

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

LOVRO ERŽEN

MENTOR: DOC. DR. MIRO HAČEK

**REFORMA JAVNE UPRAVE - PRISTOP IN VPLIV
H KAKOVOSTI DELOVNEGA ŽIVLJENJA**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

KAZALO

1. UVOD

1.1. Oris problema in namen diplomskega dela	3
1.2. Hipoteza in struktura	5
1.3. Metodološki okvir diplomskega dela	7
1.4. Ključni teoretični pojmi diplomskega dela	8
1.4.1. Uprava, javna uprava, upravljanje in javno upravljanje	8
1.4.2. Javni sektor	10
1.4.3. Državna uprava	11
1.4.4. Reforma, reforma/modernizacija javne uprave, NUJS	12
1.4.5. Kakovost, kakovost v državni upravi, uspešnost in učinkovitost	15
1.4.6. Motivacija, kakovost delovnega življenja	17
1.4.7. Organizacijska kultura, klima, vizija in poslanstvo	18
1.4.8. Človeški viri, upravljanje s človeškimi viri	20

2. KONCEPTUALIZACIJA KAKOVOSTI DELOVNEGA ŽIVLJENJA

2.1. Kazalci kakovosti delovnega življenja	22
2.1.1. Imeti	22
2.1.2. Varnost	23
2.1.3. Ljubiti	23
2.1.4. Biti	24
2.2. Birchev in Paulov celovit pristop h kakovosti delovnega življenja	25
2.3. Povezanost kakovosti delovnega življenja in upravljanja s človeškimi viri	27
2.3.1. Oblikovanje dela in zadovoljstvo pri delu	27
2.3.2. Motiviranost, delovna uspešnost in zadovoljstvo pri delu	28
2.4. Organizacijska kultura in upravljanje s človeškimi viri	29

3. REFORMA JAVNE UPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1. Nove zahteve in potrebe javne uprave	31
3.2. Načela novega upravljanja javnega sektorja	34
3.2.1. Prvine NUJS-a po Hoodu	34
3.2.2. Prvine NUJS-a po Osbornu in Gablerju	35
3.2.3. Prvine NUJS-a po OECD	37

3.3.	Zgodovinski pregled reforme javne uprave v Republiki Sloveniji	38
3.3.1.	Povodi za reforme v Republiki Sloveniji	38
3.3.2.	Reforma javne uprave do leta 2003	39
3.3.3.	Reforma javne uprave danes – strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005	40
3.3.3.1.	Vizija in cilji Vlade republike Slovenije v Strategiji nadaljnjega razvoja javnega sektorja 2003-2005	40
3.3.3.2.	Relevantna prednostna področja	41
3.4.	Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)	46
3.4.1.	Institucionalna raven - pravice in dolžnosti	47
3.4.2.	Operativna raven - upravljanje s človeškimi viri	48
3.4.3.	Simbolna raven - upravna kultura	48
3.5.	Politika kakovosti	49
3.5.1.	Celovito upravljanje kakovosti (TQM)	50
3.5.2.	Ocenjevalni modeli in standardi ISO, EFQM, CAF	51
3.5.1.1.	ISO standard	51
3.5.1.2.	Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) oziroma CAF	52
3.5.3.	Standard vlagatelji v ljudi (IIP)	55
3.5.4.	Učeča se organizacija	57
3.6.	Reformna vloga organizacijske kulture in vodij pri doseganju boljših rezultatov javne uprave	58
4.	CELOVIT PRISTOP H KAKOVOSTI DELOVNEGA ŽIVLJENJA IN REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE	61
5.	VIRI IN LITERATURA	65

