uprave uporabile TQM? Res je, da številni slovenski strokovnjaki, ki delujejo kot skrbniki obeh modelov ali so zadolženi za projekt njune uporabo poudarjajo, da je bil projekt uspešen. Toda v nasprotju s tujo strokovno literaturo, v slovenski skoraj ni moč najti kritičnih analiz in natančnih raziskav implementacije v praksi. Polona Kovač je trdila, da so bili občutki vseh organizacij državne

³⁴ Bojan Radej, Poročilo Fokusne skupine za CAF, Fakulteta za uporabne družbene študije in Slovensko društvo evalvatorjev, 2017.

uprave, ki so sodelovale že pri pilotnem projektu uporabe CAF, "da je model verodostojno analitično orodje". Pravi, da so posamezne organizacije tako na evropski ravni kot v Sloveniji ugotovile, da je CAF "optimalno analitično orodje" za nadaljnje izboljšave, medtem ko je treba hkrati uporabiti dodatna orodja za podporo dnevnemu managementu.³⁵ Uspešnost uporabe modela poudarjajo tudi drugi,³⁶ optimistično ocenjujejo, da "prek rabe modela CAF in v nadgradnji modela odličnosti EFQM Slovenija tako aktivno sodeluje pri oblikovanju in razvoju Evropskega upravnega prostora." Enako pohvalno se je izrazila Gordana Žurga, ki je vodila Odbor za kakovost v okviru Ministrstva za javno upravo oziroma projekt uporabe modela CAF. Žurga je organizaciji EIPA v Maastrichtu poročala o uspešni uporabi modela CAF v slovenskih organizacijah. Trdila je, "da je CAF eno najpomembnejših orodij kakovosti v slovenski javni upravi, s katerim so dosegli stalne izboljšave kakovosti delovanja in storitev, v smeri doseganja trajnostne kakovosti". Ocenjuje, da je po desetletju načrtnega dela, aktivnosti in projektov na področju kakovosti in poslovne odličnosti v slovenski javni upravi dokazano, da odličnost slovenske javne uprave ostaja kot cilj, kakovost pa ena njenih najpomembnejših vrednot. Trdi, da CAF na državnem nivoju podpira izvajanje načel TQM kot tudi metod in filozofije stalnega izboljševanja delovanja in storitev; omogoča diagnozo organizacije in se nato osredotoča na izboljšave, ki jih management lahko izvede glede na okoliščine.³⁷

Na podlagi predstavljenih dokazov o neuspešnem ocenjevanju lahko zaključimo: da ne drži, da CAF v slovenskih organizacijah "omogoča diagnozo organizacije", da "motivira zaposlene" in "omogoča nadzor ter prikaz izboljšav". Neverodostojne ocene tega ne omogočajo, zato so omenjeni zaključki napačni.

Z empirično raziskavo smo od uradnikov na UE želeli dobiti tudi oceno, kako je uporaba CAF in EFQM vplivala na spremembe in kakovost storitev njihove organizacije. V kolikor bi govorili o uspešni in učinkoviti uporabi TQM v izbranih organizacijah bi respondenti morali govoriti o velikih in korenitih spremembah, ki

³⁵ Polona Kovač, Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«, 2003, str. 32.

³⁶ Karmen Kern, Polona Kovač, Loredana Leon in Vitomir Pretnar, Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF, 2004.

³⁷ Patrick Staes and Nick Thijs, Growing Towards Excellence in the European Public Sector: A decade of European collaboration with CAF, 2010, str. 51–54.

jih je prinesla nova filozofija kakovosti oziroma uporaba obeh modelov. Toda večina zaposlenih trdi, da sprememb sploh ni zasledila. Le 4 % vprašanih je govorilo o velikih spremembah. Svojo trditev so najpogosteje argumentirali z odgovorom, da se je izboljšala kakovost storitev in dela zaposlenih. Omenjen rezultat je povsem v nasprotju z oceno, ki jo za EIPA podala Žurga, češ da je uporaba modela CAF v slovenski javni upravi spodbudila spremembe v "zelo velikem obsegu" (ang. "very large extent").³⁸ Rezultat je skoraj identičen ne glede na to ali smo respondente spraševali o CAF ali EFQM. Več kot 85 % anketiranih je odgovorilo, da po njihovem mnenju uporaba obeh modelov ni vplivala na kakovost storitev njihove organizacije. 91 % anketiranih je odgovorilo, da uporaba omenjenih modelov ni prinesla izboljšanje kakovosti njihovega dela. Izboljšanje kakovosti storitev in lastne produktivnosti so pripisali predvsem pritiskom oziroma zahtev nadrejenih in ne uporabi nove filozofije kakovosti.

