

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

UDK: 35 658.652

Valentin Areh

IZVLEČEK

Večina organizacij državne uprave razvitih demokracij na zahodu, ki so pristopile k uporabi načel celovitega upravljanja kakovosti s pomočjo orodij za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti kot so MBNQA, EFQM, Speyer, CAF, je izboljšala kakovost storitev, a kljub večletni uporabi še vedno ostaja daleč od poslovne odličnosti. Redke so organizacije, ki so dosegle vrhunske rezultate za uporabnike in zaposlene. Uporaba načel te doktrine v državni upravi je zelo kompleksna, kar nam kažejo številni primeri neuspešne uporabe. Vzroke je avtor ob upoštevanju številnih strokovnih člankov iskal s raziskavo, ki jo je izvedel z intervjuji s strokovnjaki na področju celovitega obvladovanja kakovosti in z naključno izbranimi visokimi državnimi uradniki iz Združenih držav Amerike, Velike Britanije, Francije, Nemčije in Avstrije.

Ključne besede: državna uprava, celovito obvladovanje kakovosti, TQM, modeli poslovne odličnosti, MBNQA, EFQM, Speyer, CAF, ISO

1. Uvod

Članek predstavlja kritično analizo uporabe celovitega obvladovanja kakovosti (v nadaljevanju TQM) v državnih upravah nekaterih razvitih demokracij na Zahodu. Izraz "razvita demokracija" lahko opredelimo kot izraz za demokratično državo s trdno demokratično kulturo in uveljavljenimi visokim demokratičnimi standardi in vrednotami v družbi. Slovenijo, ki je leta 1991 zamenjala avtoritarni z demokratičnim političnim sistemom, lahko še vedno uvrščamo med tranzicijske države. Izraz "državna uprava" lahko opredelimo kot najpomembnejši del javne uprave in širše javnega sektorja, ker je izjemnega pomena za družbo in

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

ker sprejema odločitve, pomembne za ekonomski, vzgojni, politični, socialni, moralni in celo religiozni vidik življenja posameznika (Downs, 1967, str. 4, 5). Državna uprava praviloma vključuje vlado, njene službe, ministrstva, vključno z organi v njihovi sestavi, in upravne enote. Glede na to, da v tuji in slovenski strokovni literaturi močno prevladuje navajanje pozitivnih izkušenj in vplivov orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti organizacij državne uprave, sem se odločil večjo pozornost nameniti negativnim izkušnjam in vplivom, z namenom opozoriti na nekatere težave in probleme, s katerimi se lahko soočijo državni uradniki.

V kritično analizo sem vključil tudi nekatere izsledke, pridobljene z lastno raziskavo. Na Dunaju, v Bruslju, Berlinu, Londonu, Washingtonu, Amanu in Kuvajtu sem v letih od 2001 do 2006 med redno zaposlenimi, visokimi ameriškimi, britanskimi, francoskimi, nemškimi in avstrijskimi poklicno imenovanimi uradniki, opravil raziskavo, ki je temeljila na metodi individualnih intervjujev. Raziskava je bila izvedena v okviru novinarskih intervjujev, s katerimi sem želel pridobiti poglede visokih državnih uslužbencev na oblikovanje javnih politik nekaterih zahodnih držav glede reševanja aktualnih dogodkov na kriznih žariščih po svetu. Cilj raziskave je bil zbrati mnenja uradnikov o kakovosti javnega menedžmenta v njihovih organizacijah in učinkovitosti uporabe orodij TQM za merjenje celovite kakovosti v organizacijah državne uprave. Na željo uradnikov bom brez navajanja njihovih imen predstavil tiste njihove ugotovitve, pri katerih so dosegali visoko stopnjo strinjanja. Ciljna skupina je obsegala skoraj 200 poklicno imenovanih državnih uradnikov, vendar bom upošteval zgolj mnenja 91 državnih uslužbencev, ki so imeli neposredne izkušnje z uporabo TQM-ja. Gre za zaposlene v različnih vladnih uradih, agencijah in na ministrstvih. V ciljno skupino sem uvrstil izključno poklicno imenovane uradnike, ki so ob mandatnih menjavah politično imenovanih uradnikov oziroma funkcionarjev nosilci ustaljenih menedžerskih metod in konceptov. Ker je bila možnost izbire respondentov omejena, nisem mogel upoštevati ustreznega razmerja med spoloma, kakršno je uveljavljeno v njihovih državnih upravah, zato v tem segmentu nisem zagotovil optimalnega približanja statističnih kazalcev. Ob tem naj dodam, da je bilo kar 84 respondentov moškega spola oziroma 92,3 odstotka. Od 91 respondentov je bilo 34 iz ZDA (37,3 %), 18 iz Velike Britanije (19,7 %), 16 iz Nemčije (17,5), 14 iz Avstrije (15,3%) in 9 iz Francije (9,8). Gre za subjektivna mnenja izprašanih, rezultati raziskave pa so zanimivi predvsem zato, ker se v veliki meri ujemajo, čeprav uradniki prihajajo iz različnih, razvitih demokracij.

Opazil sem, da lahko odgovore izprašanih razdelimo v dve splošni skupini. Odgovori uradnikov iz ZDA in Velike Britanije se v veliki meri ujemajo. Enako

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

tudi odgovori uradnikov iz Nemčije, Avstrije in Francije. Menim, da ne gre za naključje, ampak za izraz različnih kultur organizacij državne uprave anglosaških držav in celinskih držav EU. Glede na odgovore izprašanih se zdi, da je birokratska kultura organizacij državne uprave mnogo bolj zasidrana v celinskih državah EU kot v anglosaških državah, kjer spodbujajo individualnost posameznika in je podjetništvo v večji meri del družbene kulture. V takšnem okolju se zdijo korenite spremembe, ki jih zahteva doktrina TQM, lažje uresničljive.

