

Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi (izsledki raziskave 2007–2008)

UDK: 336.145(497.4)

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Barbara Leskovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
barbara.leskovsek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Namen raziskave je bil predvsem: (1) preučiti trende razvoja odličnosti in inovativnosti oz. rabe ustreznih orodij s primerjavo stanj v letih 2003, 2006 in glede na načrte v 2009 ter s pristopi v podjetjih in (2) spodbuditi širjenje zavesti v javni upravi o pomenu identifikacije in širjenja dobrih praks. Ugotovili smo, da so trendi istosmerni, število različnih orodij in pogostnost njihove rabe, zlasti modelov CAF (angl. Common Assessment Framework oz. slov. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju) in EFQM (angl. European Foundation for Quality Management oz. slov. Evropska fundacija za kakovost), delno tudi BSC (angl. Balanced Scorecards oz. slov. Sistem uravnoteženih kazalnikov), ter standardov ISO se stalno povečuje, toda glavni sistemski slabosti sta nekonsistentna politika razvoja kakovosti in odličnosti od zgoraj navzdol ter manjkajoča metodologija za empirično evalvacijo učinkov rabe orodij. Posamezne organizacije so prepuščene lastni iniciativi, podpora vlade in ministrstev je zgolj deklarativna. Inovativnost pa razumejo predvsem kot postopno izboljševanje načinov dela, v prvi vrsti z vidika strank, kar se v glavnem kaže v oceni finančnih prihrankov.

Ključne besede: javna uprava, kakovost in odličnost, inovativnost, organizacija.

JEL: H 83, L15, O31, D73

1. Uvod

Prispevek z naslovom »Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi« predstavlja rezultate Raziskave o poslovni odličnosti, v povezavi z uporabo orodij za stalne izboljšave in inovativnost, dvig kakovosti in odličnosti v organizacijah v Republiki Sloveniji, ki je bila, v večini v letu 2007, izvedena na Fakulteti za upravo, v sodelovanju z Uradom Republike Slovenije za meroslovje ter Fakulteto za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Raziskava o poslovni¹ odličnosti v RS oz. natančneje o rabi orodij za razvoj kakovosti in odličnosti in stalne izboljšave, s posebnim poudarkom na ugotavljanju pomena inovativnosti v organizacijah, ki so bile ključni predmet raziskave, je preverjala povezave med inovativnostjo in poslovno odličnostjo organizacij na eni strani ter primerjavo med velikimi, majhnimi, srednjimi podjetji in organizacijami javne uprave na drugi strani. Namen preučevanja je bil predvsem aplikativno usmerjen, saj je bila skupna želja naročnikov in izvajalcev, pridobiti empirične analitične podlage o dejanski in načrtovani rabi orodij razvoja kakovosti po časovni premici in tipih organov, na podlagi česar naj bi se pripravila strategija nadaljnjega razvoja kakovosti v javni upravi. Nadalje naj bi prek zbiranja podatkov organizacije zaznale strateški interes za razvoj področja, s čimer naj bi raziskava uresničila tudi namen ozaveščenja pristojnih o pomenu razvoja kakovosti poslovanja (tudi) v javni upravi. V slednjem delu je bila raziskava nadalje usmerjena v preverjanje domneve glede povezave med domnevno čim bolj razširjenimi in pogosto uporabljanimi orodji kakovosti ter višjo stopnjo inovativnosti dela. Zaradi lažjega kasnejšega razumevanja aplikativnega dela raziskave bodo uvodoma pojasnjeni nekateri osnovni pojmi, ki izhajajo že iz samega naslova prispevka. Za teoretičnim delom bo nadaljevanje prispevka namenjeno empirični predstavitvi glavnih izsledkov raziskave.

Inovativnost je v ekonomski teoriji eden od faktorjev gospodarske rasti, eno od gonil razvoja. Tako pojem inovacija kot tudi pojem inovativnost imata pozitiven prizvok, pomenita nekaj koristnega, nekaj, kar prinaša napredek in večje zadovoljstvo. Inovativnost je tesno povezana z ustvarjalnostjo, saj se zamisel najprej ustvari, nato pa prek procesa inovativnosti (lahko) prenese v stvarnost. Organizacija je inovativna takrat, ko določeno nalogo opravi na način, kot za to delovno mesto ni običajno ali kadar ta organizacija odjemalcem ponudi neko novo storitev na drugačen, boljši način (npr. kot storitev preko interneta).

¹ Model EFQM, po katerem povzemamo opredelitve, je do prenove v letu 2003 (in šele kasneje tudi v slovenskih gradivih) uporabljal termin »poslovna odličnost«, po prenovi pa zgolj termin »odličnost«. V tem prispevku pojmujeemo termina kot sinonima.

Inovacije v javni upravi lahko opredelimo kot uvajanje novih storitev, organizacijskih oblik, postopkov in načinov vodenja, ki na določenem področju še niso bili uporabljeni². Nemec³ poudarja, da je javni upravi bližji pojem sprememb ali morda izboljšav, vsekakor pa gre za pristop *kaizen*, torej postopnih in ne revolucionarnih oz. radikalnih izboljšav.

Naslednji pojem, ki izhaja iz samega naslova in zahteva razlago, je kakovost (angl. *quality*). Večja kot je kakovost, večja je vrednost proizvodov in storitev za vse udeležene strani v političnem in finančnem okviru. Celovito obvladovanje kakovosti (TQM – *Total Quality Management*) pa se osredotoča na postopke in procese, ki veljajo kot orodje za zagotavljanje kakovosti. Višja stopnja kakovosti je odličnost (angl. *excellence*), kar pomeni preseganje potreb, zahtev in pričakovanj odjemalcev oziroma vseh udeleženih strani pri delovanju organizacije. Odličnost po modelu CAF 2006 (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF, 2007) pomeni odlično prakso pri upravljanju organizacije in doseganju rezultatov, temelječih na nizu osnovnih načel celovitega obvladovanja kakovosti, kakor jih določa model EFQM – European Foundation for Quality Management (Evropska fundacija za kakovost) (Savič in dr., 2007).

Javna uprava je neenotno opredeljevan pojem, ki zajema državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije tako teritorialnega kot funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin⁴. Javna uprava deluje s pisnimi dokumenti, opravlja časovno določene in kontinuirane naloge na temelju vsebinsko-pravnih ali tehničnih pravil, organizirana pa je funkcionalno in hierarhično s poudarjanjem centralizacije. Javna uprava je opredeljena ne samo po funkcionalni dimenziji (določenost funkcij in nalog v javnem interesu) in organizacijski dimenziji (stalne strukture z opredeljenimi kadrovskimi, finančnimi in drugimi viri), temveč tudi procesno – zaradi določenosti postopkov kot jamstva (formalne) zakonitosti (Kovač, 2006). Za javno upravo so značilna razmerja nad- in podrejenosti, pri čemer je nadrejeni organ oblastne moči, v zasebnem pravu pa je poglavitno pravilo enakopravnost sodelujočih oseb⁵. Kot pravi Pirnat⁶, je glavna težava pri pravnem obravnavanju pojavov v zvezi z upravo v tem, da skušamo empirični pojav zaobjeti v pravnih

² Loeffler, 2006, str. 23, prim. Virant, 2007.

³ V Žargi et al., 2007, str. 203.

⁴ Šmidovnik, 1985, str. 129-130.

⁵ Pavčnik, 1997, str. 437.

⁶ 1988, str. 9, v Kovač, 2006.

normah in ga nato analizirati s strogimi formalnimi pravili logike in pravne znanosti; posledica splošnosti in abstraktnosti pa sta neskladnost med dejanskim in normativnim.