Tuja strokovna literatura, ki predstavlja temelje doktrine TQM najpogosteje navaja 14 Demingovih temeljnih načel.³⁹ Zato smo preverili v kakšnem obsegu se ta načela tudi v praksi uporabljajo v izbranih organizacijah.

1. Načelo: Organizacija dosega stalnost izboljšav kakovosti storitev.

Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili od načelnikov vseh izbranih UE, zaposlenih ter uporabnikov lahko zaključimo, da so v zadnjih letih vse UE zabeležile napredek v kakovosti storitev. To dokazujejo številne izboljšave, odstranitve birokratskih ovir in novosti, ki so jih organizacije na pobudo ministrstva pristojnega za javno upravo uvedle, s ciljem večjega zadovoljstva uporabnikov. Zaposlene smo spraševali ali lahko izboljšave pripišemo uporabi CAF ali EFQM? Več kot 85 % anketiranih je odgovorilo negativno. Trdijo, da je napredek v kakovosti potrebno pripisati predvsem navodilom, ki so jih dobili od nadrejenega ministrstva ali osebnim pobudam nekaterih načelnikov.

2. Načelo: Vsi zaposleni so seznanjeni s filozofijo managementa celovite kakovosti, jo poznajo in razumejo.

Ker je TQM filozofija kakovosti, ki zahteva sodelovanje vseh

³⁸ Patrick Staes and Nick Thijs, Ann Stoffels in Sven Geldof, Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity - What Next? A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework, 2011, str. 25, 26.

³⁹ Glej: William E. Deming, The New Economics For Industry, Government & Education, 1993.

članov organizacije, bi morali biti z njo seznanjeni vsi zaposleni. Znanje o doktrini bi brezpogojno morali imeti vsaj tisti, ki ocenjujejo merila obeh modelov. Zato smo v individualnih intervjujih zaposlenim v UE postavili vprašanje ali jim je kaj znanega o doktrini managementa celovite kakovosti? Razen posameznikov, slovenski državni uradniki še nikoli niso slišali za omenjeno doktrino, niti za njena načela! Podatek je dovolj za zaključek, da niti v eni organizaciji management ni pristopil k novi filozofiji kakovosti, ampak le k uporabi statističnega orodja za merjenje kakovosti. Člani samoocenjevalnih skupin so nam pojasnili, da na izobraževanju o uporabi obeh modelov niso dobili informacij o TQM oziroma o njenem pomenu. Nekateri so dopustili možnost, da so predavatelji morda omenili TQM, vendar so trdili, da kaj več od kratke omembe niso slišali. Glede na takšne podatke lahko brez dvoma zaključimo, da se drugo Demingovo načelo ne izvaja v niti eni organizaciji. Zaposleni ne sprejemajo nove filozofije TQPM, saj o njej niso poučeni in je večina sploh ne pozna.

3. Načelo: Organizacija ima preverjanje kakovosti vgrajeno v procese, namesto da bi inšpektorji ocenjevali kakovost že izvedenih storitev.

Formalno imajo vse UE preverjanje kakovosti vgrajene v procese dela. Zanimala nas je praksa. Zato smo zaposlenim postavili vprašanje: ali se strinjate s trditvijo, da imajo v vaši službi preverjanje kakovosti vgrajeno v procese, namesto da bi inšpektorji ocenjevali kakovost že izvedenih storitev. Večina oziroma 51 % je odgovorila pozitivno. 12,8 % jih je odgovorilo negativno. Vseeno je moč na splošno trditi, da imajo izbrane UE preverjanje kakovosti vgrajene v procese dela. Napake jim praviloma uspeva preprečevati še preden se pojavijo.

4. Načelo: Organizacija izbira dobavitelje virov za produkcijo svojih storitev, ne samo glede na ceno ponudnika, ampak tudi na kakovost, ki jo zagotavlja. Dobavitelji virov beležijo konstanten napredek v kakovosti svoje produkcije. Organizacija ima se je z dobavitelji zavezala za dolgoročno sodelovanje, ki ga odlikuje zvestoba in zaupanje.