2. Orodja TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti

Za uporabo načel TQM in s tem doseganje poslovne odličnosti v organizacijah državne uprave številne institucije in teoretiki predlagajo različne pristope. Večina organizacij pristopa z uvajanjem orodij za merjenje celovite kakovosti. Z namenom pridobitve nagrade za poslovno odličnost uporabljajo japonski model TQM – Demingovo nagrado; ameriški model MBNQA (*Malcolm Baldrige National Quality Award*); evropski model EFQM (*European Foundation for Quality Management*) in nagrado Speyer (*Speyer Preis*). V organizacijah javnega sektorja, vključno z organizacijami državne uprave v EU prevladuje uporaba modela CAF (*Common Assessment Framework*). Nekatere organizacije državne uprave uporabljajo tudi druga orodja, ki so jih same razvile. Vsa izhajajo iz temeljnih načel TQM, kot so: stalnost izboljšav; usmerjenost k uporabnikom; zavzemanje za družbeno odgovornost, zavzemanje za voditeljstvo in ne nadzorovanje; kakovosten menedžment človeških virov; menedžment na podlagi procesov in dejstev; stalno merjenje in analiziranje kakovosti; učenje, inoviranje in drugo. Nekatere organizacije državne uprave so pristopile tudi k uporabi standardov ISO 9001: 2000 in ISO 9004: 2000, ki temeljijo na načelih TQM.

Tudi državna uprava Republike Slovenije je pristopila k uporabi standardov ISO in orodij TQM za merjenje in ocenjevanje kakovosti. V letu 1999 je certifikat kakovosti po standardih ISO kot prva med upravnimi enotami pridobila UE Ljutomer, kasneje so sledile tudi druge upravne enote. Podatki kažejo, da trenutno 45 organizacij slovenske državne uprave uporablja CAF, od tega 39 upravnih enot, 4 uradi v okviru ministrstev in Policijska uprava Maribor. Model PRSPO je že uporabilo najmanj 14 organizacij državne uprave. PRSPO je slovenska enačica evropske nagrade za kakovost (*European Quality Award*) oziroma Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost in temelji na modelu poslovne odličnosti EFQM. Organizacija Upravne enote Novo mesto je leta 2006 prišla celo v finale tekmovanja za najvišje priznanje za poslovno odličnost.

3. Uporaba orodij TQM – zgodba o uspehu ali neuspehu?

Stringham (2004, str. 187) trdi, da so organizacije s pravilno uporabo načel TQM dosegle: več kakovostnejših storitev z istim ali manjšim obsegom virov; večjo motivacijo in usposobljenost zaposlenih; učinkovitejše vodenje; redukcijo hierarhičnih ravni v organizaciji; večje zadovoljstvo uporabnikov storitev. V odgovor na vprašanje o uspehu ali neuspehu uporabe TQM-ja trdita Morgan in Murgatroyd (1994, str. 143–144), da so organizacije z uporabo načel TQM najpogosteje dosegale napredek zlasti pri decentralizaciji, izboljšanju delovne učinkovitosti in pri zmanjševanju stroškov.

Odgovor na vprašanje ali je uporaba TQM-ja v organizacijah državne uprave zgodba o uspehu ali neuspehu, ni enostaven. Večinoma analize govorijo o pozitivnih vplivih, a predvsem na splošno. Malo je natančnih študij, ki bi s statističnimi podatki (neodvisnimi od samoocen organizacij) dokazali takšne vplive. Kljub temu ni mogoče oporekati trditvi, da je uporaba orodij TQM za merjenje celovite kakovosti v državnih upravah razvitih demokracij postala realnost in je vplivala na določene izboljšave kakovosti delovanja. Steve Johnson (2003, str. 8), direktor britanskega Urada za kakovost javnih služb (*Quality Public Services – QPS*), v posebnem poročilu navaja, da lahko zabeležimo pozitivne učinke EFQM kot so: razumevanje celostnega delovanja organizacije, spodbujanje priložnosti in osredotočenje na proces stalnih izboljšav, izboljševanje komunikacije, povečevanje zadovoljstva zaposlenih in uporabnikov ter izboljševanje produktivnosti. EIPA (*European Institute of Public Administration*) po petih letih uporabe CAF-a ugotavlja, da več kot polovica uradnikov pristojnih za uporabo CAF-a najpogosteje navaja sedem pozitivnih rezultatov: jasna identifikacija dobre prakse in področja, kjer so potrebne izboljšave v organizaciji; identifikacija številnih in pomembnih aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti za doseganje večje kakovosti; večje zavedanje o problemih v organizaciji; zaposleni so razvili boljše razumevanje delovanja organizacije; potrdilo se je, da je izmenjava informacij zelo pomembna; samoocenjevanje je spodbudilo nastanek novih idej in nov način razmišljanja; CAF je pripomogel k identifikaciji problemov v komuniciranju in informiranju (EIPA, 2005, str. 53).

Rezultati moje raziskave kažejo, da so respondenti kot pozitivne rezultate uporabe omenjenih orodij TQM najpogosteje navajali naslednje učinke:

- organizacije so se začele intenzivneje ukvarjati s problemom kakovosti;

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

- ne glede na to, kako velike in pomembne spremembe kakovosti so zagotovili modeli TQM, so spodbudili menedžment k večjemu upoštevanju obvladovanju kakovosti za vse organizacijske enote in zaposlene;
- izboljšala se je komunikacija med menedžmentom in drugimi uslužbenci;
- povečala se je informiranost državnih uslužbencev in pobuda za njihovo dodatno izobraževanje;
- med uslužbenci se je razširila zavest o pomembnosti usmerjenosti delovanja državnih služb k uporabniku, tudi z uporabo merjenja zadovoljstva strank;
- spodbuda za uporabo statističnih merenj kakovosti organizacij in delovanja zaposlenih na podlagi mednarodno uveljavljenih in standardiziranih meril, ki omogočajo primerjavo z drugimi organizacijami;
- znižali so se stroški delovanja organizacij.

Nemec (2003) trdi, da organizacije državne uprave z uporabo standardov ISO 9000 izboljšajo kakovost z vidika: urejenosti poslovanja (pregled in nadzor), sistematičnega odkrivanja in odpravljanja napak v procesih dela, večjega poudarka na strokovni objektivnosti, izboljšanja notranje komunikacije, podpore procesnega dela, spodbujanja inovativnosti zaposlenih, zmanjševanja stroškov, povečanega ugleda organizacije, ki ima certifikat, usmerjenosti k potrebam uporabnikov in doseganju njihovega zadovoljstva.