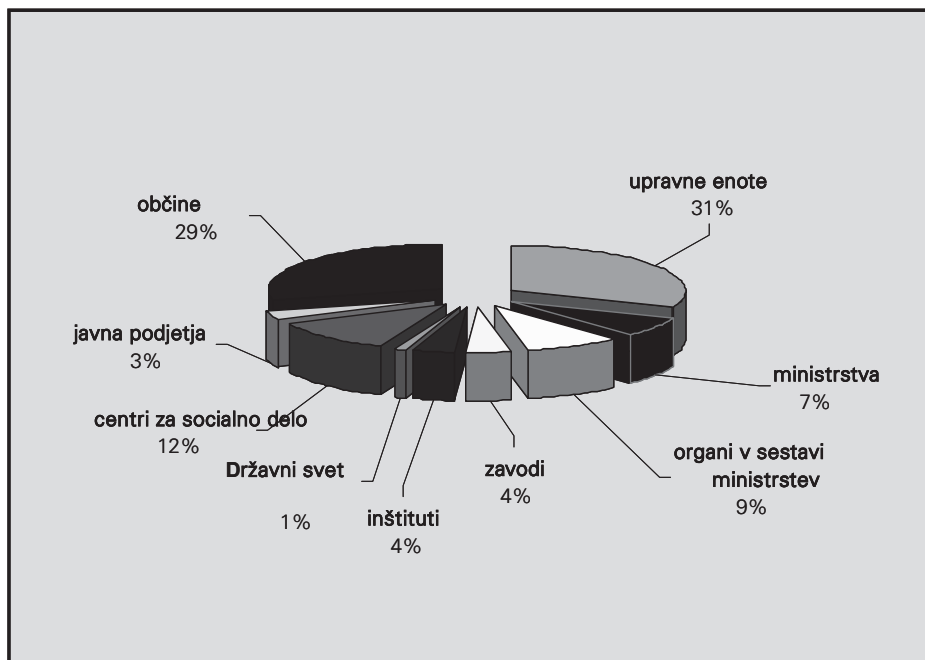
Osnova uvodoma omenjene raziskave o rabi orodij za kakovost in odličnost, s tem pa o spodbujanju procesa stalnih izboljšav in razvoja organizacijske inovativnosti, je bila domneva, da ne glede na sektor delovanja v organizacijah obstaja povezava med razvojem kakovosti poslovanja in inovativnostjo. Organizacije, ki skrbijo za razvoj kakovosti oziroma odličnosti (Marolt in Gomišček, 2005), pretežno z vlaganjem v ustrezne vire in rabo orodij TQM, s poudarkom na internih in eksternih evalvacijskih postopkih, ustvarjajo spodbudno okolje za inovacije na ravni posameznega zaposlenega, posledično pa v celotni organizaciji. Vzpostavitev systemskega razvoja inovativnosti pa spet vodi v višjo raven kakovosti poslovanja (Nemec, 2003).

V tem okviru sta bili postavljeni dve glavni raziskovalni vprašanji, ki smo ju preučevali prek postavljenih hipotez; in sicer (1) v javni upravi organizacije (še) ne uporabljajo orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti sistematično in (2) pri obsegu in rezultatih rabe različnih orodij odličnosti izkazujejo višjo stopnjo inovativnosti in boljše učinke poslovanja tiste organizacije, ki več vlagajo v posamezne zaposlene in organizacijski razvoj. Cilj raziskave je bil torej dokazati hipotezo, da se v javni upravi orodja razvoja kakovosti uporabljajo še nesistematično in da vendar tiste organizacije, ki taka orodja uporabljajo, izkazujejo več pozitivnih rezultatov pri inovativnosti zaposlenih in zadovoljstvu različnih deležnikov z delom organizacije.

2. Metodologija

Skladno z definicijo javne uprave smo oblikovali tudi nabor organizacij, ki so bile vključene v raziskavo. S pomočjo anketnega vprašalnika smo raziskavo izvajali na zelo reprezentativnem vzorcu, ki so ga sestavljali ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, vladne službe, torej z eno besedo organi državne uprave. Največji odstotek naslovnikov je bil na področju občinske uprave, v raziskavo pa smo vključili tudi centre za socialno delo (CSD) in javne zavode. Skupno gre za reprezentativni vzorec več kot 400-ih organizacij javne uprave. Stopnja odzivnosti je presegla zastavljena pričakovanja, saj je bilo vrnjenih 140 anketnih vprašalnikov (slika 1) oz. več kot 33% naslovnikov je sodelovalo v sami raziskavi. S tem se je potrdil vidik verodostojnosti pridobljenih podatkov, ki smo jih lahko analizirali za potrebe izvedbe raziskave.

Slika 1: Deleži anketirancev glede na tip organa (od 140)



K raziskovanju smo pristopili sistematično (Toš in Fink, 1998), in sicer od opredelitve problema in postavitve raziskovalnih vprašanj (glede na prevladujoče mnenje stroke) do uporabe metode raziskovanja s predhodnim zbiranjem podatkov in argumentirano potrditvijo/zavrnitvijo raziskovalnih vprašanj. Uporabili smo metode raziskovanja na področju družboslovnih znanosti.

Raziskava pokriva teoretično-dogmatični kot empirični vidik uporabe orodij za dvig kakovosti oz. odličnosti v javni upravi oz. zasebnem sektorju v Sloveniji. Prvi vidik se izraža pri opredelitvi osnovnih pojmov, iz katerih definicij izhaja domet raziskave. Dogmatika se izkazuje tudi pri opredelitvi okvirov empiričnega raziskovanja (opredelitev pojma javne uprave in s tem organizacij anketirancev ipd.), predvsem pa pri sami interpretaciji statističnih rezultatov. V celotni raziskavi sicer prevladuje drugi vidik, saj je krovni cilj projekta zbrati in obdelati podatke o rabi orodij in vlaganju v inovativnost in razvoj odličnosti poslovanja v praksi. Empirične metode so namreč nujne pri spoznavanju sveta dejstev, pri čemer se upoštevajo izkušnje iz prakse. Za proučevanje sveta teoretičnih opredelitev (definicij) pa je treba uporabiti deskriptivno metodo, tj. analizo vsebine pojmov, njihovo opredelitev v predpisih oz. kontekstu posameznih pristopov in strokovne literature, njihovo interpretacijo in primerjavo. Opisana dvojnost pojavov je torej ključna tudi za dvojnost uporabljenih metod in ugotovitev te raziskave.

Pretežno smo uporabili tudi elemente sociološke metode, ki velja v večini primerov za osnovno, ko umešča določene institute javne uprave v resnično družbeno življenje, upošteva oblikovanje pravnih norm v luči vladajočih družbenih vrednot. Sociološka metoda pa ne more biti edina, ker temelji na upoštevanju le veljavnih predpisov. Kljub temu prinaša zanimive zaključke v okviru raziskovanja relacij prava v razmerju do družbe in obratno. Aktivnosti v projektu so bile razdeljene v tri ravni: (1) oblikovanje teoretičnih izhodišč, (2) zbiranje podatkov in (3) njihova statistična in vsebinska obdelava.

Empirični del raziskave temelji na metodi študije primerov.

Na podlagi izvedene metode anketiranje in dodatnih razgovorov s predstavniki anketirancev v anketi ter drugih sodelujočih v raziskavi so bili izpostavljeni zlasti praktični problemi. Anketna metoda (angl. *survey research*) omogoča zbiranje kvantitativnih podatkov in sodi med kvantitativne metode. Anketa je namreč vsako zbiranje podatkov s pomočjo postavljanja vprašanj – spraševanja, ki ga je mogoče izvajati na različne načine. Anketiranje je mogoče izvesti v obliki individualnega ali skupinskega anketiranja, lahko se izvede po pošti, elektronski pošti, na internetnih straneh, po telefonu ... Vprašanj je več vrst, ki se razlikujejo glede na različne kriterije (glede na vsebino, glede na način odgovarjanja, glede na pomen v vprašalniku, posredna, neposredna vprašanja, glede na posebne namene itd...) (po <http://www.znanstveniki.si/>; Ambrožič, 2005).

Za potrebe naše raziskave smo uporabili vse mogoče oblike vprašanj glede na način odgovarjanja. Pri odprtih vprašanjih so lahko anketiranci oblikovali prost odgovor, izražen s svojimi besedami; pri zaprtih vprašanjih smo anketirancem ponudili odgovor z navedenimi alternativami; pri polodprtih vprašanjih smo anketirancem omogočili prost odgovor na zastavljeno vprašanje ali pa odgovor v skladu s ponujenimi odgovornimi kategorijami. Z anketnimi vprašalniki, ki smo jih pošiljali po pošti in elektronski pošti, smo pridobili podatke od nekaterih organizacij, ki so bile predmet raziskave, nato pa smo pridobljene rezultate posplošili glede na raziskovalno skupino oz. vzorec ter jih med seboj primerjali. Organizacije smo nekajkrat pozvali k sodelovanju po pošti, telefonu in prek interneta ter tako povečali vzorec za raziskavo. Vsem, ki se niso odzvali po dveh dodatnih poslanih dopisih, smo poslali opomnik s ponovno priloženim vprašalnikom⁷.

⁷ Po Kalton in Vehovar, 2001, str. 83.