Glede na odgovore izprašanih uradnikov v vseh UE lahko ugotovimo, da v niti eni organizaciji ne izvajajo tega načela. Organizacije praviloma izbirajo dobavitelje zgolj na podlagi cen storitev/proizvodov oziroma na podlagi priporočil odgovornih. Ne preučujejo stopnjo kakovosti dobaviteljev, ne ugotavljajo ali imajo do-

kumentiran napredek kakovosti in ni načrtne strategije dolgoročnega sodelovanju z njimi.

5. Načelo: Organizacija stalno izboljšuje procese dela, izboljševanje ni enkraten napor, procese je uspela že večkrat izboljšati.

Izprašani uradniki v vseh UE so trdili, da so v preteklih letih precej izboljšali posamezne procese dela. Po mnenju velike večine gre pogosto za enkratne izboljšave, sistematičnega in načrtnega stalnega izboljševanja vseh procesov praviloma ni. Benchmarking se načrtno ne uporablja v niti eni organizaciji. Management sistematično ne izbira idej za izboljšanje kakovosti in produktivnosti procesov. Večino izboljšav je predlagalo ministrstvo pristojno za javno upravo in ga naložilo načelnikom UE v izvajanje.

6. Načelo: Organizacija stalno izvaja usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, ki neposredno vpliva na večjo kakovost dela vsakega zaposlenega.

Ugotovili smo, da prav vse UE stalno, zgledno in vzorno skrbijo za usposabljanje in izobraževanje zaposlenih. Tako trdi večina zaposlenih. Kot pomnjkljivost nam je večina v intervjujih razkrila, da so se posamezna izobraževanja in usposabljanja izkazala kot neučinkovita, saj zaposleni niso posledično izboljšali kakovost svojega dela. Torej jim posamezna izobraževanja niso koristila za izboljšanje njihovega dela. Kljub temu lahko ocenimo enako kot zaposleni in sicer, da UE skoraj v celoti izvajajo omenjeno načelo. Zanimive anomalije smo zasledili na ministrstvih, kjer so nadrejeni posameznikom plačali tudi učenje tujega jezika, ki pa ga pri delu nikoli ne uporabljajo, niti ne potrebujejo takšnega znanja.

7. Načelo: Javni management v organizaciji izvaja voditeljstvo, kar pomeni, da nadrejeni niso le managerji, ampak tudi voditelji, niso nadzorniki, policisti ali šefi podrejenih.

Velika večina izprašanih uradnikov je potrdila, da management v organizacijah državne uprave še vedno nastopa birokratsko in podrejene predvsem nadzoruje. Le 23% vprašanih javnih uslužbencev meni, da pri njih javni management izvaja voditeljstvo.

8. Načelo: Zaposleni v organizaciji brez zadržkov izražajo ideje in postavljajo vprašanja nadrejenim.

Le 7,6 % zaposlenih se je popolnoma strinjalo s takšno trditvijo. Ni zaznati večjih naporov, da bi si kaj takega sploh prizadevali. Zato ocenjujemo, da se takšno načelo v slovenskih UE (razen redkih izjem) ne izvaja.

9. Načelo: Organizacija uporablja teamsko delo, ne samo znotraj oddelkov, ampak tudi med oddelki.

V individualnih intervjujih je večina razložila, da praviloma uporabljajo predvsem delo zaposlenih v skupini, v precej manjšem obsegu teamsko delo. Management ne uporablja ali spodbuja teamskega dela med zaposlenimi iz različnih oddelkov.

10. Načelo: V organizaciji management ne uporablja slogane, parole in opozorila s katerimi od zaposlenih zahteva in pričakuje višjo kakovost njihovega dela.

Anketna raziskava kaže, da večina uradnikov meni, da se deseto načelo deloma izvaja. 46 % je odgovorilo pozitivno, 25b% je odgovorilo negativno. Del managerjev še vedno uporablja slogane, parole in opozorila s katerimi od zaposlenih zahtevajo in pričakujejo višjo kakovost njihovega dela.

11. Načelo: Organizacija za merjenje kakovosti storitev in dela zaposlenih na vseh ravneh ne uporablja numeričnih kvot, osredotoča se na kvaliteto namesto kvantiteto.

Kar 82 % izprašanih uradnikov trdi, da organizacije svojo kakovost gradijo predvsem na kvantiteti in ne kvaliteti storitev. Lahko ocenimo, da se to načelo ne uporablja v nobeni UE.

12. Načelo: Organizacija je uspela odstraniti ovire za nezadovoljstvo zaposlenih. Zaposleni imajo občutek, da management ceni in spoštuje njihovo delo.