Z naštevanjem pozitivnih vplivov uporabe omenjenih orodij TQM in standardov ISO bi lahko sklenili, da je njihova uporaba v organizacijah državne uprave zgodba o uspehu, da je pot do celovite kakovosti jasna in so jasni tudi odgovori na vprašanje, kako prehoditi to pot. O zgodbi o uspehu bi lahko sklepali tudi zaradi privrženosti strokovnjakov in izvajalcev reform, konceptom doktrine.

Kljub temu o uspehu ni mogoče govoriti, ko v organizacijah, ki uporabljajo omenjena orodja, identificiramo nizko stopnjo kakovosti storitev, zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih. O uspehu ni mogoče govoriti, ko preverjamo razširjenost in uveljavljenost načel TQM v organizacijah državne uprave. Tudi Stringham (2004, str. 189), Carnevale (2003, str. 84), Poister in Harris (1997, str. 294) v svojih analizah ugotavljajo, da je večina državnih uprav na zahodu, kljub uporabi orodij TQM ali standardov ISO, še vedno na začetni stopnji uporabe doktrine. O uspehu ne moremo govoriti, če upoštevamo podatek, ki odkriva, kako malo je organizacij državne uprave, ki so uspešno uporabile TQM. Harari (1997, str. 38) je že pred leti omenjal, da je bila v ZDA do leta 1997 uspešna le tretjina vseh primerov uporabe doktrine. O uspehu tudi ni mogoče govoriti, če analiziramo, koliko je organizacij državne uprave, ki so uporabile vse

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

koncepte doktrine. Če so številna gospodarska javna podjetja z uporabo načel TQM dosegla pomembne uspehe, lahko manjše uspehe zasledimo v organizacijah javne uprave, zaskrbljujoče majhne pa v organizacijah državne uprave. Najmanjše uspehe in najmanjše število primerov uporabe TQM-ja lahko zasledimo predvsem v političnih organizacijah, zlasti v vrhu državne uprave, na ministrstvih, v uradih in drugih vladnih službah (McAdam in drugi, 2002, str. 581). Poleg tega obstajajo dvomi o sami uspešnosti in učinkovitosti omenjenih orodij. Johnson (2003, str. 7, 8) je glede na rezultate raziskav britanskega Urada za kakovost javnih služb prepričan, da obstaja le malo dokazov o tem, da organizacije pozitivne učinke TQM pretvarjajo v znatne izboljšave uspešnosti delovanja. Trdi, da je težko ugotoviti, kakšni so resnični učinki uporabe EFQM. Postavlja vprašanje: ali lahko vse izboljšave res pripišemo uporabi EFQM ali pa jih lahko pripišemo tudi drugim dejavnikom?

4. Vzroki za neuspešne primere uporabe TQM v državni upravi

Kljub težavam organizacij v državnih upravah pri doseganju celovite in vrhunske kakovosti z uporabo omenjenih orodij je treba poudariti, da se je doktrina že izkazala kot zanesljiva, učinkovita in preizkušena strategija. TQM je v uspešnih podjetjih zasebnega sektorja že postal del realnosti, v javnem sektorju to realnost še poizkušajo doseči z uporabo omenjenih orodij za merjenje celovite kakovosti. Za večjo učinkovitost jih postopoma dopolnjujejo in razvijajo. Zdi se, da moramo v primerih neuspešne uporabe TQM-ja v državni upravi vzroke najprej iskati v menedžmentu, ki uvaja in uporablja načela doktrine, poleg tega pa tudi v pomanjkljivi ali napačni uporabi orodij in tehnik doktrine. Vzroki, da organizacije kljub uporabi načel TQM ne dosegajo odlične kakovosti, so sicer številni in kompleksni. Raziskava, ki sta jo na Severnem Irskem opravila Hazlett in Hill (2000, str. 518) omenja naslednje težave pri uporabi TQM-ja: kultura državne uprave, pomanjkanje jasne usmerjenosti k uporabniku, preveliko število postopkov, delovanje uslužbencev v številnih, nepovezanih oddelkih, preveliko število ciljev, pomanjkanje strateške usmerjenosti in splošno prepričanje, da so državni uslužbenci preobremenjeni z delom in premalo plačani. Med razlogi za neuspeh doktrine so ameriški in angleški poklicni uradniki najpogosteje navajali naslednje razloge: nerazumevanje menedžmenta v javni upravi o nujnosti uporabe vseh konceptov doktrine, odpor birokratov do večjih sprememb, dogmatičnost in protekcionizem organizacij državne uprave, težave pri učinkovitem merjenju kakovosti in učinkovitosti, pomanjkanje stimulacije in

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

motivacije zaposlenih oziroma neupoštevanje človeškega faktorja. Izprašani nemški, francoski in avstrijski državni uradniki so ob že naštetih dejavnikih posebej izpostavili tudi: pomanjkanje ljudi z vrhunskim znanjem iz menedžmenta in voditeljstva, zakoreninjenost avtoritativnega vodenja in birokratske kulture državne uprave.

Med vzroki za neuspeh TQM-ja v državni upravi izprašani omenjajo, da izvajalci sprememb praviloma ne razbijajo tradicionalnih birokratskih oblik organizacij državne uprave, ampak jih le "mehčajo" (*soften*) oziroma v še vedno birokratske oblike organizacije vpeljujejo uporabo posameznih sodobnih orodij menedžmenta kakovosti. Mnogi se pritožujejo, da so začetne obljube teoretikov in izvajalcev TQM-ja velike, cilji visoki in dolgoročni, ko meseci in leta minejo, pa ni videti napovedanih velikih zmag. Ni videti, da TQM sploh deluje. Razočaranje zaposlenih je zato toliko večje. Pogosto navajajo očitke, da so inštruktorji in izvajalci TQM-ja zgolj teoretiki, ki teorije ne znajo uporabiti v praksi. Očitajo jim, da nimajo ustreznih vodstvenih lastnosti, zato tudi ne znajo pravilno uporabiti konceptov in s tem doseči ciljev. Kot ugotavlja že Rozman (2000, str. 6) je ključni problem strateškega načrtovanja prav pretvorba strategij v delovanje. Večina ameriških in evropskih uradnikov je izrazila celo dvom v verodostojnost ocene, ki so jo predstavile izbrane skupine za izvedbo samooценjevanja in tudi dvom v verodostojnost rezultatov anket, ki so bile izvedene med uporabniki ali zaposlenimi.