1. UVOD

1.1. Oris problema in namen diplomskega dela

Potres, ki je sprožil cunami spremembe, je imel svoj epicenter v Veliki Britaniji. Zgodil se je v 70-ih letih, val sprememb pa traja še danes. Ali kakor pravita Farnham in Horton (1996: 21), da so se od 70-ih dalje dramatično spremenili področje, organizacija in upravljanje javnih storitev. Dalje Farnham in Horton poudarjata (1996: 21), da je to posledica političnih, ekonomskih, družbenih in tehnoloških sprememb. Spremembe v razsežnosti cunamija nosijo ime novo upravljanje javnega sektorja, novi javni menedžment na kratko oziroma NUJS še krajše, in so odgovor na omenjene pritiske. »Vendar pa vzpon novega javnega managementa ni omejen le na Združeno Kraljestvo ampak je to lastnost mednarodnih trendov na področju javne administracije« (Farnham Horton 1996: 25). Žurga pa pravi (2004: 12), da so sodobni pritiski, s katerimi se srečujejo državne uprave, tako močni, da so le-te prisiljene preverjati svoje relacije do družbe, vlogo v nacionalnih gospodarstvih ter načine svojega funkcioniranja.; oziroma, če sem bolj natančen: »Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti storitev« (Kovač, 2000: 280). »Tudi v Sloveniji gre razvoj javne uprave v smeri uveljavljanja managerskih načel ter povečanja učinkovitosti in kakovosti storitev« (Žurga 2004: 9). »Med načini, kako se najbolj približati sodobnim zahtevam, predstavlja najbolj celovit odgovor novo upravljanje javnega sektorja kot skupek konceptov, ki predlaga uvajanje sodobnih managerskih filozofij in metod v delo javnega sektorja iz zasebnega sektorja« (Kovač, 2000: 279).

Če povzamemo, spreminjajoče se okolje povzroča različne pritiske, ki spreminjajo upravne sisteme z zahtevo po boljših rezultatih. To pomeni predvsem učinkovitejše delovanje javne uprave, s čimer bi razbremenili proračun in ohranjali globalno kompetitivnost nacionalnega gospodarstva in kakovostnejše storitve. S tem bi država uresničevala svojo novo, servisno, oziroma partnersko vlogo do državljanov, saj bi bila v

smislu pomena kakovosti kot stopnje zadovoljstva strank odzivna na potrebe državljanov in bi jih v čim večji meri zadovoljevala. Novo upravljanje javnega sektorja se ponuja kot rešitev za sodobne probleme. Vendar pa je to široka ideja, ki omogoča doseganje ciljev po več poteh, odvisno tudi od interpretacije načel. Potrebno je torej poiskati čimbolj smotrno pot, ki bi odgovorila na kar največ zahtev.

Boljše rezultate je po mnenju nekaterih avtorjev (Birch, Paul 2003) moč doseči predvsem z radikalnim zasukom organizacij k potrebam zaposlenih oziroma k celostnem pristopu za izboljšanje kakovosti delovnega življenja. To pa ugotavljajo tudi drugi avtorji, Stanonik (2000: 295) npr. pravi, da je bolj kot neposredno vidne kratkoročne rezultate pomembno spreminjati vrednote ljudi in vzpostaviti ugodno ozračje zaposlenih v državni upravi, da se tudi v tradicionalni togi in neprilagodljivi birokratski organizaciji lahko uveljavijo spremembe, ki bodo sledile dinamični sedanjosti in viharni prihodnosti.

Iz uvoda je razvidno, da bo rdeča nit diplomskega dela reforma slovenske javne uprave, na katero bomo gledali skozi prizmo kvalitete delovnega življenja. Gre zgolj za teoretično perspektivo. Nanaša se na delo »Life and work« avtorjev Charlesa Bircha in Davida Paula. V njem zagovarjata stališče, ki ga glede na rdečo nit diplome najbolje podaja sledeči citat: »Zadovoljstvo strank je odvisno od kakovosti storitev zaposlenih, kakovost pa je odvisna od ponosa zaposlenih na svojo organizacijo. Zato so na prvem mestu interesi zaposlenih« (Pfeffer v Birch, Paul 2003: 13). Oziroma bolj preprosto: »Z zadovoljevanjem potreb zaposlenih lahko postane organizacija bolj produktivna in dobičkonosna« (Birch, Paul 2003: 147). Raziskovali bomo torej prepletenost reformnih ukrepov in kakovosti delovnega življenja ter kako reforma vpliva na slednje v iskanju poti za izboljšanje rezultatov oziroma kakovosti slovenske javne uprave. Obravnavani problem je kompleksen in multidisciplinaren.