Obdobja, iz katerih je raziskava črpala podatke, so bila leto 2003, 2006 in 2009. Leto 2006 je bilo izbrano kot referenčno za današnje stanje, ker so organizacije kot anketiranci na anketo odgovarjale pretežno v času od junija do avgusta 2007, torej so uporabile zadnje dostopne sekundarne statistične podatke za celo koledarsko obdobje, tj. leto 2006. Zamik po treh let za nazaj in naprej (glede na načrte za l. 2009) pa je bil določen po izkušnjah in praksi Evropske fundacije za upravljanje kakovosti (EFQM) iz Bruslja. Statistična analiza podatkov je bila za vse vprašalnike najprej izvedena računsko z orodjem Excell, pozneje pa so bili podatki obdelani in analizirani s programskim paketom SPSS (angl. *Statistical Package for Social Sciences*).

3. Prikaz različnih orodij merjenja odličnosti

S ciljem stremljenja k (naj)boljšemu so se izoblikovala razna orodja in pristopi (več v Dolinšek et al., 2006, Kovač, 2003). Prvi so bili posamični (pretežno ekonomski) kazalniki, nato so sledili standardi zagotavljanja kakovosti z določitvijo minimalnih kriterijev (angl. *Quality Assurance*), med katerimi je najbolj razširjen sistem vodenja ISO 9000. V nekaj desetletjih po 2. svetovni vojni je sledila radikalna nadgradnja, saj so se začeli oblikovati različni modeli kakovosti, ki za razliko od standardov stremijo k spodbujanju stalnih izboljšav (angl. *Quality Management*). Zato velja pred samim empiričnim delom raziskave, zaradi boljšega poenotenja terminologije, lažjega razumevanja aplikativnih rezultatov, predvsem pa pridobitve relevantnih podatkov glede na razumevanje osnovnih pojmov (posledično pa tudi tolmačenje), predstaviti ta različna orodja odličnosti, ki so jih razvili domači oz. tuji znanstveniki in iz katerih tudi izhajajo zastavljena anketna vprašanja.

Med najbolj uveljavljenimi je brez dvoma evropski model odličnosti EFQM, ki ga poznamo tudi pri nas v sklopu postopka za podelitev Priznanja RS za poslovno odličnost (PRSPO). Poleg tega se v slovenski javni upravi uporabljajo standardi in pristopi, kot so npr. Barometer kakovosti, analiza zadovoljstva strank in zaposlenih, SiOK – organizacijska klima, standard Vlagatelji v ljudi, sistem finančnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, sistem uravnoteženih kazalnikov – *Balanced Scorecard* idr. Ključen pa je model CAF, model za javni sektor.

Model odličnosti EFQM je bil oblikovan v osemdesetih letih 20. stoletja, na njegovem temelju so najprej začeli podeljevati evropsko nagrado za (poslovno) odličnost leta 1992, sprva le za zasebni sektor, danes za kategorije velikih podjetij, malih in srednjih podjetij ter javnega sektorja. V Sloveniji je partnerska organizacija Urad RS za meroslovje v sklopu sistema priznanj RS za poslovno odličnost (PRSPO). Priznanje PRSPO je bilo osnovano v prvih letih po osamosvojitvi Slovenije v okviru nacionalnega programa za kakovost - po zgledu evropske nagrade za kakovost „*EFQM Excellence Award-EEA*“ ter nacionalnih nagrad drugih držav EU - v podporo politikam večanja konkurenčnosti na vseh področjih delovanja države. Osnova za delovanje na tem področju so evropski kriteriji odličnosti ter merila za njihovo ocenjevanje, ki jih je razvila Evropska fundacija za kakovost EFQM – »*European Foundation for Quality Management*«. Namen priznanja je spodbujati slovenske gospodarske družbe, zavode in druge pravne osebe, kot tudi državne organe na vseh področjih delovanja k uvajanju sistemov sodobnega, učinkovitega in celovitega doseganja kakovosti in poslovne odličnosti.

Ravno na področju kakovosti smo pri nas med prvimi v Evropi pri uporabi Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF, angl. *Common Assessment Framework*). Model, kot je bil oblikovan pod okriljem Komisije ES in Evropskega inštituta za javno upravo sprva v l. 1998 (pilot) in je v redni rabi od l. 2000, omogoča uporabo prek samoocenjevanja ali zunanega ocenjevanja in tekmovanja. Posebnost modela CAF je v tem, da upošteva posebnosti javne uprave, npr. pomen odnosa do strank, nefinančne kazalnike uspešnosti idr.

ISO (Mednarodna organizacija za standardizacijo) je globalna institucija, ki določa, katere mednarodne standarde je treba uporabljati pri delovanju, v vladi in družbi, razvija te standarde v partnerstvih v okviru sektorjev, ki jih bodo uporabili, jih povzema s pomočjo preglednih postopkov, ki temeljijo na nacionalnih vhodih, ter jih daje na razpolago v svetovnem merilu. ISO standardi določajo zahteve za najsodobnejše proizvode, storitve, postopke, materiale in sisteme ter ustrezno ocenjevanje skladnosti, vodstvene in organizacijske prakse (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF, 2007).

Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC (angl. *Balanced Scorecards*) je orodje za prenos strategije v operativno delovanje organizacije, ki sta ga konec osemdesetih let 20. stoletja razvila harvardska profesorja Robert S. Kaplan in David P. Norton. Metoda merjenja rezultatov z uravnoteženimi kazalniki omogoča vodstvom podjetja opredeliti cilje, ki presegajo zgolj finančno

uspešnost in zajemajo vlaganja v ljudi ter v izboljšanje procesov, s pomočjo katerih lahko zagotavljajo dolgoročno uspešnost. Uravnoteženi sistem kazalnikov je menedžersko orodje za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije⁸.

Barometer kakovosti je eno izmed orodij oz. metod ugotavljanja zadovoljstva strank z delom uprave. S tem se pridružuje sorodnim pristopom, ki so v veljavi že nekaj let, zlasti ankete o zadovoljstvu strank na upravnih enotah (od leta 2001) in drugih organih. Barometer kakovosti meri zadovoljstvo strank na mesečni osnovi. Vprašalnik barometra kakovosti vsebuje oceno štirih parametrov delovanja organa: kakovost dela uslužbenca/ev, odnos uslužbenca/ev, hiterost opravljenega dela in urejenost in dostopnost organa.

Sistem ocenjevanja odličnosti v javni upravi (SOOJU) je sistem, ki ga je v okviru projekta po naročilu MJU (Ministrstvo za javno upravo) in MIRS (Urad RS za meroslovje) v l. 2007 razvila Fakulteta za upravo ob rabi modela CAF 2006 in UUP (Uredba o upravnem poslovanju). Cilj projekta je bil razviti in vzpostaviti sistem zunanjega ocenjevanja odličnosti organizacij slovenske javne uprave na podlagi evropskega modela (okvira) za javni sektor CAF in Uredbe o upravnem poslovanju v delu, ki se nanaša na standarde poslovanja javne uprave z uporabniki javnih storitev (v projektu je bilo opredeljenih 22 tovrstnih standardov).

4. (Ne)uporaba orodij za razvoj odličnosti/inovativnosti

Rezultati glede na postavljena raziskovalna vprašanja so:

1. V javni upravi organizacije (še) ne uporabljajo orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti sistematično. To raziskovalno vprašanje je preverjeno prek 9-ih podvprašanj.

Analiza je pokazala, da organizacije v povprečju v večji meri (od 62 do 67 % vseh prejetih vprašalnikov) sistematično vodijo evidence o številu zaposlenih na različnih področjih. Na področju spremljanja in ocenjevanja števila dni izobraževanja na zaposlenega organizacije v povprečju vodijo evidence v 50–60 % primerov. Sodelujoče organizacije spremljajo in ocenjujejo finančne vire v večji meri na področju izobraževanja (57–67 %) kot pa na področju izboljšav in inovativnosti

⁸ Kaplan in Norton, 2000, str. 19–20.