Eden najpogostejših očitkov, ki se pojavlja med izprašanimi državnimi uradniki, pa je, da so strokovnjaki za kakovost praviloma odvisni od dobre volje najvišjih ravni menedžmenta, ki odločajo, katere koncepte kakovosti bodo uporabili v organizaciji in katerih ne. Nemški uradniki trdijo, da imajo strokovnjaki za kakovost, kljub odličnim idejam zaradi odvisnosti od menedžerjev, pogosto zvezane roke in so prisiljeni v kompromise, v smislu le delne uporabe orodij in metod obvladovanja kakovosti. Trdijo, da so še posebej nezaželene tiste metode, ki jih najvišji uradniki ocenjujejo kot ogrožanje svojih interesov. Iz navedenih pripomb je razvidno, da izvajalci TQM-ja pogosto ne izvajajo (ali ne morejo izvajati) vseh konceptov doktrine. Kot ugotavlja Ross (1999, str. 11), izkušnje organizacij, ki so uporabile celovito obvladovanje kakovosti, dokazujejo, da uporaba ene ali več idej doktrine še ne zagotavlja, da rezultati izpolnijo pričakovanja. Prav zato večina služb državnih uprav razvitih demokracij ostaja šele na začetni stopnji uporabe TQM-ja.

Kot je že sredi 90. let ugotavljal Hill (1995, str. 40) lahko tudi danes kot eno od večjih ovir pri uporabi TQM-ja v organizacijah državne uprave iščemo v zanemarjanju vloge spreminjanja kulture organizacije. Sprememba kulture organizacije je toliko bolj pomembna v birokratskih organizacijah.

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

Kot trdi Dearingova (2003, str. 83–106), se zaradi birokracije v Avstriji soočajo z resno težavo, ki jo predstavlja pomanjkanje tradicije timskega dela in odprtega dialoga (*round-table-institutions*), ki je po trditvah anglosaških uradnikov močno uveljavljena v ZDA in Veliki Britaniji. Avtorica trdi, da je v Avstriji prisotna skromna kultura konzultacije in dialoga v vladnih službah in med službami, participacija državljanov je dosežena šele po protestih, pritožbah in kritikah, ne pa po predhodnih konzultacijah. In prav timsko delo in kultura konzultacije in dialoga so pomembni dejavniki uspeha TQM-ja. Specifični birokratski kulturi državne uprave lahko pripisujemo tudi nekatere vzroke za odpor birokratov do večjih sprememb, ki jih prinaša TQM. Morgan in Murgatroyd (1994, str. 4) trdita, da so že prve analize uporabe konceptov doktrine pokazale, da je državna uprava precej bolj nenaklonjena spremembam kot zasebni sektor.

5. Pomanjkljivosti standardov ISO in orodij TQM za merjenje celovite kakovosti

Ključnega pomena za uspeh organizacije je ustrezno merjenje in ocenjevanje kakovosti. Vzrok za neuspeh TQM-ja v organizaciji državne uprave je mogoče pripisati tudi pomanjkljivostim omenjenih orodij. Steve Johnson (2003, str. 16, 17), navaja kritike menedžerjev v Veliki Britaniji na račun modela EFQM. Navajamo najpomembnejše:

- EFQM omogoča identifikacijo ključnih dejavnikov in rezultatov, ne pojasnjuje pa najpomembnejšega – kako in katera orodja in tehnike uporabiti, da bi dosegli poslovno odličnost. Približno 62 odstotkov respondentov se zavzema za bolj strukturiran pristop EFQM. Trdijo, da je treba zagotoviti jasna in natančna navodila za uporabo orodij in tehnik TQM.
- Zaradi nizkih rezultatov uporabe EFQM-ja številni menedžerji na višji ravni usmerjajo pozornost drugam. Trdijo, da so že uporabili samoocenjevalni model EFQM, ponovne samoocene pa ne načrtujejo. Trdijo, da se morajo posvečati "pomembnejšim zadevam".
- Menedžment je zaskrbljen nad količino virov, ki jih zahteva EFQM. Številni menedžerji trdijo, da je EFQM preveč birokratski, terja preveč časa, terminologija je preveč zapletena in zahtevna.
- EFQM prinaša razočaranje nad prevelikimi obljubami. Večina menedžerjev opozarja, da so EFQM sprejeli kot nekakšen "sveti gral", ki prinaša odgovore na vsa vprašanja, po uporabi modela pa je večina mnenja, da gre za dobro diagnostično orodje, ne pa tudi za dober model za načrtovanje strategije in poslovne odličnosti.

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

Glede na pripombe in težave državnih uradnikov, lahko povzamemo naslednje temeljne pomanjkljivosti omenjenih orodij:

- pomanjkljivost zahtev po stopnji kakovosti in sposobnosti menedžerskih kadrov;
- odsotnost strategije izvedbe sprememb (razen pri standardih ISO);
- (ne)natančno merjenje rezultatov in ocenjevanje kakovosti.

V nadaljevanju se bomo posvetili predvsem orodjem TQM kot so MBNQA, EFQM in CAF, ne pa standardom serije ISO in nagradi Speyer. Slednja je s svojimi merili, kljub upoštevanju specifičnih karakteristik organizacij javnega sektorja in koristnosti za uporabnike storitev, osredotočena predvsem na posodobitev organizacije, spodbujanje inovativnosti, povečevanje učinkovitosti in uspešnosti, ne pa na poslovno odličnost. Tudi standardi iz serije ISO 9000 so usmerjeni predvsem v doseganje temeljnih standardov kakovosti. Eisenhut (2001, str. 82, 83) trdi, da standarde ISO v državni upravi uporabljajo predvsem zato, da bi oblikovali preglednost, jasnost in dokumentiranost ključnih procesov v upravnih postopkih, kar pomeni, da so nepopolni in nezadostni za doseganje visokih standardov celovite kakovosti.