1. 2. Hipoteza in struktura diplomskega dela

Kot vidimo torej, so reformni procesi posledica turbulentnega okolja. Okolje zahteva spremembe, boljše rezultate, večjo kakovost, napredek družbe. Novo upravljanje javnega sektorja se ponuja kot odgovor na te zahteve. Tudi reforma slovenske uprave se od srede devetdesetih let prejšnjega stoletja izvaja z upoštevanjem prvin novega upravljanja javnega sektorja. Danes je to prevladujoča paradigma reformnih procesov, ki vsebuje veliko različnih metod. Kot metodo za boljše rezultate pa Birch in Paul (2003) zagovarjata celovit pristop k izboljšanju kakovosti delovnega življenja zaposlenih. V tej luči torej je problemsko vprašanje, ki se nam pojavlja: »Ali je pristop h kakovosti delovnega življenja zaposlenih v javni upravi celovit, kot to predlagata avtorja Paul in Birch v delu "Life and work"?

Hipoteza se glasi: »Pristop h kakovosti delovnega življenja v reformi slovenske javne uprave ni celovit.«

Zanima nas tudi (na splošni ravni): »Ali reforma slovenske javne uprave dviguje kakovost delovnega življenja zaposlenih v njej oziroma ali uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v Sloveniji dviguje kakovost delovnega življenja v javni upravi?«

Podhipoteza pa je sledeča: »Reforma javne uprave oziroma uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v Republiki Sloveniji dviguje kakovost delovnega življenja zaposlenih v javni upravi.«

Ob vsem tem pa se nam pojavlja logično vprašanje, in sicer: »Kateri je tisti organizacijski proces, ki pomembno vpliva na kakovost delovnega življenja?«

Dodatna hipoteza je torej: »Upravljanje s človeškimi viri in vzpodbujanje organizacijske kulture sta tista procesa, ki pomembno vplivata na kakovost delovnega življenja.«

Zastavljeno hipotezo in podhipotezo ter dodatno hipotezo bomo raziskovali na naslednji način: z orisom problema in osvetlitve namena diplome smo že skušali prikazati predmet raziskave. V nadaljevanju se bomo osredotočili na razjasnevanje pojmov in konceptov, katerih poznavanje je potrebno za razumevanje predmeta diplomskega dela. Gre namreč za ključne pojme, ki se pojavljajo skozi celo delo, in katerih pomen daje diplomskemu delu relevanco, saj se problem nanaša na omenjene pojme. Po tem, ko se bomo seznanili s ključnimi pojmi, si bomo pogledali, kateri so kazalci kakovosti delovnega življenja in kako gleda literatura, na katero se naslanjam (Paul, Birch, 2003), na pristop h kakovosti letga. Konkretno, pogledali si bomo predlog celovitega pristopa h kakovosti delovnega življenja. Pogled avtorjev bomo vzeli kot teoretsko izhodišče za nadaljnje raziskovanje. Sledil bo opis procesov, ki oblikujejo delovno življenje, predvsem tistih, ki so vezani na organizacijo. Tako bomo predstavili oblikovanje dela, motiviranje in vpliv organizacijske kulture ter upravljanja s človeškimi viri na kakovost delovnega življenja oziroma na uspešnost organizacije. Glavni del diplomskega dela bo namenjen reformi slovenske javne uprave. Predvsem bomo raziskovali ali je pristop h kakovosti delovnega življenja celovit, kakor to predlagata Paul in Birch (2003). Pogledali pa si bomo tudi, kolikor se le da, kako reforma vpliva na kakovost delovnega življenja zaposlenih v javni upravi. Tako se bomo na tem mestu posvetili spremenjeni vlogi javne uprave in široki predstavitvi načel koncepta novega upravljanja javnega sektorja. Osredotočili pa se bomo na reformo slovenske javne uprave, kjer bodo predstavljeni vzroki sprememb, predvsem pa sam potek reforme z njenimi cilji, nalogami, ukrepi in deloma tudi pomanjkljivostmi. Pogled na reformo bo seveda skozi prizmo celovitega pristopa h kakovosti delovnega življenja. Konkretno to pomeni, da si bomo podrobneje pogledali zakon o javnih uslužbencih in vsebino ter orodja/metode politike kakovosti v slovenski javni upravi. Prikazana bo tudi nova oblika organizacije, učeča se organizacija in vloga vodij ter organizacijske kulture pri uvajanju sprememb. Za zaključek si bomo s celovito in osredotočeno sintezo odgovorili na zastavljeno problemsko vprašanje ter skušali potrditi oziroma zavreči zastavljeno (pod)hipotezo in tudi dodatno hipotezo, nato pa bomo, seveda teoretično, pokazali na pomen odgovora. Pomen bomo po potrebi skušali podkrepiti z intervjujem s strokovnjaki iz tega področja.

