

# Trendi evropske in slovenske kakovosti

UDK: 35(497.4):005:336.3(4)

Gordana Žurga

Ministrstvo za javno upravo  
gordana.zurga@gov.si

## IZVLEČEK

**Bolj kot kdajkoli prej se zlasti zadnje leto pospešeno ugotavljajo vzročno-posledični odnosi med kakovostjo javne uprave in uspešnostjo ter konkurenčnostjo nacionalnega gospodarstva. Glavnina tega nedvomno izvira iz prizadevanj za uresničitev ciljev Lizbonske strategije, pomembni drugi dejavniki pa izhajajo iz spremenjenih globalnih okvirov delovanja in novih izzivov, s katerimi se soočajo vse države. Trendi kakovosti – slovenske in evropske – se zato nanašajo tako na iskanje novih in inovativnih pristopov, politik in orodij menedžmenta kakovosti kot tudi na zagotavljanje homogene kakovosti in učinkovitosti javnih storitev.**

*Ključne besede: kakovost, menedžment, javna uprava, projekt, novi javni menedžment*

## 1. Uvod

Kakovost in menedžment kakovosti sta v slovenski javni upravi že dobro uveljavljena, ne samo v terminološkem smislu, pač pa tudi kot pomemben del delovanja in nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave.

V evropskem merilu je seveda kakovost v javni upravi prisotna dlje. Učinkovitost in kakovost javnega sektorja je bila s konceptom novega javnega menedžmenta (*New Public Management*) že relativno zgodaj prepoznana kot relevantna za uspešnost nacionalnih gospodarstev, kar se je odrazilo tudi v različnih pristopih in modelih. Od časovno bližjih dejavnosti in področij velja izpostaviti npr. konference o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji (prva je bila leta 2000 v Lizboni), razvoj orodja CAF, spodbujanje učenja in prenosa dobrih praks, idr.

## **2. Skupni izzivi in zahteve**

Pojem kakovost spreminja svoj prvotni obseg. Dosedanjim izzivom na področju kakovosti se namreč pridružujejo novi, taki, ki izhajajo iz spremenjenih oziroma novih zahtev do upravnih sistemov<sup>1</sup>. Pojem kakovosti pa privzemajo in vsebujejo tudi številni novejši in širši koncepti, kot so npr. reinvencija<sup>2</sup>, modernizacija in dobro javno upravljanje. Vsi ti zajemajo idejo kakovosti in jo vključujejo v realizacijo širšega koncepta.

Novi izzivi na področju menedžmenta kakovosti in javnega menedžmenta se nanašajo zlasti na (Bouckaert et al., 2004):

- potrebo po večjem medsebojnem sodelovanju različnih organizacij javne uprave, tako pri opredeljevanju politik kot pri njihovem uvajanju, hkrati pa tudi po sodelovanju z zasebnim sektorjem, t. i. tretjim sektorjem in višjimi ravnmi oblasti;
- potrebo po integraciji različnih politik različnih organizacij javne uprave, za doseganje strateških učinkov tudi na nižjih ravneh oziroma pri posameznih organizacijah javne uprave in drugih zainteresiranih straneh;
- zagotavljanje trajnostnih politik, tako v ekonomskem, socialnem kot v okoljskem smislu, ob upoštevanju potreb prihodnjih generacij;
- močnejše partnersko sodelovanje pri razvoju strategij, načrtovanju javnih storitev, njihovem zagotavljanju in vrednotenju; zagotavljanje upoštevanja in sodelovanja državljanov vseh starostnih skupin ter posebej vključevanje težje vključljivih skupin;
- vključevanje t. i. menedžmenta različnosti kot novega imperativa pri zaposlovanju v javnem sektorju. Javne uprave morajo postati bolj konkurenčni zaposlovalci, da bodo pritegnili kakovostno delovno silo in da je ne bodo odganjali v zasebni sektor. Glede na dejstvo, da organizacije javne uprave navadno ne morejo ponuditi zasebnemu sektorju primerljivih plač, se morajo posvetiti razvoju svojih zaposlenih in ohranjanju njihove motivacije;
- vključevanje novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki zdaj omogočajo uvajanje radikalno novih rešitev obstoječim problemom (npr. telezdravljenje ali pa elektronsko nadzorstvo zapornikov);
- bolj intenzivno in tudi bolj ekstenzivno (široko) rabo menedžmenta znanja.

---

<sup>1</sup> Več o tem: G. Žurga: *Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru*, 2004.

<sup>2</sup> *Reinvention* (glej npr.: Osborne in Gaebler, 1992: *Reinventing Government*).

### **3. Evropski upravni prostor kot integrativni element**

Slovenija je začela postajati del skupnega evropskega upravnega prostora že v času svojega približevanja in vstopanja v Evropsko unijo (EU), zlasti s harmonizacijo svoje zakonodaje zakonodaji EU, pa tudi z evropeizacijo svojega upravnega sistema in z zagotavljanjem t. i. administrativne usposobljenosti za članstvo v EU.

Evropski upravni prostor zajema izdelane evropske politike in pravila, ki vključujejo aktivno vlogo nacionalnih uprav. Je tudi okolje, v katerem morajo nacionalne uprave za zagotovitev poenotenja pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti storitev.

Ravno k tem delu evropskega upravnega prostora pa prispeva menedžment kakovosti kot pomemben del javnega menedžmenta. Kakovost javnih uprav držav članic EU je tudi pomemben element za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije. Delovanje javnih sektorjev nacionalnih držav je prepoznano celo kot eden ključnih dejavnikov za doseganje njenih ciljev. Na javni sektor namreč lahko pogledamo z dveh vidikov, zunanjega in notranjega (Määttä, 2004). Z zunanjega zornega kota javni sektor neposredno in posredno vpliva na družbo in vse akterje prek oblikovanja in uvajanja politik, reguliranja, pobiranja davkov in zagotavljanja storitev. Njegova vloga in vpliv na konkurenčnost in rast temeljita na intervencijah v življenje ljudi in gospodarskih subjektov. Z notranjega zornega kota pa je zmožnost javnega sektorja za zagotavljanje kakovostne in učinkovite uprave in storitev odvisna od internih struktur in procesov ter kompetenc, zlasti v povezavi s strokovnostjo, menedžmentom in voditeljstvom.

### **4. Skupne dejavnosti in trendi**

Na ravni Evropske unije se skupna prizadevanja na področju kakovosti javnih uprav združena v okviru Evropske mreže javnih uprav<sup>3</sup> (*European Public Administrations Network – EPAN*), v okviru katere deluje tudi Skupina za inovativne javne storitve (*Innovative Public Services Group – IPSG*). Med področja njenega delovanja sodijo npr. CAF, primerjalna analiza in dobre prakse, konference o kakovosti v javnih upravah v EU, idr.