5.1 Pomanjkanje selekcije menedžerjev in zahtev za ustrezne značajske lastnosti

Če analiziramo neuspešne poizkuse uporabe TQM-ja v državni upravi, teh pa kot smo že omenili, ni malo, po mnenju velike večine izprašanih uradnikov (74 respondentov ali 81,3 odstotka) lahko skupni imenovalec neuspeha najdemo prav v povprečnih ali nesposobnih menedžerjih, ki nimajo ustreznih voditeljskih spretnosti, ki imajo pomanjkljivo znanje ne samo o celovitem obvladovanju kakovosti, ampak nasploh o sodobnih načelih menedžmenta. Žal se omenjena orodja TQM ob odsotnosti strategije izvedbe sprememb posebej ne ukvarjajo z vodilnimi izvajalci doktrine oziroma z menedžerji, z vidika njihove selekcije v okviru reorganizacije. V nasprotju z ameriškimi in britanskimi uradniki so vsi nemški, francoski in avstrijski uradniki trdili, da niti uporaba orodij TQM v njihovih organizacijah ni z menedžerskih položajev na različnih ravneh odstranila niti tistih posameznikov, ki med večino uslužbencev veljajo za izrazito nekakovostne delavce in voditelje. Omenjena orodja TQM sploh ne omenjajo zahtev po ustreznih značajskih lastnosti menedžerjev, čeprav praksa kaže, da

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

so prav te lastnosti in spretnosti izjemnega pomena za ključne rezultate uspešnega delovanja vsake organizacije.

Napredovanje v državnih upravah celinskih držav v Evropi še vedno poteka predvsem po načelu senioritete in lojalnosti do nadrejenih. To vpliva na takšno selekcijo ljudi, da vodilna in vodstvena mesta v državni upravi zasedajo ne samo najsposobnejši, kot v uspešnih organizacijah zasebnega sektorja, ampak tudi povprečno in podpovprečno sposobni. Za zahtevne in zaostrene spremembe, kot jih zahteva doktrina TQM-ja, pa je nujno potreben vrhunski menedžer in voditelj.

5.2 Pomanjkanje strategije izvedbe sprememb

Ker omenjena orodja ne ponujajo strategije uporabe TQM-ja, je ta prepuščena svobodni interpretaciji menedžerjev. Od njihovega znanja, spretnosti, sposobnosti in izkušenj je odvisno, kako bodo pristopili celovitem obvladovanju kakovosti. Orodja določajo, katera merila, podmerila in standarde mora organizacija izpolniti, da bi dosegla poslovno odličnost. Ne zagotovijo odgovora, kako uporabiti tudi druga orodja in tehnike TQM, s kakšnim pristopom doseči cilje. Standardi iz serije ISO sicer ponujajo razlago, kako doseči kakovost, žal pa kot že rečeno ne težijo k poslovni odličnosti ampak le k temeljnemu standardom kakovosti. Ker ni jasnih navodil, kako izvajati celovito obvladovanje kakovosti v javni upravi, v številnih organizacijah državne uprave prepogosto zasledimo le uporabo posameznih načel doktrine. Omenjeni modeli sicer izpostavljajo pomen vseh meril in podmeril, vendar ker je realizacija doktrine prepuščena svobodni interpretaciji, omenjeni modeli dopuščajo, da se lahko izboljšav lotimo le na tistih področjih, ki jih je menedžment organizacije opredelil kot "problematična". Res je, da točkovanje v boju za nagrade ne dopušča zanemarjanja posameznih meril in podmeril, s tem pa tudi načel doktrine, toda vedeti moramo, da velika večina organizacij ne doseže nagrade, ampak uporablja omenjene samoocenjevalne modele kot orodje za uporabo tehnik doktrine. Številne raziskave kažejo, da je uporaba zgolj posameznih konceptov doktrine eden od najpogostejših vzrokov za neuspešno uporabo celovitega obvladovanja kakovosti. To je z opravljenimi intervjuji s številnimi uglednimi strokovnjaki za TQM dokazala Catherine Romano (1994, str. 22–25). Eden od temeljnih pogojev za učinkovitost TQM-ja je ravno ta, da se vsa načela dosledno in v celoti izvajajo (Dale, 2003, str. 26).

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

Omenjena orodja morda tudi zato nimajo pravih učinkov, ker jih njihovi tvorca razglašajo kot uporabna za vsako organizacijo. Velik del strokovnjakov meni, da je omenjena orodja in s tem TQM-ja mogoče uporabljati v vseh organizacijah. Izkušnje iz zasebnega sektorja pa kažejo, da TQM-ja ni mogoče uporabiti v vsaki organizaciji, ampak zgolj v organizaciji, ki je "zdrava", ki je že dosegla temeljne standarde kakovosti (Milakovich, 1991, str. 195).

5.3 (Ne)natančnost rezultatov merjenj in ocenjevanj celovite kakovosti

Natančnost rezultatov merjenja celovite kakovosti, pridobljenih z omenjenimi orodji TQM, je sorazmerna usposobljenosti in sposobnosti kritičnega razmisleka ocenjevalnih skupin in zaposlenih. Od zanesljivosti rezultatov merjenja in ocenjevanja kakovosti organizacije državne uprave sta odvisni strategija in uspešnost delovanja. Kot trdi Žurga (2002, str. 32) – če ne merimo rezultatov, ne moremo razlikovati uspeha od neuspeha. Polonca Kovač in Karmen Kern Pipan (2005) trdita, da je pri modelu odličnosti EFQM očitno poudarek na dokazani in relativno objektivni vrednosti rezultatov. Avtorici menita, da EFQM za razliko od drugih pristopov podaja temelj predvsem za vzpostavitev celovitega sistema merjenja in stalnega izboljševanja vseh ključnih področij in segmentov delovanja organizacije. Coleman, Koelling in Geller (2001, str. 512) pa trdijo, da obstaja zelo malo raziskav, ki bi potrdile, kako točni so rezultati, pridobljeni s samoocenjevanjem. Tvorci modela CAF (2006) trdijo, da samoocenjevanje izhaja iz načela, da o organizaciji največ vedo tisti, ki so v njej zaposleni. To vsekakor drži, toda o kakovosti njenih storitev praviloma odločajo njeni uporabniki. Eno od temeljnih načel TQM-ja je, da so predvsem uporabniki tisti, ki ugotavljajo kakovost storitve. Omenjena orodja TQM pa ravnajo nasprotno in pooblaščajo ocenjevalne skupine, ki namesto uporabnikov prispevajo večinski delež k oceni kakovosti delovanja organizacije. Omenjena orodja le v manjšem obsegu upoštevajo ocene uporabnikov.