1. 3. Metodološki okvir diplomskega dela

Kot primarno metodo bomo uporabljali metodo analize pisnih virov, zlasti bomo črpali iz sekundarnih virov, to je knjig in člankov. Osnovna literatura se bo nanašala na dve glavni komponenti diplomskega dela, to sta reforma slovenske uprave in celovit pristop h kakovosti delovnega življenja kot ga predstavljata Paul in Birch (2003). Z novim upravljanjem javnega sektorja in bolj podrobno z reformo slovenske uprave se bomo seznanili iz domačih ter delno tudi tujih znanstvenih in strokovnih člankov, pa tudi iz internetnih strani, predvsem internetnih strani Ministrstva za notranje zadeve ter Ministrstva za javno upravo. Torej bomo raziskoval tudi internetne vire. Analizirali bomo tudi nekatere pravne vire, predvsem Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Po potrebi pa bomo opravili tudi intervjuje s strokovnjaki iz tega področja.

1. 4. Ključni teoretični pojmi diplomskega dela

1.4.1. Uprava, javna uprava, upravljanje in javno upravljanje

Pojma uprava in upravljanje sta osnovna pojma, ki se na splošni ravni pojavljata skozi celotno diplomsko delo. Opredelitve teh dveh pojmov so številne in široke. Poglejmo si nekatere. Virant (2002: 16) opredeli upravljanje kot določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Lahko bi tudi rekli, da je proces upravljanja »/.../ vertikalno strukturiran na odločanje o ciljih in o sredstvih (načinih) za doseganje teh ciljev« (Virant, 2002: 16). Za Brezovška (1996: 1005) je upravljanje dejavnost, ki je usmerjena na doseganje skladnosti med sistemskimi vlogami članov tako v smislu potreb in ciljev sistema kot med osebnimi značilnostmi in interesi članov z ene strani in sistemskih potreb in ciljev z druge.

Šmidovnik (1985: 51-53) loči naslednje značilnosti upravljanja:

- upravljanje je univerzalni sodobni fenomen, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka s človekovim organiziranim delom,
- rezultati upravljanja se kažejo v temeljnih dejavnostih,
- upravljanje ne more biti samo sebi namen, vedno je namenjeno temeljni dejavnosti,
- upravljanje je umska dejavnost,
- upravljanje je interdisciplinarna dejavnost.

»Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah /.../« (Virant 2002: 18), lahko bi tudi rekli, da je javno upravljanje »upravljanje, ki poteka v javnopравnih skupnostih. Le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb/.../« (Virant, 2002: 19).

Pojem uprave je ožji od pojma upravljanje. »Ta pojem lahko opredelimo na dva načina- kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)« (Virant, 2002: 17-18). Ameriški avtorji Simon, Smithburg in Thompson tako opredelijo upravo kot »organizatorična dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo neki

skupen cilj oziroma neko skupno nalogo« (Šmidovnik, 1985: 27). Pri nas se je z opredelitvijo pojma uprave prvi ukvarjal dr. Vavpetič, ki upravo opredeli kot »organizatorično tehnično dejavnost, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom, zlasti seveda v vseh organizacijah« (Šmidovnik, 1985: 28).