---

<sup>3</sup> Več o tem: G. Žurga: Evropska mreža javnih uprav, 2004.

#### **4.1 4K za kakovost**

Po mnenju znanstvenih poročevalcev tretje konference o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji Bouckaerta, Löfflerjeve in Pollitta (2004) so za kakovost evropskih javnih storitev potrebne štiri skupne osnovne zahteve, združene pod oznako *4C: Continuity, Co-operation, Context in Coherence*, oziroma v prevodu 4K: kontinuiteta, kooperacija, kontekst in koherenca.

**Preglednica 1: 4K za kakovost**

<b>4K</b>	Vključuje:
<b>Kontinuiteta</b> ( <i>Continuity</i> )	Za kakovost se zahteva tudi kontinuiteta – nepretrganost, stalnost – in akumuliranje, kar omogoča nadgrajevanje preteklih izkušenj, celo v primerih bistvenih sprememb.
<b>Kooperacija</b> ( <i>Co-operation</i> )	Skupni evropski upravni prostor zahteva sodelovanje, za ustvarjanje sinergije in za organiziranje ciklov učenja. Evropski upravni prostor zahteva homogeno kakovost storitve na celotnem teritoriju Evropske unije. Kooperacija – sodelovanje zahteva torej odprtost prek državnih meja in tudi ustrezne strategije učenja.
<b>Kontekst</b> ( <i>Context</i> )	Kakovost upošteva pomembnost variacij. Te variacije in raznolikost velikosti (držav, ...), izhodiščnih situacij, etničnih, jezikovnih, demografskih in drugih značilnosti narekujejo, da moramo vedno upoštevati kontekst. Kakovost namreč pomeni tudi ustreznost namenu, kar pomeni, da moramo pri tem upoštevati tudi razlike.
<b>Koherenca</b> ( <i>Coherence</i> )	Kakovost se vedno osredotoča na različne in komplementarne vidike: notranje – zunanje, struktura – kultura, uprava – politika, menedžment – legaliteta. Zato je treba pri oblikovanju, udejanjanju in vrednotenju politik kakovosti zagotoviti povezanost in skladnost na vseh ravneh.

#### **4.2 Aktualna orodja kakovosti v javnih upravah Evropske unije in trendi**

Nove zahteve in izzivi na področju kakovosti, zlasti v povezavi z razširjanjem pojma kakovost, sprožajo pojavljanje in/ali uporabo "novih"<sup>4</sup> orodij kakovosti v javnih upravah v EU. Gre za orodja kot na primer: uravnoteženi sistem kazalnikov (*balanced scorecard*), menedžment odnosov s strankami (*customer relation management*), primerjalna analiza (*benchmarking*), modeli

<sup>4</sup> Novih v javnem sektorju, sicer večinoma že uporabljenih in preizkušenih v zasebnem sektorju.

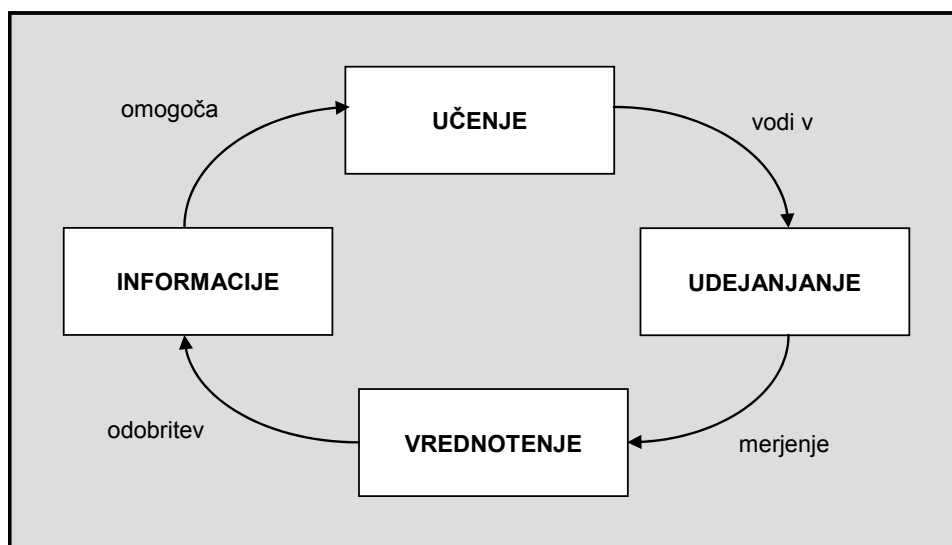
poslovne odličnosti idr. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo dve orodji kakovosti.

### **4.3 Primerjalna analiza**

Primerjalna analiza je proces organizacijskega učenja. Pomeni učenje od boljših, z namenom, da podpremo organizacijo k hitrejši spremembi tako, da bomo sami delali bolje in dosegali boljše rezultate. Priložnosti za izboljševanje iščemo zunaj organizacije.

Primerjalna analiza pomeni preučevanje procesov, dobrih praks in metod od tistih organizacij, ki na relevantnem področju delujejo odlično. Predpogoj pa je dobro poznavanje lastnega procesa. Le na ta način bomo lahko ugotovili razkorak oziroma razliko med našim in primerjanim delovanjem.

**Slika 1: Model primerjalne analize<sup>5</sup>**



Primerjalno analizo bi lahko poimenovali tudi učenje z zgledi. Vsako spreminjanje in izboljševanje je neposredno povezano z učenjem. Osnovni problem pri iskanju priložnosti za izboljševanje je, da organizacija to počne z njej znanimi pristopi. Primerjava z drugimi pa omogoči ravno to, da na problem pogleda z drugega zornega kota ter si tako poveča možnosti za dejansko izboljšanje.

<sup>5</sup> Model je bil prvič predstavljen na Skupini za inovativne javne storitve ob pričetku vodenja delovnega področja Benchmarking in dobre prakse septembra 2004; avtorica: G. Žurga.

Pri učenju od drugih je zelo pomembno, da se zavedamo konteksta, v katerem proučevana organizacija oziroma proces deluje. Nove rešitve, ki jih oblikujemo (tudi na osnovi primerjalne analize) in udejanjamo v okviru našega sistema (organizacije ali države), moramo vedno temeljiti na analiziranju izvorne problemske situacije, ki jo rešujemo, ne pa na privzemanju rešitev drugih, ki sicer dosegajo dobre ali celo sijajne rezultate, vendar v drugačnih kontekstih. To dejstvo seveda ne pomeni, da izmenjava in razširjanje dobrih praks nima prihodnosti. Ravno nasprotno – tovrstnih informacij bo vedno več, vendar pa bo osnovnemu opisu dobre prakse morala biti dodana tudi informacija o kontekstu. Evropska unija, evropska mreža javnih uprav EPAN, evropski inštitut za javno upravo EIPA in drugi že ponujajo številne baze in informacije za primerjalno analizo<sup>6</sup>.