Karmen Kern (2003) meni, da ustrezno samoocenjevanje omogoča oziroma zagotavlja: ocenjevanje, ki temelji na dokazih;

- doseganja konsistentnosti usmeritve in soglasja glede tega, kaj je potrebno storiti za izboljšanje organizacije;
- ocenjevanja po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi;
- možnost ugotavljanja kako organizacija napreduje;
- povezave med cilji in podpornimi strategijami ter procesi;

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

- osredotočenosti dejavnosti izboljševanja na tista področja, kjer je najbolj potrebno;
- napredovanja in izmenjave dobre prakse med različnimi področji organizacije ter z drugimi organizacijami;
- ustvarjanja navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja
- itd.

V opisani raziskavi so respondenti izražali dvome v ustreznost samoocenjevanja. Vprašamo se lahko ali skupina, ki izvede samoocenjevanje, lahko povsem negativno označi sposobnosti menedžmenta, četudi gre za povsem realno oceno? Očitki se pojavljajo, da menedžerji v organizaciji vplivajo na sestavo ocenjevalnih timov na način, da izbirajo menedžmentu naklonjene ocenjevalce. Ti naj bi poskrbeli, da organizacije ne ocenijo zelo slabo, saj bi to pomenilo slabo oceno za menedžment. Trdijo, da je skoraj nemogoče, da bi samoocenjevalne skupine v merilih "voditeljstvo" ali "menedžment človeških virov" povsem negativno ocenile nadrejene, čeprav bi imele dokaze za to. Ob pripombi, da morajo ocenjevalne skupine predložiti dokaze za oceno, postavljajo izprašani uradniki vprašanje: kdo lahko preveri resničnost velikega števila dokazov, četudi se tega lotijo zunanji ocenjevalci. Nekateri uradniki se pritožujejo, da so birokratski strokovnjaki za merjenje kakovosti osredotočeni zlasti na kvantitativna merjenja in ne na kvalitativne spremembe, ki naj bi jih merjenja prinesla v organizacije. Osredotočajo se na doseganje minimalnih standardov in njihove službe so zaradi orodij merjenja celovite kakovosti prisiljene razvijati nove, okorne in ovirajoče birokratske sisteme.

Kakovost samoocene je sorazmerna kakovosti ocenjevalne skupine v organizaciji državne uprave. Polonca Kovač (2002, str. 49, 50) trdi, da se člane samoocenjevalnih skupin izbira na podlagi osebnih in ne poklicnih spretnosti (komunikativnost, zaupanje, analitičnost idr.), priporočljiva ne pa nujna, je tudi usposobljenost za (samo)ocenjevanje. Večina izprašanih visokih državnih uradnikov izraža dvom v kakovost tako izbranih članov skupin. Dvomijo v verodostojnost ocen samoocenjevalnih skupin, saj trdijo, da v njih sodelujejo tudi posamezniki, ki veljajo za slabe in nekakovostne delavce, zaradi podpore menedžmenta v organizaciji so postavljeni v položaj, da ocenjujejo druge. Upravičeno izpostavljajo vprašanje: kako lahko slab in neučinkovit delavec kakovostno ocenjuje sodelavce in organizacijo kot celoto? Menim, da kompleksno merjenje kakovosti, kot ga zahteva TQM v državni upravi, lahko opravljajo le vrhunsko usposobljeni strokovnjaki, če želimo kar najbolj objektivne in visoko kakovostne podatke. Številni izprašani uradniki so se strinjali z ocenami

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

ameriških uradnikov, da je pomembno tudi to, da so zunanji ocenjevalci TQM-ja v državni upravi ljudje, ki imajo neposredne izkušnje z odličnim menedžmentom iz zasebnega sektorja, saj lahko podjetniški menedžment dobro prepoznajo in ocenjujejo le tisti, ki imajo z njimi dolgoletne izkušnje v praksi.

Pomanjkljivost omenjenih orodij TQM lahko najdemo tudi v njihovih merilih in podmerilih. Medtem, ko so merila glede na temeljna načela celovitega obvladovanja kakovosti zelo dobro zastavljena in opredeljena ter zajemajo vse koncepte doktrine, pa problemi nastopijo z interpretacijo podmeril. Nekatera podmerila so zelo splošna, relativno ohlapna, ocenjevalcem tudi splošni izrazi kljub navodilom omogočajo zelo različno interpretacijo. Izrazi omogočajo zelo subjektivno ocenjevanje, saj gre za interpretacijo kompleksnih izrazov. Nekatera podmerila so tudi zelo težko izmerljiva. Ker je TQM dolgoročen proces, omenjeni modeli izpostavljajo predvsem dolgoročne cilje in rezultate. Uvajanje načel TQM zato praviloma traja več let, zanemarjeni so lahko kratkoročni uspehi organizacije.

Nekateri izprašani tuji državni uradniki izpostavljajo še dvome o zanesljivosti merjenja zadovoljstva uporabnikov storitev organizacij državne uprave. Omenjena orodja TQM zahtevajo merjenje rezultatov za zaposlene in uporabnike, ne pojasnijo pa, kako te rezultate meriti. Pogosto organizacije državne uprave takšna merjenja izvajajo z anketami. Toda ankete in izvajanje anketiranja se zelo razlikujejo. Nekateri rezultati so lahko verodostojni, drugi ne. Merjenje ne more biti ustrezno, v kolikor ankete ne zajemajo ustreznih vzorcev. Izbira vzorca je ključ za pravilno merjenje in za reprezentativno sliko merjenega pojava. Rezultati niso verodostojni, če pri anketiranju ne zajamemo najbolj kritičnih uporabnikov, kar velja tudi pri anketiranju zaposlenih.