Rakočevič (Rakočevič v Haček, 2001: 16-17) loči naslednje značilnosti uprave:

- uprava je posebna dejavnost, ki z drugimi uresničuje postavljene cilje, zato dobi smisel šele znotraj določene organizacije;
- v upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo cilji;
- uprava je del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja oziroma upravna dejavnost je le del celotne dejavnosti upravljanja;
- dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih

Bučar (Bučar v Kovač, 2002: 218) opredeli javno upravo kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, za celotnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjerkoli in kadarkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobne svoje odločitve uveljaviti.

Pomen javne uprave je torej tudi v zadovoljevanju splošnih družbenih interesov, kakor se ti v različnih oblikah pojavljajo skozi čas; oziroma kakor pravi Brezovšek (2000: 264), da ima javna (državna) uprava na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge. Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe. Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave.

»Javna uprava ima regulativno funkcijo, torej dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko

javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja« (Ferfila in Kovač, 2000: 156).

»Javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Torej vključuje vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin« (Šmidovnik, 1985: 129-130).

»Šmidovnik loči štiri vrste nalog javne uprave: policijske naloge, javne službe, pospeševalne (tudi intervencijske in razvojne) naloge in skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema« (Šmidovnik v Ferfila in Kovač, 2000: 156).

»Javna uprava sodi med pomembnejše usmerjevalce družbenega razvoja, je zelo razgibana po dejavnosti, številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje in nenazadnje, za svoje delovanje potroši zajeten del proračuna. Proučujejo jo različne znanstvene discipline, kot so: pravo, ekonomija, organizacijske vede itd /.../« (Brejc, 2004: 9). Tudi naša teoretična perspektiva je multidisciplinarna. »/.../ sodobna raziskovanja javne uprave pa vse bolj postavljajo v ospredje interdisciplinarni pristop. To še posebej velja za organizacijske vede, ki morajo pri raziskovanju javne uprave upoštevati pravnopolitične temelje, človeške vire, tehnologijo, zahteve po učinkovitosti in ekonomičnosti ter podobno« (Brejc, 2004: 9).

»Javna uprava se v vseh vrstah demokracije bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo« (Brezovšek, 2000: 265).

1.4.2. Javni sektor

Javni, državni, oziroma vladni sektor označuje področje zagotavljanja dobrin, ki ga regulira država, vlada. Nekatere dobrine zaradi različnih, predvsem ekonomskih razlogov, zasebna sfera ni sposobna zagotavljati. Zato se je oblikoval javni sektor, ki s

specifičnimi metodami (npr. prisila) zadovoljuje povpraševanje po dobrinah, ki jih zasebni sektor ni zmožen zagotavljati. Ali kakor pravita Ferfila in Kovač (2000: 79), da je vladni sektor v funkciji zadovoljevanja potreb oziroma povpraševanja, ki ga ni mogoče zadovoljiti na trgu. Andoljšek (2004: 274) smatra, da v javnem sektorju organizacije ne zasledujejo cilja dobička in ne kapitalskega donosa. Zanj (Andoljšek, 2004: 274) je smoter delovanja organizacij javnega sektorja družbeno določen, »/.../ zato cilj delovanja subjektov javnega sektorja ni en in edini, ampak ima vsak subjekt svoj cilj delovanja« (Andoljšek, 2004: 274).

»Opredelitev javnega sektorja, posebej v ločitvi od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Obstaja več kriterijev definicij /.../« (Ferfila in Kovač, 2000: 148). Če povzamemo različna stališča je »/.../ javni sektor zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar v Ferfila in Kovač, 2000: 148).

Vzroke za obstoj javnega sektorja iščeta Ferfila in Kovač (2000: 87) v tem, da so koristi javne dobrine dostopne vsem, ravno zaradi tega pa »/.../ potrošniki ne bodo prostovoljno plačevali njenega trošenja, zlasti če gre za veliko število uporabnikov. Normalne tržne povezanosti producentov in potrošnikov ni in vlada se mora vključiti v preskrbo teh dobrin« (Ferfila in Kovač, 2000: 87).