Da so zadovoljni z okoljem in kulturo v organizaciji kjer delajo, je pozitivno odgovorilo 42,1 % anketiranih, 28,5 % je deloma zadovoljnih, 27 % je odgovorilo negativno. Zato lahko ocenimo, da se to načelo uporablja delno.

13. Načelo: Organizacija spodbuja samoizobraževanje in osebno napredovanje zaposlenih.

Anketna raziskava kaže, da management le deloma spodbuja samoizobraževanje in osebno napredovanje zaposlenih.

14. Načelo: Management deluje v smeri korenitih sprememb v organizaciji in načrtno deluje v smeri zagotovitve pogojev za uporabo predhodnih 13 načel.

Organizacije ne delujejo v smeri korenitih sprememb, management načrtno ne deluje v smeri zagotovitve pogojev za uporabo predhodnih 13 načel managementa celovite kakovosti.

5. Zaključek

Če analiziramo predstavljene rezultate, potem lahko ugotovimo, da ne drži, da v slovenski javni upravi CAF in EFQM podpirata izvajanje načel TQM kot tudi ne metod in filozofije stalnega izboljševanja delovanja in storitev. Zaradi neverodostojnih ocen ne drži, da CAF omogoča diagnozo organizacije in prikaz izboljšav. Nobenega dokaza nismo odkrili, da sta oba modela motivirala slovenske javne uslužbenke, prej nasprotno. Če so organizacije državne uprave v anglosaških državah, z uporabo načel TQM najpogosteje dosegale napredek zlasti v decentralizaciji, izboljšanju delovne učinkovitosti in zmanjševanju stroškov v Sloveniji teh primerov nismo zaznali. Ključen vzrok ne tiči v nepravilni uporabi načel TQM, ampak v njihovi neuporabi.

O zgodbi o uspehu bi težko govorili, če govorimo o organizacijah, ki ob uporabi omenjenih modelov tudi v praksi dosledno izvajajo vse koncepte doktrine javnega managementa celovite kakovosti; če analiziramo organizacije, ki že več let uporabljajo CAF in/ali EFQM ter še vedno ostajajo na isti stopnji kakovosti storitev, zadovoljstva zaposlenih in uporabnikov. Res je, da je uporaba obeh modelov rezultirala nekatere pozitivne dejavnike. Po mnenju sodelujočih v raziskavi so vodstva organizacij spoznala pomen zadovoljstva uporabnikov storitev, od podrejenih zahtevajo večjo prijaznost do strank in hitrejše reševanje njihovih zahtev; med uslužbenci se širi zavest o pomenu usmerjenosti k uporabnikom; več se govori o kakovosti dela in storitev; povečale so se možnosti za dodatna izobraževanja zaposlenih.

Velika večina organizacij slovenske javne uprave ni nikoli uporabila CAF ali EFQM, niti se ni ocenila po njunih merilih (ocenile so se predvsem UE, ki po številu zaposlenih predstavljajo komaj 9 % državne uprave). Številne organizacije, zlasti v okviru ministrstev, so se le izjemoma odločale za uporabo obeh modelov in še to so praviloma pristopile le enkratni uporabi, ki je popolnoma neproduktivna. Predstavlja nesmiselno zapravljanja denarja in časa. Tiste organizacije, ki so uporabile enega ali oba modela niso zabeležile velikih sprememb v managementu (komaj 4 % vprašanih je govorilo o velikih spremembah); niso zabeležile pomembnega vpliva na kakovost storitev (le 6 % je ocenilo, da je CAF vplival na kakovost storitev, le 3 % je isto trdilo za EFQM); zaposleni niso dvignili kakovost lastnega dela (pozitivno je odgovorilo komaj 3