Trend pri primerjalni analizi pa ni več zgolj primerjanje in učenje od istovrstnih ali sorodnih organizacij, pač pa od organizacij s podobnimi procesi, ne glede na panogo oziroma področje delovanja, saj le tako lahko spodbujamo in sprožamo tudi inovativnost lastnih rešitev. Inovativnost pa je eden temeljnih imperativov naše sedanjosti in tudi prihodnosti!

#### **4.3.1 Modeli poslovne odličnosti: EFQM, CAF idr.**

V javnih upravah v Evropski uniji so v rabi različni modeli poslovne odličnosti, kot sta npr. model EFQM<sup>7</sup> in CAF<sup>8</sup>.

CAF – skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – je orodje za diagnosticiranje organizacije, in sicer za (samo)ocenjevanje doseganja stopnje razvoja posamezne organizacijske komponente modela poslovne odličnosti, in je kot tak menedžersko orodje za obvladovanje poslovanja in sprememb. Gre za orodje, ki ga uporabimo za izboljševanje poslovanja po inkrementalni metodi. Izvedeni samooceni po modelu CAF namreč sledi opredelitev področij za izboljšanje in ukrepov (dejavnosti, projektov), s katerimi bomo spremembe uresničili. Dosledna uporaba tega orodja omogoča konsistentno

---

<sup>6</sup> Več o tem: G. Žurga: Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje, 2005.

<sup>7</sup> EFQM model poslovne odličnosti je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti EFQM (The European Foundation for Quality Management) in velja tako za organizacije v zasebnem kot za organizacije v javnem sektorju. V številnih državah je ta model podlaga za podeljevanje nacionalne nagrade za kakovost, tudi v Sloveniji.

<sup>8</sup> CAF (Common Assessment Framework) je pripomoček za ocenjevanje kakovosti znotraj upravnih sistemov EU. Njegov namen je trojen: ocenjevalni instrument na nacionalni ravni, sredstvo komunikacije in pripomoček za izvajanje primerjalne analize med državami članicami EU. Zasnovan je na osnovi evropskega modela poslovne odličnosti in speyerskega modela.

obvladovanje posameznih organizacijskih dejavnikov in organizacije kot celote, ter zelo pripomore k izgrajevanju sodobne organizacijske kulture v organizaciji.

Orodje CAF je v slovenski javni upravi relativno dobro razširjeno<sup>9</sup>. Na ravni evropske mreže javnih uprav že poteka njegov nadaljnji razvoj. Nova različica bo pripravljena predvidoma do septembra 2006 in predstavljena na konferenci o kakovosti<sup>10</sup> v javnih upravah v EU.

## **5. Menedžment kakovosti v javnih upravah držav članic Evropske unije**

V februarju 2005 smo v delovni skupini Benchmarking in dobre prakse pri Skupini za inovativne javne storitve začeli primerjalni pregled Menedžment kakovosti v javnih upravah držav članic EU. Namen izdelave primerjalnega pregleda je, da se zagotovi jedrnata in pregledna slika na področju menedžmenta kakovosti – pristopi, programi/pobude in orodja menedžmenta kakovosti – po državah članicah Evropske unije (Žurga, 2005).

Primerjalni pregled je predstavljen v obliki matrike in je naravnano na standardizirane informacije po državah članicah EU na najvišji, krovni ravni, na kateri je na enem mestu zbrana in predstavljena raznovrstnost informacij o menedžmentu kakovosti v državah članicah EU.

Potencialni uporabniki primerjalnega pregleda so vsi zainteresirani za menedžment kakovosti, ki želijo:

- imeti primerjalno informacijo,
- iščejo države ali pa posamezne primere dobre prakse za izvajanje lastnih primerjalnih dejavnosti,
- želijo identificirati vire za podrobnejše informacije.

Matrika je uresničena tako, da zagotavlja zanesljivo in standardizirano krovno informacijo za menedžment kakovosti v Evropski uniji. Zasnovana je na dveh ravneh: prva raven je vključena v matriko neposredno, druga raven pa so podrobnejše informacije, ki so "pripete" v matriko<sup>11</sup> oziroma je do njih vzpostavljena ustrezna povezava: povezava na spletne strani, datoteke ali podrobnejše opise, ki so dostopni neposredno po kliku na povezavo.

---

<sup>9</sup> Več informacij na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo: <http://www.mju.gov.si/index.php?id=385> (20. 7. 2005).

<sup>10</sup> četrta konferenca o kakovosti v javnih upravah v EU bo potekala od 27. do 29. septembra 2006 v mestu Tampere na Finskem.

<sup>11</sup> Matrika je na spletnih straneh evropske mreže javnih uprav <http://www.eupan.org> na naslovu <http://www.eupan.org/index.asp?option=projects&section=details&id=4>.

Gordana Žurga  
Trendi evropske in slovenske kakovosti

**Preglednica 2: Primerjalni pregled na področju menedžmenta kakovosti v javnih upravah držav članic EU – vsebina matrike**

Postavka primerjave:	Informacija na prvi ravni:
Pristop k menedžmentu kakovosti v javni upravi na ravni države:	centraliziran/decentraliziran/kombiniran; od zgoraj navzdol/od spodaj navzgor/kombinacija; drugo: _____
Strateški dokumenti in programi (iniciative):	Pregled (seznam) pomembnih strateških dokumentov in programov oziroma iniciativ.
Politike na področju menedžmenta kakovosti:	Navedba politik.
Organizacijska struktura za uveljavljanje kakovosti:	Navedba organizacijskih enot.
Modeli odličnosti:	Navedba modela in leta, od kdaj se ta model uporablja. V državi, v kateri uporabljajo več modelov odličnosti, so ti v prikazu rangirani.
Mednarodni standard kakovosti:	Kratka navedba DA/NE Kadar uporabljajo mednarodne standarde kakovosti, sledita naslov posameznega standarda in leto, od kdaj se uporablja.
Nagrade na področju kakovosti:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih imajo nagrade za kakovost v javni upravi, sledi naziv nagrade in leto, od kdaj se podeljuje.
Primerjalna analiza:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih primerjalno analizo sistematično podpirajo, sledi navedba organizacij oziroma organizacijskih enot, ki ga uveljavljajo v javni upravi, podatkovnih zbirk zanj oziroma navedba drugih načinov za razširjanje dobrih praks.
Državljske listine:	Kratka navedba DA/NE V državah, v katerih uporabljajo državljske listine, sledita njihova navedba in leto, od kdaj so v uporabi.
Merjenje kakovosti v javni upravi:	Kratka navedba DA/NE če merjenje kakovosti v javni upravi obstaja, tudi navedba leta, od kdaj.
Ugotavljanje zadovoljstva strank/odjemalcev:	Kratka navedba DA/NE če v državi ugotavljajo zadovoljstvo strank/odjemalcev, tudi navedba leta, od kdaj.
Usposabljanje za menedžment kakovosti:	Kratka navedba DA/NE Navedba institucij, ki zagotavljajo usposabljanje za menedžment kakovosti v javni upravi, zlasti osrednjih institucij za usposabljanje, ki so del državne oziroma javne uprave.
Publikacije na temo kakovosti v javni upravi:	Kratka navedba DA/NE Navedba publikacij, tiskanih ali v elektronski obliki, e-novice ipd.
Orodja kakovosti, ki jih uporabljajo v organizacijah javne uprave:	Posebej so navedeni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• krožki za izboljševanje kakovosti,</li> <li>• uravnoteženi sistem kazalnikov (BSC<sup>12</sup>),</li> <li>• menedžment razmerij z odjemalci (CRM<sup>13</sup>),</li> <li>• drugo: _____</li> </ul> Za vsako skupino je mogoča oznaka: <input type="checkbox"/> razširjeno, <input type="checkbox"/> pogosto, <input type="checkbox"/> redko, <input type="checkbox"/> ni v uporabi
Morebitne druge pomembne informacije:	Informacije, pomembne za menedžment kakovosti v posamezni državi, a niso bile predhodno predstavljene.
Informacije za stike:	Informacije o osebi oziroma instituciji, s katero je mogoče vzpostaviti stik za podrobnejše informacije.