(44–47 %) ter raziskav in razvoja (39–42 %). S to ugotovitvijo je delno potrjen tudi drugi del raziskovalnega vprašanja, ki sledi v nadaljevanju, namreč da organizacije ne spremljajo zaposlenih s sistematičnimi in strukturiranimi podatki s področja izboljšav/kakovosti in inovativnosti, saj so rezultati analize pokazali, da v povprečju v manjši meri (34–37 %) ali pa sploh ne (49–52 %) spremljajo in evidentirajo predlogov za izboljšave in inovacije, prav tako pa v manjši meri (34–38 %) ali sploh ne (49–52 %) spremljajo in evidentirajo, kdo in koliko zaposlenih je podal(o) predlog. Organizacije tudi ne spremljajo sistematično in strukturirano realizacije prejetih predlogov (30–36 %) ali pa tega podatka sploh ne ugotavljajo (50–57 %). Ocenjene neto prihranke, ki nastanejo zaradi realiziranih predlogov za stalne izboljšave in inovacije, sodelujoče organizacije spremljajo le v nizkem odstotku (17–22 %) ali pa sploh ne (65–69 %). Podobno sliko nam pokažejo podatki o spremljanju višine nagrade, ki jo zaposleni prejmejo za svoje realizirane predloge in izboljšave (23–29 %), ali pa organizacija tega podatka sploh ne vodi (57–63 %). Pri tem je več anketirancev izrecno poudarilo, da podatkov ne vodijo, ker ni izkazanega interesa za njihovo spremljanje.

V obdobju 2003–2006 je povprečno ocenjeno število dni za izobraževanje zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti 144,95, na področju dviga inovativnosti 41, na področju razvoja kadrovskih virov 86,5 in na področju izboljševanja voditeljskih spretnosti 79. Na vseh področjih izobraževanja se isti trend načrtuje tudi za obdobje do leta 2009. Linearni trend, ki smo ga statistično izračunali samostojno na podlagi pridobljenih podatkov anketnih vprašalnikov, nam je tako podal enako sliko kot drugi statistični izračuni, namreč, da se namreč število dni, ki jih organizacije namenjajo za izobraževanje zaposlenih po obravnavanih področjih, v obdobju 2003–2006 neprestano povečuje, kar se bo nadaljevalo tudi v obdobju do leta 2009. Od vseh štirih obravnavanih področij prednjači število dni, namenjenih izobraževanju zaposlenih za dvig kakovosti in inovativnosti, kar kaže na visoko stopnjo zavedanja vodstva in zaposlenih, da so kakovost dela in inovativne rešitve zaposlenih pomemben vidik uspešnosti poslovanja tudi v javni upravi.

Analiza je med drugim tudi pokazala, da je v letu 2006 organizacijam, ki imajo med 26 in 50 zaposlenih, najbolj pomemben postopek certificiranega sistema vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000. V letu 2009 se bo predvidoma povečal delež organizacij s tolikšnim številom zaposlenih, ki se jim zdi ta postopek najpomembnejši. Največ organizacij, ki se jim zdi v letu 2009 najbolj pomembno ocenjevanje po modelu CAF od zunanjih ocenjevalcev oziroma

Polona Kovač, Barbara Leskovšek

**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v
slovenski javni upravi**

sodelovanje v pilotnem projektu zunanje ocene po tem modelu (javni sektor), je tistih, ki imajo med 26 in 50 zaposlenih.

Nekateri splošni sklepi, ugotovljeni v zvezi s prvim raziskovalnim vprašanjem, so naslednji:

- Organizacije sistematično spremljajo porabo finančnih sredstev na področju izobraževanja zaposlenih, ne vodijo pa tovrstnih evidenc in ne evalvacije po področjih izobraževanj in delu uslužbencev.
- Raziskovane organizacije merijo število dni izobraževanja na zaposlenega, pri čemer to število v razdobju 2003–2006 narašča, na nekaterih področjih z indeksom naraščanja 1,8 (za l. 2009 pa očitno celo predimenzionirano, saj naj bi se na področju kakovosti povečalo kar za več kot 200 % glede na l. 2006!).
- Organizacije le izjemoma (le nekatere posamične) spodbujajo, sistematično vzpostavljajo, merijo in nagrajujejo predloge za izboljšave (pribl. 50 % anketirancev sploh ne).
- V opazovanih obdobjih organizacije uporabljajo interna in eksterna orodja za razvoj kakovosti čedalje pogostejše, pri čemer pa niso razviti kazalniki za evalvacijo učinkov teh pristopov v povezavi s strateškimi cilji javne uprave.
- Bolj ko sledijo spremembam na področju kakovosti in odličnosti, več evalvacijskih shem organizacije dejansko uporabljajo. Pri tem pa teh pristopov ne vključujejo v načrte dela oziroma specifične načrte. Rezultati so enaki za interne in eksterne pristope.
- Šibka ali kvečjemu srednja je povezanost (večjega) števila zaposlenih, ki naj bi pomenili kritično maso, z uporabo orodij za spodbujanje stalnih izboljšav ter razvoj kakovosti in inovativnosti (povezanost na podlagi Pearsonovega koeficienta korelacije).
- Organizacije po pričakovanjih v opazovanih obdobjih težijo k povečevanju števila dni za izobraževanje zaposlenih na področjih kakovosti in odličnosti, razvoja kadrovskih virov in izboljšanja voditeljskih spretnosti, manj pa na področju dviga inovativnosti. Poleg tega ugotavljamo, da razvoja zaposlenih v javni upravi organizacije ne pojmujejo nujno v povezavi z razvojem kakovosti oziroma odličnosti, saj so podatki glede izobraževanja za razvoj kadrovskih virov in izboljšanje voditeljskih spretnosti opazno višji od tistih za področje dviga kakovosti, torej z njimi nepovezani.

- Organizacije vodijo finančne podatke le, če se ti neposredno navezujejo na porabo proračunskih sredstev, torej po namenu porabe in ne po ciljih uporabe teh sredstev. Poleg tega niti tiste, ki imajo vsaj delno vzpostavljen sistem zbiranja in vrednotenja predlogov za izboljšave, ne ocenjujejo neto prihrankov iz naslova realiziranih predlogov izboljšav.
- Organizacije slovenske uprave, tako vsaka posamič kot na ravni javne uprave kot celote, deklarativno sicer poudarjajo ideje in pristope novega javnega menedžmenta v glede merjenja rezultatov (*management by objectives*), v resnici pa gre le za meritve vložkov in še to zgolj finančnih virov.

Prvo raziskovalno vprašanje je bilo tako v celoti potrjeno. Zaradi uvodoma podanih omejitev in omejene stopnje zaupanja menimo, da je bilo raziskovalno vprašanje postavljeno popolnoma pravilno – z dodatkom, da sistematične uporabe orodij za razvoj odličnosti in inovativnosti v javni upravi ni, toda: še ni. Zavedanje o pomenu teh pristopov in njihova dejanska raba v opazovanem obdobju in še posebej v načrtih organizacij namreč izkazuje opazen naraščajoč trend, čeprav je premalo empiričnih evalvacij o učinkih.

2. Pri obsegu in rezultatih rabe različnih orodij odličnosti izkazujejo višjo stopnjo inovativnosti in boljše učinke poslovanja tiste organizacije, ki več vlagajo v posamezne zaposlene in organizacijski razvoj.

Ob koncu obdobja 2003–2006 je bilo povprečno ocenjeno število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti 35,96 in se je v tem obdobju v povprečju povečalo za 9; isto se pričakuje tudi v obdobju do leta 2009. Na področju raziskav in razvoja je 43,7 zaposlenih, njihovo število se je v opazovanem obdobju 2003–2006 v povprečju povečalo za 24,8, enako pa se pričakuje tudi za obdobje do 2009. Na področju razvoja kadrov je bilo 14 zaposlenih in se najmanj ohranitev tega števila načrtuje tudi za prihodnje triletno obdobje. Od vseh treh obravnavanih področij po podanih ocenah prednjačijo finančni viri za področje izobraževanja zaposlenih, kar gre pripisati usmeritvi, ki se vse bolj uveljavlja med zaposlenimi, namreč k vseživljenjskemu učenju, saj se tako zaposleni kot delodajalci zavedajo, da v današnji informacijski družbi formalno pridobljena izobrazba kmalu zastara in je zato za boljše opravljanje dela in doseganje visoke stopnje konkurenčnosti nujno potrebno neprestano pridobivanje novih znanj.

Pogostost uvajanja oziroma uporabe novih orodij in pristopov na eno leto je bila 15,71 % v letu 2003, 20,71 % v letu 2006 in 28,57 % v letu 2009. Neko-liko višji odstotek se kaže še pri tistih anketirancih, ki so se opredelili pri odgo-ovorih na pogostost treh let in sicer 9,29 % v letu 2003, 8,57 % v letu 2006 in 4,29 % v letu 2009.