6. Zaključek

Kljub težavam v številnih organizacijah državne uprave na zahodu z uporabo TQM-ja se je doktrina izkazala kot zanesljiva, učinkovita in preizkušena strategija doseganja celovite kakovosti. TQM je kot zgodba o uspehu, v uspešnih podjetjih zasebnega sektorja že postal del realnosti, v javnem sektorju to realnost še poizkušajo doseči. Številni državni uradniki navajajo težave pri uporabi TQM-ja z orodji za merjenje celovite kakovosti. Gre za težave kot so: pomanjkljive zahteve za kakovost in sposobnost menedžerskih kadrov z vidika nujne selekcije in upoštevanja značajskih lastnosti, odsotnost strategije izvedbe sprememb, nezanesljivi rezultati merjenj in ocenjevanj kakovosti ter zanemarjanje

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

vloge spreminjanja birokratske kulture organizacije. Za izpopolnitev orodij TQM se dopolnjujejo in razvijajo predvsem njihova merila in podmerila. Menim, da bi bilo treba veliko več pozornosti nameniti predvsem strategiji uporabe tehnik doktrine, kar bi vplivalo na večje uspehe. Zato bi veljalo razmisliti o razvoju specifičnega modela in pristopa TQM zgolj za državno upravo, ki bi upošteval politične dimenzije državne uprave, združeval prednosti in odpravljal pomanjkljivosti drugih modelov. Učinkovita uporaba doktrine je mogoča zgolj ob uporabi vseh načel doktrine, ob jasni zavezanosti vrhunski in celoviti kakovosti, ki naj bo cilj državne uprave razvitih demokracij v 21. stoletju.

Mag. Valentin Areh je leta 1997 je na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani diplomiral iz zgodovine in sociologije, leta 2003 je tam končal podiplomski magistrski študij iz socioloških vidikov ameriškega volilnega sistema. Kot vojak je od leta 1990 do 1991 služil v JLA v Kninski krajini, leta 1991 pa sodeloval v vojni za Slovenijo in bil odlikovan z značko Zvest domovini. V letih od 1991 do 1995 je kot vojni dopisnik poročal iz vojn na Hrvaškem in BiH, od leta 1996 do 1998 iz Bližnjega vzhoda, od 1998 do 1999 iz Kosova, leta 2000 iz Čečenije, leta 2001 iz Makedonije in Afganistana in leta 2003 iz Iraka.

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

Literatura in viri

- Carnevale, D. G. (2003): *Organizational Development in the Public Sector*, Westview Press, Cambridge.
- Coleman, G. D., koelling, C. P., Geller, E. S. (2001): Training and scoring accuracy of organisational self-assessments, *International Journal of Quality and Reliability Management*, let. 18, št. 5, str. 512–527.
- CAF (2007): Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
- Dearing, E. (2003): *New Public Management in der österreichischen Bundesverwaltung*. V: Bauer, H. (ur.), Biwald, P. (ur.), Dearing E. (ur.): *Öffentliches Management in Österreich*, KDZ, str. 83–106.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- Eisenhut, V. (2001) Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave: Zbornik referatov. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, str. 81–83.
- EIPA (2003): *Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European public administrations: Synthesis paper prepared for the 41th meeting of the directors-general of public administration*. EIPA, Rome.
- EIPA (2005): *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations & 2nd European CAF event*. EIPA, Luxembourg.
- Harari, O. (1997): Ten Reasons Total Quality Management (TQM) Doesn't Work, *Management Review*, let. 86, št. 1, str. 33–38.
- Hill, S. (1995): *From Quality Circles to Total Quality Management*. V: Wilkinson, A. (ur.) in Willmott, H. (ur.): *Making Quality Critical: New perspectives on Organizational Change*. International Thomson Business Press, London.
- Johnson, S. (2003): *EFQM and Balanced Scorecard for improving organizational performance: A Research Report*, Quality Public Services UK, London.
- Kern, K. (2003) *Modeli odličnosti kot orodje managementa*. Zbornik 22. znanstvene konference "Management in razvoj organizacije, Portorož 26.–28. marec 2003".
- Kovač, P., Kern Pipan, K. (2005): *Celovito izboljševanje javne uprave z integracijo različnih pristopov na temelju modela odličnosti EFQM*, *Sodobna javna uprava / Konferenca Ministrstva za javno upravo*, Portorož, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana, str. 34–38.
- Kovač, P. (2002): *Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common assessment framework – CAF*, Zbornik referatov / Konferenca *Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, str. 45–53.

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

- Mcadam, R., Reid, R., Saulters, R. (2002): Sustaining quality in the UK public sector: quality measurement frameworks, *International Journal of Quality & Reliability Management*, let. 19, št. 5, str. 581–595.
- Morgan, C. (ur.), Murgatroyd, S. P. (ur.) (1995): *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Open University Press, Buckingham.
- Nemeč, T. (2003): Obvladovanje kakovosti in uspešnosti v javni upravi. <http://www.sigov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/vus-01.doc>, 26. 11. 2003.
- Poister, T. H., Harris, R. H. (1997): The Impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit/Cost Implications, *Public Administration Review*, let. 57, št. 4, str. 294–302.
- Romano, C. (1994): Report Card on TQM, *Management Review*, let. 83, št. 1, str. 22–25.
- Ross, J. E. (1999): *Total Quality Management: Text, Cases, and Readings*, St. Lucie Press, New York.
- Rozman, R. (2000): Uresničevanje strategij s projektno organizacijo, *Projektna mreža Slovenije*, let. 3, št. 1, str. 5–12.
- Schedler, K., Proeller, I. (2002): The New Public Management: A perspective from mainland Europe. V: Mclaughlin, K. (ur.), Osborne S. P. (ur.), Ferlie, E. (ur), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, New York, str. 163–180.
- Schroeder, B. L., Lewis, J. L., Stricklin, W. D. (1992): *Economics and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Stringham, S. H. (2004): Does Quality Management Work in The Public Sector?, *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, let. 9, št. 3, str. 182–211.
- Žurga, G. (2002): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi, *Zbornik referatov / Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, Ljubljana, 27. november 2002, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, str. 29–44.