Opomba: v preglednico je poleg posamezne vsebinske postavke vključen le opis pripadajoče informacije na prvi ravni; informacija na drugi ravni je dostopna z vzpostavljenimi povezavami oziroma pripetimi datotekami na prvi ravni. Informacija na prvi ravni je standardizirana, medtem ko se obseg in stopnja podrobnosti zagotovljene informacije na drugi ravni med državami razlikujeta.

<sup>12</sup> BSC – Balanced Scorecard.

<sup>13</sup> CRM – Customer Relation Management.



## **6. Kakovost javnih uprav držav članic Evropske unije**

V letu 2004 je bila izvedena raziskava o delovanju javnih sektorjev v EU *Public Sector Performance*, v katero je bilo zajetih vseh 25 držav Evropske unije ter dodatno še štiri neevropske države: Avstralija, Kanada, Nova Zelandija, in Združene države Amerike (ZDA).

### **6.1 Obseg izdatkov za javne storitve**

V letu 2003 so javni izdatki v državah, zajetih v raziskavo, znašali povprečno 45 % bruto domačega proizvoda (BDP). Najvišji delež BDP, več kot 50 % so dosegle Švedska, Danska, Belgija, Francija, Avstrija in Slovaška, najnižji delež pa Irska – 33 % in ZDA – 35 % BDP (*Public Sector Performance*, 2004). Slovenija je v letu 2003 realizirala javne izdatke v obsegu 42 % BDP<sup>14</sup>, samo potrošnja države pa je znašala 20,3 % BDP.

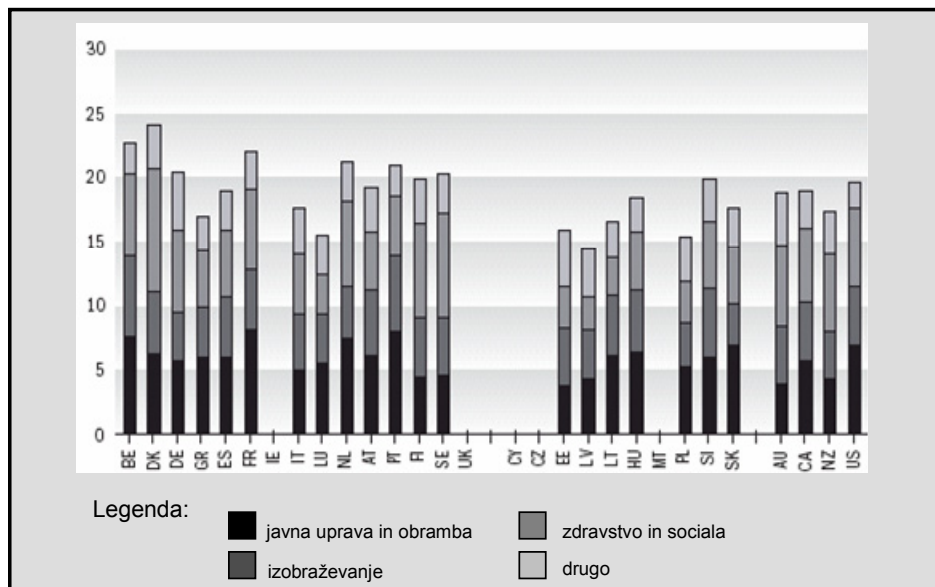
Če na javne izdatke pogledamo z vidika, koliko znašajo skupni – javni in zasebni – izdatki za zdravstvo, izobraževanje, socialno varnost in tradicionalne vladne funkcije (javna uprava, red in mir, obramba), za kar navadno uporabljamo izraz javne storitve, se slika spremeni. V ZDA, na primer, obsega potrošnja države 16 % BDP, z vidika dodane vrednosti (produkcije), pa so ZDA zaslužne za skoraj 20 % BDP, kar jih med vsemi obravnavanimi državami uvršča v zgornje srednje območje. Izkaže se, da stopnja t. i. socialnih izdatkov ni v ZDA nič nižja kot v drugih državah, pač pa je bistveno višji del za t. i. javne storitve zagotovljen neposredno iz zasebnih virov.

Dodana vrednost v sektorju javnih storitev kaže precejšnje variiranje med državami. Najboljše rezultate v letu 2001 so dosegle Danska, Belgija in Francija, najslabše pa Luksemburg, Latvija in Poljska – okoli 15 %. Slovenija je v letu 2001 dosegla dodano vrednost v sektorju javnih storitev okoli 20 %.

---

<sup>14</sup> Statistični urad Republike Slovenije: Slovenija v številkah 2004.

**Slika 2: Dodana vrednost<sup>15</sup> v sektorju javnih storitev za leto 2001**



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 55.

## 6.2 Kakovost vlad

V raziskavi *Public Sector Performance* ugotavljajo, da je dobro delujoča in zanesljiva javna uprava pomemben dejavnik ekonomske rasti. Kljub temu, da objektivnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti javne uprave praviloma ni, je delovanje javne uprave moč meriti prek subjektivnih kazalnikov. Le-ti odsevajo zaupanje populacije v javno upravo in njene zaposlene.