Anketiranci uporabi nekaterih internih pristopov dajejo prednost pred drugimi, saj se v opazovanih obdobjih v iste range uvrščajo enaki interni pris- topi; tako imamo npr. v prvem oz. drugem rangu uporabo barometra kakovosti in izvajanje samoocenjevanja po modelu CAF, v tretjem in četrtem rangu izva- janje primerjalne analize s tekmeci oziroma z najboljšimi v panogi, kot sestavni del analize, predvsem za strateške namene (angl. *benchmarking*) in vpeljevanje procesnih kazalnikov, ki jih redno spremljajo s statističnimi orodji ..., v zadnjih dveh rangih, to je v petnajstem in šestnajstem, pa uporabo sistema 6 sigma in sistema 20 ključev. Tako rangiranje kaže, da se organizacije raje poslužujejo tistih internih pristopov, ki so poznani širšemu krogu, saj imajo tako več mož- nosti za primerjanje rezultatov z drugimi, podobnimi organizacijami v javnem sektorju tako pri nas kot v drugih državah. Poleg tega pa se pri načrtovanju prihodnje uporabe internih pristopov k spodbujanju inovativnosti in kakovosti odločajo za orodja, ki so jih imeli v večini organizacij v preteklem obdobju že vpeljana.

Dnevi izobraževanja na zaposlenega, predvideni za leto 2009, so v upadanju (na 2,05 dni), število evidentiranih predlogov za izboljšave ali inovacije na zaposlenega v organizaciji pa bo predvidoma naraslo (na 8,62 predlogov), pri čemer velja enako za povprečni odstotek realizacije prejetih predlogov (na 47,53 %). V obdobju 2003–2006 vse tri opazovane spremenljivke naraščajo, in sicer dnevi izobraževanj na zaposlenega s 4,72 v l. 2003 na 7,9 v l. 2006, število evidentiranih predlogov s 3,34 v l. 2003 na 5,69 v l. 2006 in povprečni odstotek realizacije prejetih predlogov s 27,59 % v l. 2003 na 41,65 % v l. 2006. Iz dobljenih rezultatov izstopa le podatek o predvidenem številu dni izobraževanja na zaposlenega v letu 2009, kar gre morda pripisati razvoju e-uprave, saj je bilo v začetni fazi treba usposobiti veliko število uslužbencev za opravljanje e-storitev, sedaj ko sistem teh storitev že deluje, pa se znanje le nadgrajuje in ni več potreben tolikšen obseg izobraževanj. Drugi mogoči vpliv na to spremenljivko pa so zakonske spremembe zaradi vstopa Slovenije v EU in s tem povezano izobraževanje pristojnih uslužbencev, ki se je v tistem obdobju zelo povečalo, sedaj pa se je potreba po njem zmanjšala.

Spremenljivke, pri katerih se je na podlagi Pearsonovega koeficienta korelacije pokazala povezanost s številom dni izobraževanj na leto, so: izvajanje notranje presoje po sistemu ISO 17025, ISO 17020 in podobno, izvajanje samoocenjevanja po modelu odličnosti CAF, vpeljeni procesni kazalniki in redno spremljanje procesov s statističnimi orodji ter uporaba barometra kakovosti. Za leto 2009 pa je bilo ugotovljeno, da si nekatere organizacije prizadevajo, da bi z znanjem, ki ga zaposlenih pridobijo na izobraževanjih, povečali tudi uporabo naštetih internih pristopov k spodbujanju stalnih izboljšav in inovativnosti ter dviga kakovosti in odličnosti, s tem pa dvignili tudi kakovost opravljenih storitev.

Organizacije, ki so imele v letu 2003 izdelan načrt za stalne izboljšave in inovativnost ter dvig kakovosti in odličnosti, so v tem letu evidentirale kar 43 % zaposlenih, ki so skupno podali 160 evidentiranih predlogov, tiste brez izdelanega načrta pa le 9 % zaposlenih, ki so podali tak predlog. V letu 2006 so prve evidentirale prav tako 43 % zaposlenih, ki so skupno podali 301 evidentiran predlog, druge pa le 16 % zaposlenih s podanimi predlogi. Delež slednjih zaposlenih pri teh organizacijah se je sicer od leta 2003 do leta 2006 dvignil za 7 %. Organizacije, ki nameravajo v letu 2009 izdelati načrt za stalne izboljšave in inovativnost ter dvig kakovosti in odličnosti, ocenjujejo, da bodo evidentirale kar 49 % zaposlenih, ki bodo skupno podali 422 evidentiranih predlogov, tiste, ki v letu 2009 tega še ne nameravajo storiti, pa so kljub temu ocenile, da bodo evidentirale 10 % takšnih zaposlenih. Kot vidimo, se je povečalo število predlogov, ki ga organizacije v letu 2009 po svoji oceni pričakujejo, pri tistih, ki so oziroma bodo izdelale načrt za stalne izboljšave ter dvig kakovosti in odličnosti.

Korelacija med spremenljivkama uporabe orodij za stalne izboljšave in dvig inovativnosti zaposlenih na eni strani ter pomembnosti postopkov za priznanje kakovosti poslovanja od zunanjih (pooblaščenih) institucij na drugi je v letu 2006 izkazala statistično značilnost po Pearsonovem koeficientu korelacije, saj je bilo kar 19,39 % koeficientov, ki so pokazali, da sta posamezni spremenljivki povezani in ter 80,61 % takih, ki tega niso pokazali. Za leto 2009 je statistično značilno povezanost pokazalo 25,45 % koeficientov med pari spremenljivk.

Ugotovili smo, da po posameznih skupinah največji delež odgovorov, da uporabljajo orodja za stalne izboljšave, pripada upravnim enotam (UE), sledijo občine (12,3 %), organi v sestavi, centri za socialno delo (CSD), nato pa ministrstva, zavodi, vladne službe. Javna podjetja in državni svet niso podali pozitivnega odgovora.

Poleg tega smo ugotovili, da je tudi delež tistih, ki uporabljajo pristope za merjenje stalnih izboljšav, največji v skupini UE, ki jim sledijo občine, zavodi ter

CSD in organi v sestavi. Javna podjetja, ministrstva, vladne službe in državni svet niso podali pozitivnega odgovora.

Pri UE smo za leto 2009 zabeležili padec izdelave omenjenih načrtov, saj je takšno oceno podalo le 31 organizacij, leta 2006 pa 35 (kar znotraj te skupine pomeni padec z 81 na 72 % organizacij). Centri za socialno delo, občine, organi v sestavi in zavodi pa bodo število načrtov predvidoma povečali. Pri javnih podjetjih ter vladnih službah se ocene odgovorov v primerjavi z letom 2006 niso spremenile.

Kaže, da se razlika med UE in drugimi segmenti uprave zmanjšuje oziroma so taki vsaj načrti, čeprav gre za izredno počasno približevanje oziroma uravnoteženje, ki izkazuje le trend, absolutno pa UE v vseh opazovanih letih izrazito prednjačijo po uporabi orodij za stalne izboljšave in kakovost oziroma odličnost, pa tudi inovativnost.

Drugo raziskovalno vprašanje kot celoto smo le delno potrdili oziroma lahko sklenemo, da je ni bilo mogoče niti dokazati niti ovreči. To raziskovalno vprašanje je sicer že v osnovi težje dokazljivo zaradi pomanjkanja enotnih, merljivih in primerljivih kazalnikov v celotni javni upravi, zlasti tistih, ki bi se navezovali na cilje dela.

Namreč, če se povečuje obseg vložkov (kadrovskih, finančnih, izobraževanja) na področjih kakovosti in odličnosti ter inovativnosti, se organizacije zavedajo pomena teh področij in se stihijski pristop preusmerja v sistematičnega.

Glavne sklepe lahko strnemo v naslednje točke:

- Organizacije ločujejo razvoj kadrov na eni strani ter razvoj poslovne odličnosti in inovativnosti na drugi ter ju ne povezujejo. število zaposlenih za razvoj kadrov je opazno višje od zaposlenih oziroma delujočih na področjih vodenja kakovosti in RR, toda pri slednjih dveh je izrazit trend rasti, pri kadrovskem pa je zaznati celo trend upadanja.
- Rast vložkov naj bi imela za posledico večje število podanih in tudi realiziranih predlogov za izboljšave kot temeljnega kazalnika inovativnosti posameznikov in sumarno organizacije. Delno je ta povezava izkazana, a le v obdobju iz l. 2003 v l. 2006, pri čemer pa gre le za srednjo povezanost, ki nadalje za l. 2009 sploh ni podana.
- Načrtovanje kot sistematičen pristop obrodi rezultate, saj organizacije, ki imajo izdelan načrt za stalne izboljšave, očitno s pomembno korelacijo beležijo večje število predlogov za izboljšave.