SUMMARY

A CRITICAL ANALYSIS OF TQM TOOLS FOR THE ASSESSMENT AND MEASUREMENT OF TOTAL QUALITY IN SELECTED WESTERN COUNTRIES

A majority of Western democracies state administration has approached the Total Quality Management concepts by means of tools for total quality measurement and assessment, such as Deming Prize, Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA), European Foundation for Quality Management (EFQM), Speyer Award and Common Assessment Framework (CAF). Some state administration organisations use also ISO standards 9001: 2000 and ISO 9004: 2000. Hence the quality of service has been improved, yet despite years of implementation it is still far from business excellence.

Organizations with high quality results for customers and employees are still rare. Within this context, complexity of the implementation of the doctrine in state administration should be acknowledged, which is demonstrated by a great number of ineffective applications. The author has researched the reasons for that fact with interviewing TQM experts and high officials from the USA, Great Britain, France, Germany and Austria who were randomly chosen for the purpose of this research.

In the period 2001-2006 the author conducted a research based on the method of individual interviews with employed high officials and career civil servants in Vienna, Brussels, Berlin, London, Washington, Aman and Kuwait. The purpose of the research was to collect their positions regarding the quality of public management in their organizations and the effectiveness of TQM implementation in state administration. Some conclusions, presented in the paper, rely upon the answers with a high degree of unity.

The target group was made of approximately 200 career civil servants, but only 91 positions of servants with indirect experience with the TQM implementation have been included. Those servants were employed in different governmental offices, agencies and ministries. Their answers were divided into two general groups – American and British answers on the one hand and German, Austrian and French on the other. This is not a coincidence but the manifestation of different cultures of Anglo-Saxon and continental state administration. According to the answers it could be concluded that bureaucratic culture of state administration has been much more enshrined in the continental part of the EU than in the Anglo-Saxon countries where individuality is much

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

more encouraged and entrepreneurship represents a larger part of social culture. In such environment, radical changes required within the framework of the TQM doctrine are more easily realizable.

According to Stringham (2004, p.187), appropriate implementation of the TQM principles increases production of higher-quality service with the same or less resources, enhances motivation and capabilities of employees, makes leadership more effective, reduces hierarchy, and increases customer satisfaction. To answer the question whether the TQM implementation is a success story or not is not an easy task. The analyses in general mostly show that the influence is positive. There is only a small number of specific studies that would statistically – independently from the self-assessment studies carried out within organizations – prove such influence.

However, it is hardly possible to object to the statement that the TQM implementation in state administration of Western countries has become reality and has improved the quality of functioning to a certain extent. According to the research, respondents most often mentioned the following impacts as the most positive results of the models discussed:

- organizations actively tackled with the problem of quality;
- regardless of the scope of quality changes brought about by TQM models, they definitely enhanced the quality management impact on all organizational units and employees;
- communication between management and other employees improved;
- degree of information awareness of civil servants has increased and additional education and training programmes were introduced;
- awareness of the importance of consumer oriented state services, also by measuring consumer satisfaction, has been enhanced;
- implementation of statistical measurement of quality of organizations and employees on the basis of international and standardized criteria that enable the comparison of different organizations has been encouraged;
- expenses of organizations have been reduced.

On the basis of those positive implications of the TQM tools it could be concluded that their implementation in state administration is a success story, that the path towards total quality is clear and that the answers to the question how to follow that path are also clear. The same might also be concluded according to the zealotry of experts and reformers when it comes to promoting the concepts of the doctrine. However, it is not possible to talk about

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

success in organizations where despite implementation of those tools a low degree of service quality and customer and employee satisfaction is identified, which holds true for the TQM implementation in state administration.

Stringham (2004, 189), Carnevale (2003, 84), Poister and Harris (1997, 294) claim that despite the TQM implementation state administration in developed countries is mostly going through the initial phase of the doctrine. Besides, there is no real information how many organizations in state administration have successfully implemented the TQM. Harari (1997, 38) claimed already some years ago that until 1997 in the USA only a third of all cases of the doctrine implementation was successful. Moreover, it is impossible to talk about a success story considering the number of organizations in state administration that implemented all concepts of the doctrine. Besides, there are some doubts regarding effectiveness of the tools.

The reasons why organizations do not achieve high quality despite implementation of the TQM are various and complex. The most frequently mentioned reasons by American and British civil servants were the following: lack of understanding in public management of the importance to implement all concepts of the doctrine, reluctance of bureaucrats to undergo major changes, dogmatism and protectionism in state administration, difficulties with measuring results of quality and effectiveness, lack of stimulation and motivation of employees, and not paying attention to the human factor. German, French and Austrian civil servants taking part in the research have also explicitly mentioned: lack of highly skilled employees in management and leadership, deeply rooted tradition of autocratic leadership and bureaucratic culture of state administration.

Despite such difficulties in many organizations in state administration in the West, the doctrine has proved to be reliable and effective strategy to ensure the total quality management. The TQM has already become reality in successful private companies while the public sector is still striving to achieve that. Several civil servants mention difficulties they are facing while implementing the TQM through implementation of tools for measuring total quality. Those difficulties are: lack of strategy for implementation of changes, unreliable results of quality measurement and assessment, neglecting the role of the changing nature of bureaucratic culture of organizations. In order to improve the TQM tools, the criteria and subcriteria are being constantly developed.

In the opinion of the author, much more attention should be paid to the strategy of tool implementation and doctrine techniques, which would stimulate greater success. For that reason it would be recommendable to

Valentin Areh

Kritična analiza uporabe orodij TQM za merjenje in ocenjevanje celovite kakovosti v izbranih državnih upravah

consider the development of specific TQM model and approach intended exclusively for state administration, which would take into account political dimensions of state administration, combine advantages and reduce disadvantages of other models. Effective implementation of the doctrine is possible only if all its principles are implemented, together with clear commitment to top and total quality, which should be the ultimate ambition of democratic state administration of the 21st century.