Pri ugotavljanju delovanja nacionalnih javnih uprav so bili v okviru raziskave *Public Sector Performance* uporabljeni subjektivni kazalniki. Glavni vir za merjenje kakovosti vlad je bila raziskava med predstavniki gospodarstva v šestdeset državah (IMD, 2003). Več kot 4.000 respondentov je odgovorilo na vprašanja glede ekonomike in kakovosti vlad. Izbrani so bili štiri kazalniki za ugotavljanje kakovosti vlad, glede na načela dobrega delovanja upravnih sistemov:

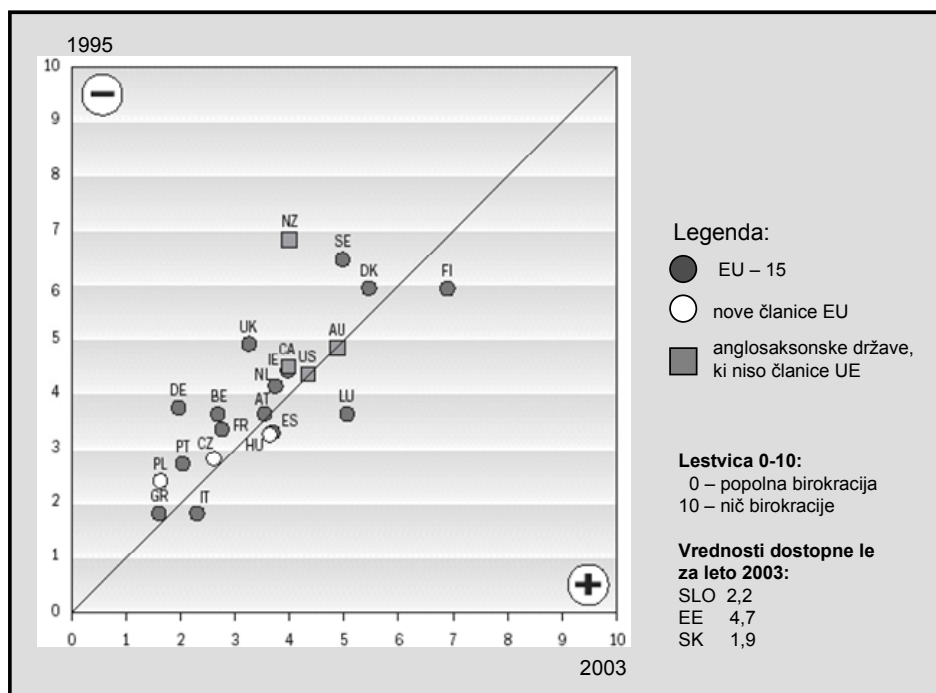
- stopnja birokracije: Ali birokracija zavira poslovne aktivnosti?
- stopnja transparentnosti: Ali je transparentnost vladnih politik zadovoljiva?
- stopnja uspešnosti: Ali se vladne odločitve uspešno uvajajo?
- stopnja korupcije: Ali obstaja podkupovanje in korupcija?

<sup>15</sup> V odstotkih od skupne dodane vrednosti.

### 6.2.1 Stopnja birokracije

Iz spodnjega prikaza je videti, da birokracija zavira gospodarske dejavnosti bolj v južnih kot v severnih evropskih državah. V letu 2003 so bile države z najboljšimi rezultati Finska, Danska, Luksemburg in Švedska. Izstopa uvrstitev Nemčije, saj se je znašla med slabše delujočimi državami. Vredne omembe so tudi razlike med novimi državami članicami EU.

**Slika 3: Birokracija ne ovira poslovnih aktivnosti, za leti 1995 in 2003**



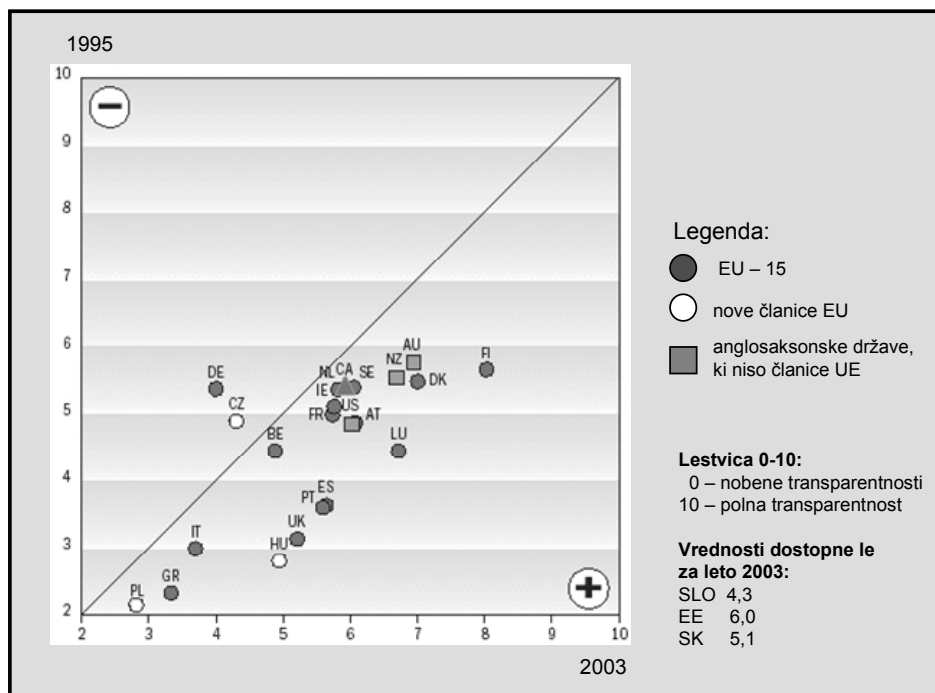
Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 258.

Med letoma 1995 in 2003 zaznavanje stopnje birokracije izkazuje naraščajoč trend. Pomembno je stopnja birokracije porasla na Novi Zelandiji, na Švedskem in v Veliki Britaniji. Premik v smeri nižje stopnje birokracije pa sta izkazala Luksemburg in Finska.

### 6.2.2 Stopnja transparentnosti

Transparentnost vlad je bila ocenjena opazno bolj pozitivno kot stopnja birokracije. Čeprav so tu razlike med državami manjše, pa se – v grobem – pojavlja podobna razvrstitev držav.