- Izkazana rast vložkov (kadrovskih, finančnih, izobraževanja) na področjih kakovosti in odličnosti ter inovativnosti vodi v dokazano čedalje pogostejšo oziroma po obsegu (številu različnih pristopov) širšo rabo orodij nasploh, zlasti internih in eksternih evalvacijskih postopkov – tako po primerjavi med letoma 2003 in 2006 kot glede na načrte za l. 2009, ko naj bi se najpogostejša orodja uporabljala redno enkrat letno.
- Opaziti je tudi neenako stopnjo rabe orodij v različnih delih uprave, denimo centri za socialno delo teh orodij ne uporabljajo, domnevno zaradi premajhnega vključevanja resornega ministrstva na tem področju.

Nobene od teh domnev ni mogoče dokazati iz dveh razlogov – ali organizacije enostavno ne spremljajo teh podatkov ali pa korelacije dejansko ni, niti npr. med številom dni izobraževanja in obsegom danih predlogov za izboljšave. Večja pogostost rabe orodij je sicer izkazana, a ne pri vseh treh poizvedovanih elementih; namreč tako pri orodjih na splošno kot pri internih pristopih delno še je, ni pa tudi pri eksternih postopkih, poleg tega pa se tudi različno kaže v različnih opazovanih obdobjih.

Največji delež pozitivnih odgovorov glede rabe orodij za stalne izboljšave kot posamezni skupini glede na celoten statistični vzorec pripada UE (50,8 %), sledijo občine (12,3 %), organi v sestavi (10,8 %) in CSD (9,2 %), nato pa ministrstva (6,2 %), zavodi (6,2 %) in vladne službe (4,6 %). Enako velja za pristope k merjenju stalnih izboljšav. Največji delež pozitivnih odgovorov glede izdelanih načrtov za spodbujanje stalnih izboljšav v obdobju 2003–2006 tudi pripada UE. Leta 2003 ta delež znaša 58,8 %, leta 2006 60,3 %, ocene za 2009 pa kažejo, da bo to razmerje 49,2 % glede na celotno javno upravo.

5. Finančno vlaganje organizacij in vpliv na doseganje rezultatov

V vseh anketiranih 140 organizacijah je skupaj zaposlenih 17.122 uslužbencev, od tega je 53 organizacij z manj kot 25 zaposlenimi, 42 s 26–50 zaposlenimi in 44 z več kot 50 zaposlenimi. Velikost organizacije ni povezana s pogostnostjo uporabe orodij za stalne izboljšave in dvig inovativnosti zaposlenih. Statistično izkazana povezava, na osnovi Pearsonovega koeficienta korelacije, je le pri organizacijah s 26–50 zaposlenimi, ki uporabljajo sistem ISO in model CAF, tako z vidika interne kot eksterne evalvacije in nadaljnjega ukrepanja. Organizacije z

manj kot 25 zaposlenimi uporabljajo opazno najmanj orodij za izboljšave, ki prispevajo k razvoju kakovosti in odličnosti ter inovativnosti. Organizacije so v letu 2003 v povprečju zabeležile najmanjše število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti, saj je aritmetična sredina glede na skupno število zaposlenih najnižja in znaša 0,50. Med najnižjimi ocenjenimi vrednostmi števila zaposlenih so organizacije v letu 2003 navedle področje raziskav in razvoja, v letu 2006 pa število zaposlenih na področju vodenja kakovosti in poslovne odličnosti. Najvišje ocenjeno število zaposlenih v letu 2009 se med organizacijami v povprečju predvideva na področju raziskav in razvoja.

Na ankete je praviloma v imenu organizacije odgovarjal(a) vodja cele organizacije (30 %), nato sledi »oseba, ki opravlja druge naloge« (23,6 %) in nazadnje vodja notranje organizacijske enote (19,3 %), kar posredno predvsem prikazuje, kdo v hierarhiji neke organizacije je zadolžen za razvoj kakovosti in odličnosti ter inovativnosti. Ugotavljamo, da je v primerjavi z ugotovitvami za zasebni sektor (Kovač, 1999), kot izhaja iz različnih analiz predvsem rabe modela EFQM pri nas in širše (Kovač, 2007a), to vse premalokrat – zgolj v tretjini primerov – najvišji vodja v organizaciji. Če je to področje pojmovano kot del pristojnosti ravni, nižjih od vodje, dobi prej operativni kot strateški, s tem pa podcenjen prizvok, kar posledično zmanjšuje potencial učinkov rabe orodij TQM.

Organizacije so v letu 2003 v povprečju namenile najmanj finančnih virov področju spodbujanja stalnih izboljšav in inovativnosti zaposlenih, na kar kaže najnižja vrednost aritmetične sredine (pribl. 2500 EUR), vendar so oziroma naj bi v letih 2006 in 2009 to vrednost povečale na pribl. 3900 EUR oziroma po načrtu celo na 4400 EUR. Največ finančnih virov vlagajo v področje izobraževanja zaposlenih, saj so tu aritmetične sredine v vseh treh preučevanih letih izredno visoke – v l. 2003 več kot 21.000 EUR, v l. 2006 skoraj 28.000 EUR in po načrtu za l. 2009 skoraj 36.000 EUR.

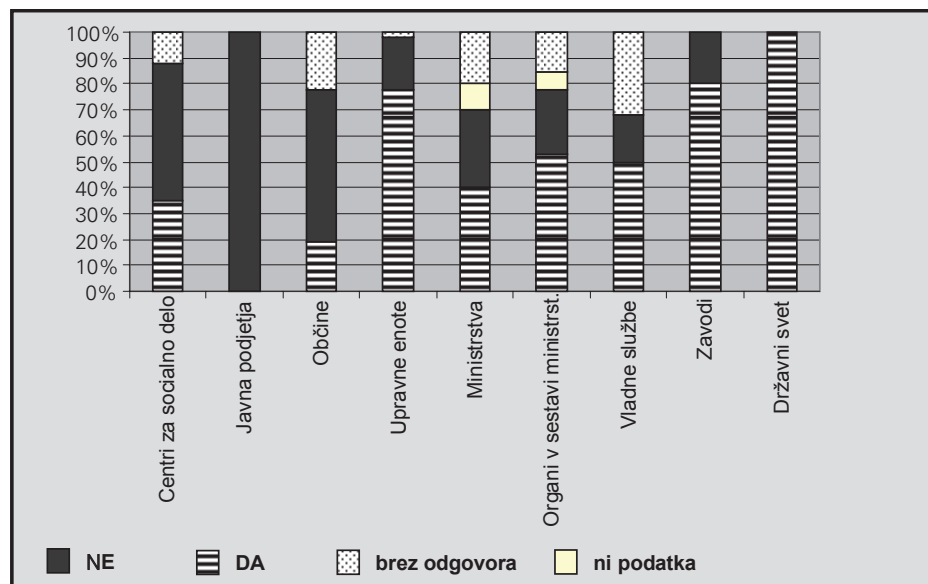
Organizacije v povprečju ocenjujejo, da bodo v prihodnje (v letu 2009) najvišji znesek namenile področju raziskav in razvoja, saj je tu aritmetična sredina najvišja – skoraj 40.000 EUR –, pri čemer je bila v l. 2006 nekaj več kot 35.700 in v l. 2003 le slabih 19.000 EUR. Standardni odklon od vrednosti aritmetičnih sredin nam pove, da so se ocenjeni finančni viri v evrih po obravnavanih področjih v povprečju razlikovali od aritmetične sredine za različne zneske, ki pa se po različnih skupinah odgovorov močno razlikujejo. Najbolj izstopajo vrednosti standardnega odklona za odgovore na področju raziskav in razvoja. To kaže na neenakomerno porabo in načrtovano prihodnjo razporeditev finančnih virov po posameznih organizacijah.

Po načrtih bodo organizacije v letu 2009 v povprečju za 2 % omejile število izobraževanj na zaposlenega glede na leto 2006, in sicer na področjih dviga kakovosti in odličnosti, razvoja kadrovskih virov ter izboljševanja voditeljskih spretnosti, pri čemer pa bodo odstotek dni za izobraževanje na področju dviga inovativnosti za 4 % povišale. Organizacije so v povprečju evidentirale najmanjše število dni izobraževanj na zaposlenega v letu 2003, in sicer na področju dviga kakovosti in odličnosti poslovanja, kjer je vrednost aritmetične sredine najnižja (27,6 dni v primerjavi s 41,7 dnevi v l. 2006 in načrtovanimi 47,5 dnevi za l. 2009).