% uradnikov). Anketirani (razen redkih izjem) niso potrdili, da bi dosegli tudi naslednje rezultate, kot so: proces stalnih izboljšav; izboljšana komunikacija med zaposlenimi ter z uporabniki; povečano zadovoljstvo uporabnikov in zaposlenih; večja motivacija zaposlenih; učinkovitejše vodenje najvišjih ravni managementa; redukcija hierarhičnih ravni v organizaciji; produkcija večjega števila kakovostnejših storitev z istim ali manjšim obsegom kapacitete virov; znižanje stroškov delovanja. Nihče od respondentov ni omenil, da so s pomočjo orodij zaposleni razvili boljše razumevanje delovanja organizacije; niti da bi samoocenjevanje spodbudilo nastanek novih idej in nov način razmišljanja. Le 11 % izprašanih je ocenilo, da so imeli uporabniki največ koristi od uporabe CAF in/ali EFQM. Ugotovili smo, da zaposleni zelo slabo poznajo CAF in/ali EFQM. Komaj 3 % uradnikov je vedelo, da se je njihova organizacija ocenila po merilih CAF, ki so ga pravilno označili kot orodje s katerim je mogoče uveljaviti kakovost managementa na vseh nivojih organizacije. 25 % uradnikov je vedelo za samooceno, a so CAF označili le kot orodje za statistično merjenje kakovosti. Kar 72 % vprašanih ni znalo nič povedati o CAF, od teh 15 % uradnikov sploh ni vedelo, da se je njihova organizacija ocenila po merilih omenjenega modela. Podobni rezultati so tudi za EFQM.

Zaposleni, celo člani samoocenjevalnih skupin in vodstev organizacij niso govorili o filozofiji TQPM. Niti ena organizacija slovenske državne uprave, ki je pristopila uporabi CAF in/ali EFQM ne uporablja vseh 14 temeljnih Demingovih načel doktrine managementa celovite kakovosti. Niti ena organizacija ne uporablja niti večine temeljnih načel. V organizacijah slovenske državne uprave, ki so pristopile uporabi orodij managementa celovite kakovosti, kot sta CAF in EFQM, uporabljajo zgolj tri od 14 temeljnih Demingovih načel doktrine. Od treh le eno izvajajo v celoti. Le delno izvajajo pet načel, v minimalnem obsegu eno, sploh pa ne izvajajo kar pet načel doktrine. Dovolj zgovoren je podatek, da razen posameznikov, slovenski državni uradniki še nikoli niso slišali za omenjeno doktrino, niti za njena načela! To velja ne samo za zaposlene, ampak celo za člane samoocenjevalnih skupin in celo za najvišja vodstva. Pomeni, da niti v eni organizaciji javni management ni pristopil k novi filozofiji kakovosti, ampak le k uporabi statističnega orodja za merjenje kakovosti. Nepravilna uporaba je prinesla tudi kar nekaj nezadovoljstva med zaposlenimi. Člani samoocenjevalnih skupin so se pritoževali zaradi dodatne preo-

bremenjenosti, saj so morali ocenjevanje opravljati poleg velike količine rednega dela. Širilo se je razočaranje nad velikimi obljubami o izboljšanju kakovosti; nad osredotočanjem predvsem na zadovoljstvo uporabnikov med tem, ko se zanemarja zadovoljstvo zaposlenih; nad usmerjanje v interne procese, namesto v eksterne rezultate in zlasti nad ocenami v merilu voditeljstvo in rezultati za zaposlene. Ugotovitev, da se je povečalo zavedanje pomena managementa kakovosti in da so redke organizacije, ki so uporabile EFQM spodbudili in motivirali, k doseganju višje kakovosti, torej še zdaleč ni dovolj za uspešno uporabo obeh modelov ali za upravičenost velikih stroškov davkoplačevalcev.

Vsi navedeni dokazi potrjujejo, da uporaba modelov CAF in EFQM v slovenski državni upravi ni bila uspešna, saj večina organizacij ni uspela v znatni meri izboljšati kakovosti managementa in ni pristopila k uporabi temeljnih načel managementa celovite kakovosti.