**Slika 4: Transparentnost vlad je zadovoljiva, za leti 1995 in 2003**



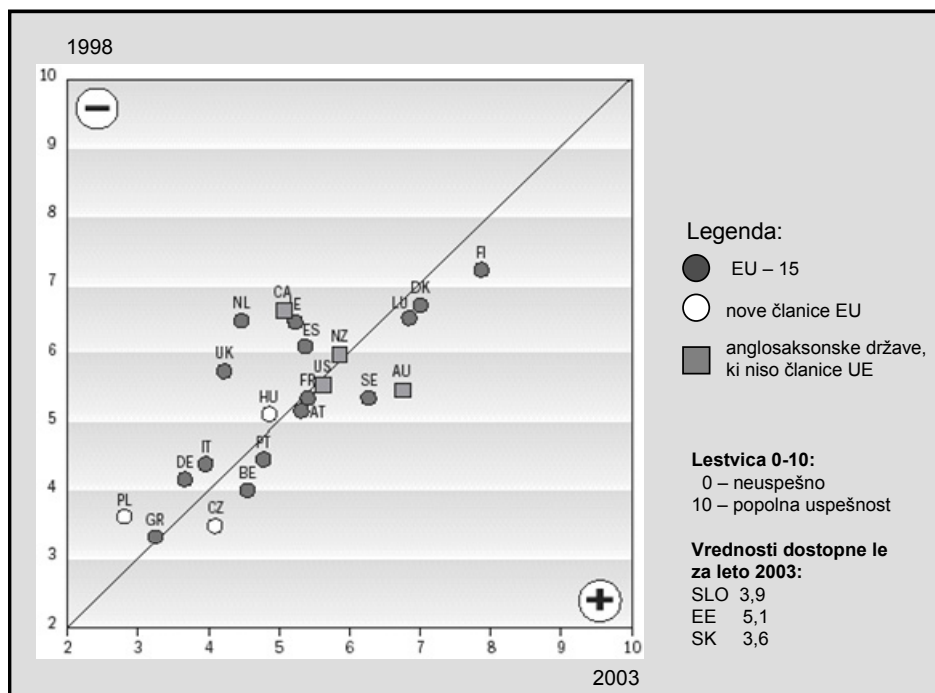
Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 259.

Izmed držav EU-15 so dosegle v splošnem severno-evropske države boljše rezultate kot južno-evropske. Prikaz kaže, da se je med letoma 1995 in 2003 transparentnost močno izboljšala. Od tega pozitivnega trenda odstopata le Nemčija in Češka. Najbolj se je transparentnost izboljšala na Finskem, v Luksemburgu, Španiji, na Portugalskem, Madžarskem in v Veliki Britaniji.

### 6.2.3 Uspešnost uvajanja vladnih odločitev

Pomemben kazalnik kakovosti vlad je tudi uspešnost uvajanja njihovih odločitev in regulative. Iz prikaza je razvidno, da se vladne odločitve najboljše udejanjajo v skandinavskih državah. Razlike pri novih državah članicah EU so, če jih primerjamo s stopnjo birokracije in stopnjo transparentnosti, tu manjše, vendar pa je razvrstitev podobna. Zaznavanje uspešnosti implementacije vladnih odločitev se med letoma 1998 in 2003 ni veliko spremenilo. Izboljšanje na tem področju je opazno zlasti v Avstraliji in na Švedskem, poslabšanje pa zlasti na Nizozemskem, v Kanadi, na Irskem in v Veliki Britaniji.

Slika 5: Vladne odločitve se uspešno uvajajo, za leti 1998 in 2003



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 260.

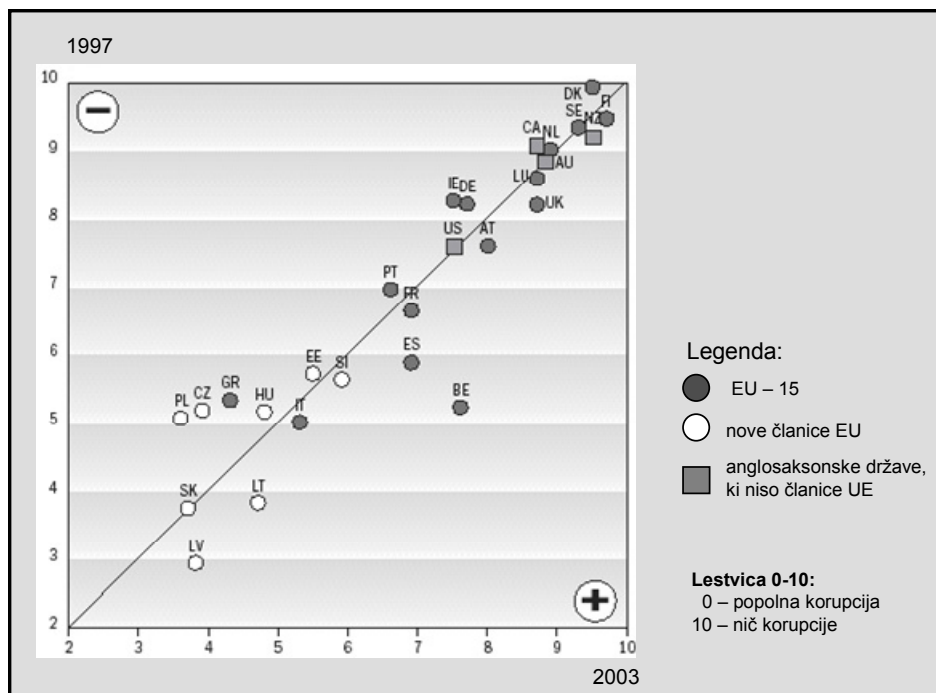
## 6.2.4 Zaznavanje korupcije

Naslednja pomembna dimenzija kakovosti vlad je odsotnost korupcije. Razlike med evropskimi državami so signifikantne. Videti je, da je zaupanje v javne službe povezano z zaznavo korupcije. V državah, kjer se verjame, da je korupcije veliko, državljani v upravo nimajo zaupanja.

Na sliki so primerjani indeksi zaznavanjem korupcije po *Transparency International*<sup>16</sup>, in sicer za leti 1997 in 2003. Najbolje uvrščene so skandinavske države, sledijo jim države Srednje Evrope. Slabše ocenjeni sta Italija in Grčija, ter večina novih držav članic EU iz Vzhodne Evrope.

<sup>16</sup> V raziskavi je bil uporabljen sestavljeni indeks korupcije, ki ga objavlja Transparency International – TI ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Ta sestavljeni indeks TI sestoji iz različnih indeksov, med katerimi so IMD indeks, indeks Svetovnega gospodarskega foruma, indeks Svetovne banke in Gallupov mednarodni indeks.

**Slika 6: Zaznavanje korupcije, za leti 1997 in 2003**



Vir: Public Sector Performance, 2004, str. 261.