6. Stalne izboljšave, inovativnost in dvig kakovosti ter odličnosti – ugotovitve

V javni upravi anketiranci največ uporabljajo ankete o zadovoljstvu strank, barometer kakovosti, sistem ISO in model CAF, pa tudi nekatera druga orodja, nekaterih pa, kot je bilo tudi pričakovati, niti ne poznajo, kaj šele udeležajo (npr. 20 ključev, 6 sigma idr., zlasti pa orodij in postopkov, značilni posebej za npr. mala in srednja podjetja).

Slika 2: Prikaz deležev uporabe orodij za stalne izboljšave po posameznih organizacijah (od 140 odgovorov).



Organizacije so v povprečju v 20% primerov odgovorile, da merijo število in vrednost predlogov s področja stalnih izboljšav in inovativnosti, v 66,43 % pa teh podatkov ne vodijo oziroma ne merijo. V obdobju 2003–2006 se je povečalo evidentirano število predlogov z dobrih 3% na 6 % (načrtovano v povprečju 8,6 %), prav tako se je povečalo tudi število predlagateljev med zaposlenimi s slabih 4% (2003) na skoraj 6% zaposlenih (2006), načrtuje se skoraj 13% predlagateljev glede na vse zaposlene v organizaciji.

Povprečna nagrada, ki so jo posamezni zaposleni prejeli zaradi podanega in realiziranega predloga izboljšave, je v l. 2006 glede na l. 2003 narasla z dobrih 100 na dobrih 200 EUR. Organizacije so v povprečju zabeležile najmanjši odstotek realizacije prejetih predlogov za stalne izboljšave in inovacije v letu 2003, kjer je vrednost aritmetične sredine najnižja (27,6 %), se pa v naslednjih letih odstotek realizacije viša, oziroma se tako načrtuje (slabih 42 oz. 48 %). Organizacije beležijo najmanj tistih podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenile povprečni neto prihranek zaradi realizacije takšnih predlogov (17–22 % vseh prejetih odgovorov). Slednje v povprečju pričakujejo, da bodo iz tega naslova največ prihranile šele v letu 2009, kjer je aritmetična sredina najvišja (3200 EUR v primerjavi s približno 860 EUR v l. 2003 in 1760 v l. 2006), pri čemer ni izkazano, s čim te načrte oziroma pričakovanja upravičujejo.

Izmed vseh sodelujočih smo na vprašanje, ali v organizaciji uporabljajo orodja za stalne izboljšave in dvig inovativnosti, zabeležili 47 % pozitivnih odgovorov, 39 % organizacij teh orodij ne uporablja, 13 % jih na vprašanje ni odgovorilo, dve (1 %) pa tega podatka nista zabeležili.

Razvrščanje odgovorov glede na pogostost uporabe internih pristopov po ocenjevalni lestvici pokaže, da organizacije internih orodij za spodbujanje stalnih izboljšav večinoma sploh ne uporabljajo ali pa jih sploh ne poznajo. Glede na svojo velikost internih pristopov na splošno ne uporablja 48 % organizacij z manj kot 50 zaposlenimi in 24 % tistih z več kot 50 zaposlenih. Interni pristopi, ki jih organizacije javne uprave največ in najbolj redno uporabljajo, so samooocenjevanje po modelu CAF, notranje presoje po sistemu ISO 9001: 2000, benchmarking in barometer kakovosti. Občasno, a zelo redko pa uporabljajo sistem za zbiranje in nagrajevanje koristnih predlogov in izboljšav, predstavljajo svoj sistem kakovosti in dobre prakse na konferencah in posvetih ter drugo. Pogostost uporabe nekaterih internih pristopov naj bi se v letu 2009 predvidoma povečala, kar zlasti velja za model CAF ter zbiranje koristnih predlogov in izboljšav. V letu 2006 so organizacije največ uporabljale samooocenjevanje po modelu odličnosti CAF, procesne kazalnike, barometer kakovosti ter sistem

zbiranja in nagrajevanja predlogov in izboljšav. Več kot 60 % jih ni poznalo oziroma ni uporabljalo enega sicer najpogostejših pristopov, tj. izvajanja notranje presoje po sistemu ISO 9001: 2000, ki ga je uporabljalo le 28 organizacij. Za leto 2009 je slika drugačna, saj naj bi se delež tistih organizacij, ki ta pristop poznajo in ga tudi nameravajo uporabiti, povečal.

Preverili smo tudi uporabo eksternih postopkov. Tako imamo v letu 2006 za te postopke najnižjo povprečno oceno 0,27 (pomembnost uspešnega sodelovanja pri projektih kakovosti, ki jih podpira Pospeševalni center za malo gospodarstvo (PCMG) oz. Javna agencija za podjetništvo (JAPTI) (male organizacije) in najvišjo povprečno oceno 1,83 (pomembnost certificirnega sistema vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000). Za leto 2009 pa je najvišja povprečna ocena 2,64 za pomembnost ocenjevanja po modelu CAF od zunanjih ocenjevalcev oziroma sodelovanja pri pilotnem projektu zunanje ocene po tem modelu. Organizacije poudarjajo pomen modela CAF kot orodja za eksterno (in ne le interno) evalvacijo. Poleg tega naj bi tudi v prihodnje enako kot doslej (v l. 2003 in še posebej 2006) sodelovali pri razpisu ministrstva za javno upravo Dobre prakse, v okviru projektov Priznanja RS za poslovno odličnost in na tekmovanjih za nagrade za kakovost ter certificirali sistem vodenja kakovosti poslovanja ISO 9001: 2000. Organizacije pri tem razlikujejo med priznanji za kakovost poslovanja, ki jih podeljujejo posamezne zunanje institucije, in s tega vidika pripisujejo posebno težo tistim, ki so prilagojena javni upravi, oziroma drugih sploh ne poznajo ali jih odklanjajo.

Načrt za stalne izboljšave in dvig kakovosti je imelo v letu 2003 24 % vseh sodelujočih organizacij, v l. 2006 42 %, za leto 2009 pa se načrtuje, da jih bo tak načrt izdelalo 45 %.

7. Sklepne ugotovitve

Če razvoj kakovosti oziroma odličnosti in inovativnosti merimo z uporabo orodij, internimi in eksternimi evalvacijami, sistematičnim spodbujanjem predlogov za izboljšave in načrtovanjem, vse v povezavi s povečanimi vložki na področjih upravljanja in razvoja kadrov, posebej izobraževanja ter financ, je nedvomno izkazano, da (1) opazimo statistično značilen porast rabe teh orodij, kar pa (2) ni sistematično, niti na ravni večine posamičnih organizacij, še zlasti pa

ne v javni upravi kot celoti (pretežno le v UE). Napotek pristojnim je tako nedvomno, naj se preučijo cilji delovanja javne uprave ter sprejme in uvede načrt aktivnosti za povečano rabo raziskovanih pristopov. To že danes nedvoumno izhaja tudi iz Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2006–2013 (ki je bila pripravljena v letih 2003–2004 in je bila potrjena v l. 2005).

Nedvomno je torej opaziti trend porasta rabe tovrstnih orodij, tako v posameznih organizacijah in delih uprave kot v javni upravi kot celoti. Pri tem gre večinoma celo za progresiven trend, torej za večjo razliko med letoma 2009 in 2006 kot med 2006 in 2003, čeprav gre načrte za l. 2009 glede na neizkazano podprtost z zagotovljenimi viri vendarle jemati z zadržkom. Vlaganje v vire je na eni strani dejavnik razvoja, na drugi pa njegova posledica, saj gre za nikoli končano spiralo organizacij, vključenih v postopke stalnih izboljšav. Pri tem kaže opozoriti, da bi bilo smiselno natančneje preučiti, kakšni so dejanski učinki naraščajočih vložkov ter predvsem rabe orodij za kakovost in odličnost na realizacijo ciljev delovanja uprave. Metodološko je tak pristop odlična praksa, ki naj se uporabi v čim več projektih, vezanih na širši družbeni kontekst.

Namen projekta je bil nenazadnje čim več organizacijam slovenske javne uprave (in zasebnim podjetjem) omogočiti in ponuditi priložnost za primerjave in učenje od drugih istovrstnih in različnih organizacij javne uprave (Kovač in dr., 2007) ter dobrih praks v vse tipe organizacij javne uprave, dolgoročno pa v celotni javni sektor. Izvirnost dobre prakse izhaja predvsem iz povezovanja različnih sistemov v okviru državne uprave in sodelovanja z uporabniki v zasebnem sektorju⁹. Izsledki raziskave bodo tako v veliko pomoč tako zaposlenim v javni upravi kot – in predvsem – odločevalcem na ravni države pri razvoju javnih politik na področju delovanja javne uprave v okviru spremenjene vloge države, tako pri sprejemanju ključnih strateških odločitev in pripravi ustreznih dokumentov kot na ravni uvajanja v prakso.