LITERATURA

- Areh, Valentin, Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah, Uprava, št. 1, (2007), str. 97–110.
- Areh, Valentin, Uvajanje managementa celovite kakovosti v državno upravo in predlog izboljšav orodij za njegovo učinkovito uporabo: doktorska disertacija, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2015.
- N. Ammons, David, Performance Measurement and Managerial thinking, Public Performance & Management Review, št. 4, (2002), str. 344–347.
- A. G. Bekke, Hans, (ur.), James L. Perry (ur.) in Theo A. Toonen (ur.): Civil Service Systems in comparative Perspective. Indiana University Press, Bloomington, 1996.
- A. Benowitz, Ellen, Principles of Management, Cliffs Notes, New York, 2001.
- Bouckaert Geert, in Peters, Guy, Performance measurement and management: The Achilles Heel in administrative modernization, Public Performance & Management Review, št. 4, (2002), str. 359–362.
- CAF, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana, 2007.
- G. Dale, Barrie, Managing Quality, Blackwell Publishers, Oxford, 2003.
- E. Deming, William, The New Economics For Industry, Government & Education, Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study, Cambridge, 1993.
- EIPA. Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations & 2nd European CAF event, EIPA, Luxembourg, 2005.
- Graham, Julia, Developing a Performance-Based Culture, Journal for Quality & Participation, št. 1, (2004), str. 4–8.
- W. Griffin, Ricky, Management, Houghton Mifflin, Boston, 1999.
- Hood, Christopher, Exploring Variations in Public Management Reform of 1980's. V: A. G. Bekke, Hans (ur.), L. Perry, James (ur.) in A. J. Toonen, Theo (ur.): Civil Service Systems in comparative Perspective, Indiana University Press, Bloomington, 1996, str. 268–287.
- Kern, Karmen, Kovač, Polona, Leon, Loredana in Pretnar, Vitomir, Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF, Priročnik za udeležence seminarja, Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija, Ljubljana, 2003.
- Kern, Karmen, Kovač, Polona, Leon, Loredana in Pretnar, Vitomir, Obvladovanje kakovosti s pomočjo uporabe modela odličnosti CAF: priročnik za udeležence seminarja, Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija, Ljubljana, 2004.

- Kern Pipan, Karmen, Leon, Loredana, in Kovač, Polona, S projektom CAF do izkušenj in perspektive pilotnega projekta PRSPO v javni upravi, Strokovno gradivo / Forum SFPO 2005 in EFQM-konferenca zmagovalcev, Ljubljana, 2005.
- Kern Pipan, Karmen, in Leon, Loredana, Uspešen zaključek prvega pilotnega projekta priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) za javno upravo, Ljubljana, <http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSPO/LiteraturaSlo/UspesenZakljucek.pdf>. (zadnjič obiskano: 27. 01. 2017).
- Kovač, Polona, Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common assessment framework – CAF, Zbornik referatov / Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, 2002, str. 45–53.
- Kovač, Polona, Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«, Zbornik referatov / Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, Ljubljana, 12. november 2003, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, 2003, str. 29–42.
- Kovač, Polona, Prva evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19. 11. 2003 – izkušnje in nauki, 2003, Organizacija, št. 2, (2004), str. 126–129.
- Osborne, David, in Gaebler, Ted, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, Addison Wesley, Boston, 1992.
- Radej, Bojan, Poročilo Fokusne skupine za CAF, Fakulteta za uporabne družbene študije in Slovensko društvo evaluatorjev, <http://www.sdeval.si/Objave/Porocilo-Fokusne-skupine-za-CAF.html>, (zadnjič obiskano: 27. 01. 2017).
- S. Kravchuk, Robert, and W. Schack, Ronald, Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993, Public Administration Review, št. 4, (1996), str. 348–358.
- L. Martin, Lawrence, Total Quality Management in Human Service Organizations, Sage Publications, London, 1993.
- Mintzberg, Henry, The Nature of Managerial Work, Harper & Row, New York, 1973.
- Morgan, Gareth, Images of Organization, Sage Publications, Newbury Park, 1986.
- Morgan, Colin, in P. Murgatroyd, Stephen, Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective, Open University Press, Buckingham, 1994.
- Propper, Carol, in Wilson, Deborah, The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector, Oxford Review of Economic Policy, št. 2. (2003), str. 250–267.
- P. Robbins, Stephen, Management: Concepts and Practices, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.
- Romano, Catherine, Report Card on TQM, Management Review, št. 1 (1994), str. 22–25.
- Saltmarsh, Douglas, Ireland, Mark, in J. McGregor, Allister, The performance framework: a systems approach to understanding performance management, Public Administration & Development, št. 5, (2003), str. 445–456.
- L. Schroeder, Bernard, L. Lewis, John, in D. Stricklin, William, Economics and Management, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992.
- Skubic, Ivan in Kern Pipan, Karmen, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost in evropska nagrada za kakovost, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ljubljana, <http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/PRSPO/LiteraturaSlo/BrosuraPRSPO-slo.pdf>. (zadnjič obiskano: 01. 02. 2017).
- Staes, Patrick, in Thijs, Nick, Growing Towards Excellence in the European Public Sector: A decade of European collaboration with CAF, EIPA, Maastricht, 2010.
- Staes, Patrick, in Thijs, Nick, Stoffels, Ann, in Geldof, Sven, Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What Next? A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework, EIPA, Maastricht, 2011.
- Topič, Bogdan, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO), http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Bogdan_20Topic.pdf. (zadnjič obiskano: 31. 05. 2009).