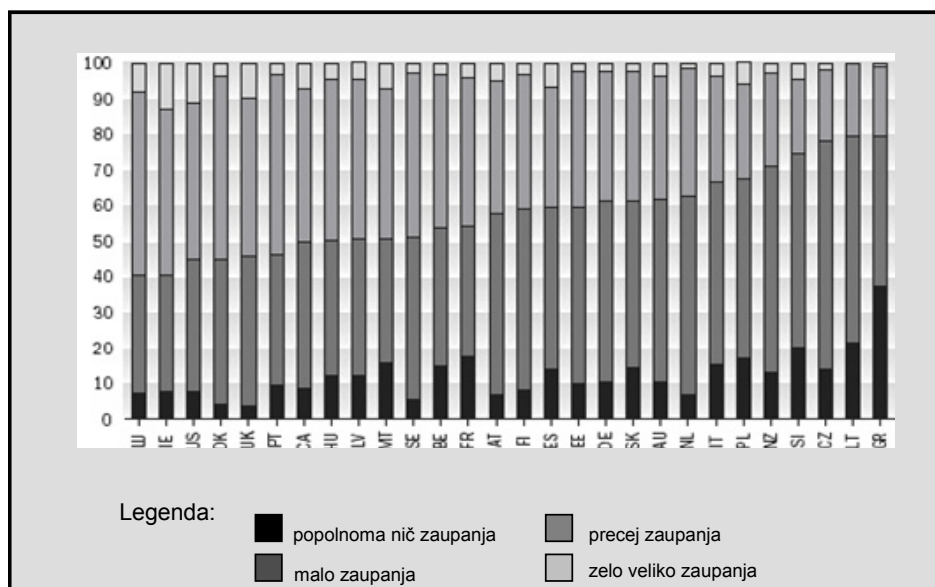
### 6.3 Zaupanje v javno upravo

Zaupanje prebivalstva v javno upravo med državami zelo variira. Zaupanje v državno upravo lahko primerjamo z zaupanjem v druge institucije, ki zagotavljajo javne storitve. V povprečju zaupanje v državno upravo dosega okoli 70 % zaupanja v druge institucije javnega sektorja (npr. na področju zdravstva, varnosti, pravosodja, izobraževanja in socialne varnosti).

Celovito delovanje javnega sektorja v primerjavi s stopnjo zaupanja, ki jo ima prebivalstvo v institucije, kaže na dokaj močno korelacijo. Zelo majhna pa je povezanost med delovnimi učinki javnega sektorja in obsegom potrošnje države. Najboljše rezultate pri tem dosega Finska: najbolj učinkovito izvajanje javnih storitev visoke kakovosti ob zmerno visokih stroških<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Po poročilu o globalni konkurenčnosti 2004–2005 Svetovnega gospodarskega foruma iz oktobra 2004 je izmed 104 držav prav Finska zasedla prvo mesto, sledijo ZDA in na tretjem mestu Švedska; Slovenija se je uvrstila na 33. mesto.

Slika 7: Zaupanje v javno upravo, za leto 2000



Vir: Public Sector Performance, 2004.

Pomembna ugotovitev raziskave je, da je pri državah, zajetih v raziskavo, med obsegom porabe javnih sredstev in delovnimi učinki javne uprave izkazana le šibka povezanost. Povzamemo lahko, da imajo torej vse države še maneverski prostor za izboljševanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja in javne uprave in za bolj smotno rabo javnih sredstev.

Raziskava je tudi pokazala, da ni enoznačne povezanosti med kakovostjo javnih storitev kot jo vidijo državljani ali gospodarski subjekti (subjektivna merila in kazalniki) ter kakovostjo, izmerjeno na osnovi objektivnih standardov delovanja. To pa je jasno sporočilo, da je treba povsod tam, kjer državljani negativno ovrednotijo delovanje javne uprave, javnosti zagotavljati še več informacij o njenem delovanju, da se odpravi napačno zaznavanje.

## 7. Trendi in poudarki kakovosti v Sloveniji

Intenzivnejši razvoj na področju kakovosti v slovenski javni upravi beležimo zlasti od leta 1999, ko je s svojim delovanjem na Ministrstvu za notranje zadeve pričel Odbor za kakovost, ki je kot namen svojega delovanja opredelil učinkovito, državljanu prijazno, prepoznavno in odgovorno državno upravo<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Izjava o poslanstvu Odbora za kakovost, december 1999; Kakovost v državni upravi, str. 13–15.

Pomemben zagon nadaljnjemu razvoju slovenske javne uprave predstavlja ustanovitev Ministrstva za javno upravo, ki ima opredeljeno naslednje poslanstvo<sup>19</sup>: »Naše poslanstvo je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo pa moramo vsi skupaj doseči s čim bolj učinkovito izrabo kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Slovenska javna uprava spoštuje načela zakonitosti in pravne varnosti, politične nevtralnosti in strokovne samostojnosti, odprtosti in usmerjenosti k uporabniku, strokovnosti in kakovosti, skladnosti, racionalnosti in učinkovitosti.

Naš cilj je doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji.« Poglavitni cilji Ministrstva za javno upravo v mandatu 2004 do 2008 so:

- usmerjenost uprave k uporabnikom,
- učinkovit uslužbenski sistem in pravičen plačni sistem,
- kakovostno in učinkovito poslovanje javne uprave in
- odprtost in preglednost poslovanja celotne javne uprave.

In nenazadnje, izpostaviti je treba tudi naše prispevanje k evropski kakovosti, zlasti z delovanjem v Evropski mreži javnih uprav in njenih programov. Kot pomemben prispevek Slovenije velja za leti 2004 in 2005 izpostaviti znotraj Skupine za inovativne javne storitve:

- vodenje delovne skupine za primerjalno analizo in dobre prakse ter
- primerjalni pregled na področju menedžmenta kakovosti v javnih upravah držav članic Evropske unije.

## **8. Sklepno**

Povzamemo lahko, da se aktualni trendi evropske kakovosti ne 'dogajajo' mimo nas, pač pa se oblikujejo in usmerjajo tudi z našo dejavnostjo. To pa ni pomembno samo zaradi močno poudarjenih zahtev iz ciljev Lizbonske strategije, pač pa tudi zaradi zahtev skupnega evropskega upravnega prostora, ki se nanaša tudi na zagotavljanje homogene ravni učinkovitosti in kakovosti storitev javnih uprav držav članic EU, in tudi zaradi nas samih.

---

<sup>19</sup> <http://www.mju.gov.si/index.php?id=37>, 20. 7. 2005.