Organizacije slovenske uprave, tako posamič kot na ravni celotne javne uprave, po podatkih te raziskave pretežno zgolj deklarativno izpostavljajo ideje in pristope novega javnega menedžmenta glede merjenja rezultatov; v resnici pa gre bolj za meritve (le) finančnih vložkov v izboljšave. Večja pogostost rabe orodij skozi čas (2003–2009) je ob tem očitna, a manjkajo empirične evalvacije o učinkih rabe teh orodij. Opaziti je neenako stopnjo rabe orodij v različnih delih javne uprave, največ v UE. Iz rezultatov raziskave zbirno razberemo, da je razvoj kakovosti oz. odličnosti v slovenski javni upravi kljub izjemnim rezultatom posamičnih organizacij še v začetni fazi. Zato je ključna naloga pristojnih na

⁹ Smodiš, 2005, str. 599.

Polona Kovač, Barbara Leskovšek
Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi

najvišji ravni, da se pristopi k nadaljnjim aktivnostim šele po predhodnih dodatnih usmerjenih analizah javnih politik in redefiniranju strateških ciljev razvoja države in njene uprave.

Polonca Kovač je zaključila doktorski študij novembra 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani z disertacijo Javno pooblastilo v Republiki Sloveniji. V letu 2001 se je polno zaposlila na Fakulteti za upravo, kjer je danes nosilka več predmetov na prvi in drugi stopnji, sodeluje pa tudi s Fakulteto za socialno delo, Fakulteto za varnostne vede, Ekonomsko fakulteto ter Fakulteto za družbene vede. Vse od konca devetdesetih let stalno izvaja različne seminarje in delavnice, predstavlja in objavlja prispevke na domačih in mednarodnih konferencah. V letu 2007 je bila na Univerzi v Ljubljani izvoljena v docentko za področje javne uprave. Od leta 2002 je ocenjevalka, v obdobju 2004-2008 pa je bila razsodnica v okviru postopka podelitve Priznanja RS za poslovno odličnost z novim mandatom 2009-2012. Je tudi evalvatorica v postopkih evalvacije kakovosti visokošolskih programov oz. zavodov. Od leta 2008 je članica senata Fakultete za upravo. Je članica vladnega strateškega sveta za javni sektor. Decembra 2008 je bila imenovana za članico Uradniškega sveta, julija pa za predsednico. .

Barbara Leskovšek je specialistka javne uprave, ki zaključuje podiplomski magistrski študijski program Uprava na Fakulteti za upravo. Dosedanji študij je zaključila kot najboljša diplomantka študija. Na prvi stopnji je diplomirala s področja primerjalne analize e-portalov pri nas in v tujini, o okviru specializacije pa analizirala ter opravila primerjalni pregled evropskih okvirnih programov. Svoje strokovne prispevke je že predstavila na različnih domačih konferencah. Na Fakulteti za upravo je zaposlena od februarja 2004 dalje kot samostojna strokovna sodelavka za znanstveno - raziskovalno dejavnost. V tem okviru je aktivno sodelovala pri pripravi številnih domačih in mednarodnih, evropskih projektov in bila članica organizacijskega odbora več mednarodnih konferenc in simpozijev (NISPAcee, EGPA, SSPA).

Literatura in viri

Literatura

- Ambrožič, M. (2005). Anketna metoda. V: šauperl, A. (ur.). *Raziskovalne metode v bibliotekarstvu, informacijski znanosti in bibliotekarstvu*. Ljubljana: Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani. Oddelek za bibliotekarstvo, informacijsko znanost in knjigarstvo. Dosegljivo na: Informacijski portal za promocijo znanosti, <http://www.znanstveniki.si/> (5. 2. 2008).
- Dolinšek, S. in dr. (2006). *Management kakovosti*. Zapiski predavanj. Portorož, Fakulteta za management.
- Kovač, P. (1999). Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. Kranj: *Organizacija*, letn. 32, št. 4, 198–204.
- Kovač, P. (2003). Skupni ocenjevalni okvir žCAF' kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije. V: Brezovšek, M., Haček, M. (ur.). *Globalizacija in državna uprava*. 1. izd. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 151–164.
- Kovač, P. (2004): Organizacijska kultura na podlagi evropskega modela odličnosti v javnem sektorju – CAF. Ljubljana: *HRM*, letn. 2, št. 3, 42–45.
- Kovač, P., & Kern Pipan, K. (2005). Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave = European model of excellence EFQM as a tool the development of excellence Slovene public administration. Ljubljana: *Javna uprava*, letn. 41, št. 4, 723–742.
- Kovač, P. (2006): *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (ur.), Tomaževič, N. (ur.), Drnovšek, D., Kern - Pipan, K., Krajnik, P., Preskar, J. & Rman, M. (2007). *Razvoj in vzpostavitev sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi (SOOJU)*. Končno poročilo projekta. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2007a). Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF. V: *Reforme v negospodarstvu* : 23. do 24. marca 2006, Bled. Ljubljana: Agencija za management, 59–64.
- Loeffler, E. (2006). Evropska spoznanja – inovacije v kakovosti javnega sektorja. Zbornik referatov konference *Dobre prakse*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 23–33.
- Marolt, J. & Gomišček, B. (2005). *Management kakovosti*. Kranj: Moderna organizacija.
- Nemec, T. (2003). Kakovost v upravi – kako in s čim, http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf (8. 1. 2008).

Polona Kovač, Barbara Leskovšek
Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v slovenski javni upravi

- Savič, N., Kern Pipan, K. & Gunčar, U. (2007). *Poslovati odlično z uporabo Modela odličnosti EFQM*. Ljubljana: Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije.
- Šmidovnik, J. (1985). *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- Toš, N. & Hafner - Fink, M. (1998). *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
- Virant, G. (2007). O inovativnosti v javni upravi. Ljubljana: *Javna uprava*, let. 43, št. 1, str. 255–266.
- Žargi, D. (ur.), in dr. (2007). Kakovost: inovativnost in odgovornost. *Zbornik referatov 16. letne konference*. Ljubljana: Slovensko združenje za kakovost.

Viri

- CAF 2006 Brochure. Retrieved 29. 7. 2007, from CAF: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/English_2006.pdf.
- CAF Regional Bench Learning Project. Retrieved 30. 6. 2007, from CAF: http://www.4qconference.org/liitetiedostot/caf_presentations/CAF2.2_Kallinger.pdf.
- CAF works – better service for the citizens by using CAF (2006). Retrieved 14. 5. 2007, from CAF: http://www.eipa.eu/files/repository/product/CAFworks_EN.pdf.
- Ministrstvo za javno upravo. Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo: <http://www.mju.gov.si>.
- Ministrstvo za javno upravo. Skupni ocenjevalni okvir. CAF. Retrieved 25. 4. 2007, from Ministrstvo za javno upravo: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf, 25. 04. 2007.
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF 2006 (2007). Retrieved 15. 7. 2008, from Ministrstvo za javno upravo: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006_SLO_.pdf.
- Služba Vlade RS za zakonodajo. Register predpisov Republike Slovenije. Retrieved 16. 8. 2007, from Služba Vlade RS za zakonodajo: <http://zakonodaja.gov.si>
- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Strategija razvoja Slovenije. Retrieved 25. 4. 2007, from Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija_razvoja_slovenije.pdf.

Polona Kovač, Barbara Leskovšek
**Inovativnost kot del razvoja kakovosti in odličnosti v
slovenski javni upravi**

- Urad RS za meroslovje. Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Retrieved 16. 8. 2007, from Urad RS za meroslovje: http://www.mirs.si/delovna_podrocja/prspo/
- Uredba o upravnem poslovanju. Ur. l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07. Retrieved 7. 8. 2007, http://www.eipa.eu/CAF/CAF_2006/Brochures/Slovenia_2006.pdf.
- Zakon o dostopu informacij javnega značaja. Ur. l. RS, št. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 117/06-ZDavP-2, 51/06-UPB2.
- Zakon o priznanju Republike Slovenije za poslovno odličnost. Ur. l. RS, št. 22/98, 55/03, 92/07.