Gordana Žurga  
**Trendi evropske in slovenske kakovosti**

*Dr. Gordana Žurga je podsekretarka na Ministrstvu za javno upravo. Osrednje področje njenega delovanja je kakovost v javni upravi; je tudi predstavnica Slovenije v Skupini za inovativne javne storitve pri Evropski mreži javnih uprav. Gordana Žurga je docentka na Fakulteti za družbene vede in nosilka predmeta Menedžment v javni upravi.*

### **Literatura in viri**

- Bouckaert, G., Löffler, E., Pollitt, C. (2004): »Taking Stock: The Quality Journey from Lisbon to Rotterdam and Beyond«, 3rd Quality Conference for Public Administrations in the EU, Rotterdam, <http://www.3qconference.org/>.
- Määttä, S. (2004): »The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration«, EIPA, 2004, (<http://www.eupan.org/index.asp?option=documents&section=details&id=43>, 27.2.2005).
- Public Sector Performance; An international comparison of education, health care, law and order and public administration. Social and Cultural Planning Office of the Netherlands. Report 2004/8, (2004).
- Slovenija v številkah 2004. Statistični urad Republike Slovenije, junij 2004.
- Stopar, A. in Žurga, G. (ur.) (2000): Kakovost v državni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Žurga, G. (2005): »Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje«, Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, Zbornik konference, Ministrstvo za javno upravo, str. 5–21.
- Žurga, G. (2004a): »Slovenija na tretji konferenci o kakovosti v javnih upravah v Evropski uniji; Udejanjati priložnosti«, Slovenska uprava, letnik 4, številka 4, oktober 2004, str. 38–39.
- Žurga, G. (2004b): »Evropska mreža javnih uprav«, Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije: Kadrovske informacije, številka 13, julij 2004, str. 8–11.
- Žurga, G. (2004c): »Integracija slovenskega upravnega sistema v skupni evropski upravni prostor«, Slovenski politološki dnevi 2004: Slovenija v Evropski uniji – možnosti in priložnosti, maj 2004, Zbornik znanstvenega srečanja, Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, G. (2004d): »Kakovost slovenske javne uprave v skupnem evropskem upravnem prostoru«, Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, Zbornik konference, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 25–49.

## SUMMARY

### **The Trends of European and Slovene Quality**

#### **Problem definition**

Quality and Quality Management are recognized as important part of functioning and further development of Slovene Public Administration. In the European context both quality and Quality Management in public administration have much longer tradition. They were quite soon recognized also as relevant for achieving effectiveness of national economies which resulted – among others – in different approaches and models.

Latter activities in this regard relate also to the European Public Administrations Network (EPAN) and its programme area Innovative Public Services Group (IPSG): quality conferences in the public administrations of the EU, development of CAF (Common Assessment Framework), benchmarking and good practices etc.

It is important to emphasize that the term 'quality' is expanding its former range as we are nowadays facing new challenges and demands to the administrative systems. Some of important emerging challenges in the field of Quality Management include – among others – also:

- need for greater co-operation between different public administration organizations, with private sector, third sector as well different levels of authority, both with shaping policies and their implementation;
- need for integration of different policies as well
- ensuring sustainability of policies.

In the area of Quality Management in public administration the European Administrative Space with its orientation towards homogenous level of efficiency and quality of public services also represents an important challenge.

Last but not least, quality of public administration is also important for achieving the Lisbon Strategy goals.

#### **Content**

The article considers the following main topics:

- **Common activities and trends of the European Quality Management;**

In this respect, the work of European Public Administrations Network is briefly presented, and more emphasis is put on:

- basic common requirements for quality: 4C – Continuity, Co-operation, Context and Coherence as bases for quality of European public services;
- present quality tools, where additional stress is put to the benchmarking activities and the CAF tool. The benchmarking and best practices work area is an important IPSG's and EPAN's work area as it enables sharing of good/best practice, stimulates learning from others and innovation. The CAF tool was developed at the EU level to be a tool for self-evaluating public administration organizations, as means for communication and for benchmarking between EU member states.

- **Quality Management in public administrations of the EU member states;**

Comparative review Quality Management in public administrations of the EU member states was launched in February 2005 by IPSG, led by authoress of this article, to assure brief and transparent overall picture of Quality Management approaches, initiatives and tools, and to have accurate and standardized information on Quality Management (QM) in public administrations (PA) of the EU member states. In the article the structure of standardized information is presented, namely: QM approach at the state level, QM strategic documents and initiatives, QM policies, Organizational structure for promoting quality, Excellence Models, International Quality Standards, Quality Awards, Benchmarking, Quality / Citizen's Charters, Measuring Quality of PA, Testing Customers' Satisfaction, Training for QM, Publications on Quality in PA, Quality Tools in the PA organizations, Other relevant information and Contact information.

- **Quality of public administrations of the EU member states;**

In this respect relevant results of the research Public Sector Performance; international comparison of education, health care, law and order and public administration, performed in the year 2004 by the Dutch Social and Cultural Planning Office are presented. Quality of national public administrations is presented according to:

- degree of bureaucracy (Is bureaucracy impeding business activities?),

- degree of transparency (Is transparency of government policies satisfactory?),
- degree of effectiveness (How effectively are government decisions being implemented?),
- degree of corruption (Do bribery and corruption exist?)

In the comparison, besides the EU member states four non-European countries are included: Australia, Canada, New Zealand and United States of America. For all 29 states the range of public expenditure and the trust into their public administrations is also presented.

- **Trends and emphases of quality in Slovenian public administration.**

In this regard a very important fact is the establishment of the Ministry of Public Administration as a new Slovenian Ministry, in December 2004. The main reason for establishing the Ministry of Public Administration originates in the intention of the new Government to integrate different organizational units (already operating under some Ministries or as government offices) which shared the common goal, namely to improve the functioning and the quality of public administration.

The mission of the Ministry is a friendly and efficient public administration, and additionally: to provide public administration which will be comparable with public administrations of other EU Member States and will be regarding its improved organization, customers' satisfaction and its impact on public finances – among the best in the EU.

Main strategic goals and directions of the Ministry of Public Administration till the year 2008 are concerning: customer orientation; efficient public employees' system and fair salary system; quality and efficiency of functioning of the public administration; openness and transparency of the whole public administration system.

### **Conclusion**

New challenges and demands to the administrative systems require new approach in the area of European quality and Quality Management. At the EU level the common efforts in this area are associated with European Public Administrations Network, and in that frame with Innovative Public Services Group. Main topics are quality conferences, benchmarking and sharing good / best practices, knowledge management, CAF and

others. Different quality tools already used in private sector are being used also in public sector organizations. EU member states are increasingly incorporating quality into their public administrations development strategies, programmes and initiatives.

Acting in the area of quality requires continuity, accumulating and upgrading the past experiences. It requires co-operation for creating synergy and establishing learning cycles; consideration of the context when learning from others and implementing new solutions in different environments, and coherence at all levels.

Comparative review of Quality Management in the EU shows a variety of approaches, initiatives and tools used in the member states. It also shows differences in the results achieved. It is increasingly more evident that well functioning and reliable public administration is one of important enablers of the national economy growth. The comparative research of quality of public administrations and public sector performance, made in 2004, has shown that the connection between public sector performance and public expenditure is still too weak. Without doubt, realization of Lisbon Strategy's goals and fulfilling the requirements of European Administrative Space, namely achieving homogenous level of efficiency and quality of public services in the EU member states, will require additional efforts in the area of quality of public administrations.

Nevertheless, we can say with confidence that the current trends of European quality are not passing us – on the contrary, they are being shaped also with our active involvement. This is important not only because of the Lisbon agenda and the requirements of the European Administrative Space but also for further development of Slovenian public administration system.