1.4.4. Državna uprava

V diplomskem delu se bomo osredotočili predvsem na državno upravo predvsem zaradi pomembne vloge, ki jo ima pri razvoju družbe, vendar pa tudi zato, ker so organizacije državne uprave »/.../ najbolj kritično obarvane v smislu togosti uprave ter so s tega vidika najzanimivejše za proučevanje delovanja po "podjetniškem načelu"« (Žurga, 2001: 9). Virant (2002: 63) organizacijsko gledano opredeli državno upravo kot skupek organov, ki upravljajo z državo - vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Za državno upravo velja, da »je glede na

upravo ožji pojem. To pomeni, da ugotovitve o upravi veljajo tudi za državno upravo« (Rakočević, 1991: 53) »Kakšna je državna uprava v konkretni državi in kakšne so njene naloge, je predvsem odvisno od koncepta države in njene vloge v družbi« (Rakočević, 1991: 127). »Državna uprava tako kot vsaka druga uprava lahko uresničuje svoje naloge samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti s tistimi, ki opravljajo druge naloge države« (Rakočević, 1991: 127).

»Temeljna dejavnost državne uprave je odločanje v družbenih zadevah. Na tej podlagi ločimo njeno:

- regulativno vlogo,
- usmerjevalno vlogo pri vodenju družbenega razvoja, pri tem izvaja t. i. pospeševalne naloge,
- izvajanje upravnih nalog, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb,
- naloge t. i. strokovnotehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi« (Trpin v Žurga, 2001: 11).

Šmidovnik razdeli naloge državne uprave glede na njihovo naravo »v policijske naloge in skrb za obstoj sistema, javne službe v državni upravi, pospeševalne naloge državne uprave, servisne naloge, predlaganje nove politike, in naloge, ki pomenijo izvajanje politike« (Šmidovnik v Rakočević, 1991: 146).

1.4.5. Reforma, reforma/modernizacija javne uprave, NUJS

Definicijo reforme bomo povzeli iz slovarja tujk. Pod reformo lahko tako smatramo »/.../ preoblikovanje, preureditev, preuredba, preustroj. V političnem smislu pa pojem ponazarja izboljšanje, preureditev obstoječih razmer po mirni poti, brez sprememb v družbenih temeljih« (Slovar tujk, 1987: 603)

Brejc definira reformo javne uprave kot »/.../ trud usmerjen k dobremu vladanju, je zavestno spodbujanje in vodenje organizacije ali preureditev vladnega aparata, ki vključuje reorganizacijo organizacijskih enot, opredelitev poslanstva in funkcije teh enot,

postopke in metode izboljšav, izobraževanje zaposlenih, izboljšanje koordinacije na vseh ravneh itd.« (Brejc, 1997: 22).

»V današnjem času se v reformah uveljavljata predvsem dva pristopa:

- eksterna privatizacija oziroma predaja nekaterih nalog javne uprave v privatni sektor in
- interna privatizacija oziroma uvajanje tržnih mehanizmov v proces odločanja znotraj organizacije« (Stanonik, 1999: 37).

Mi bomo v diplomskem delu obravnavli področje interne privatizacije.

Danes se kombinirata oba pristopa. V prihodnosti pa bo po predvidevanjih (Stanonik, 1999: 37) v ospredju interna privatizacija, ki pomeni »/.../ upoštevanje pomembnosti informacij in motivacije zaposlenih« (Stanonik, 1999: 37).

»Reforma javne uprave je kompleksna naloga in jo je potrebno obravnavati z različnih vidikov. Omeniti velja vsaj tri pomembne, in sicer:

- organizacijski vidik, ki predvideva določene organizacijske spremembe,
- funkcionalni vidik, ki se ukvarja z načinom delovanja oziroma zagotavljanja storitev ter
- kadrovski vidik, ki pripisuje človeku najpomembnejšo vlogo pri uresničevanju reform« (Stanonik, 1999: 36).

»V splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in istočasno povzročajo reformne procese:

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva,
- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,
- vrednostne in demografske spremembe ljudi« (Schneider v Stanonik, 1999: 36).

»Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS, angl. New Public Management - NPM) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k

uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmih iz zasebnega v javni sektor« (Ferfila in Kovač, 2000: 183).

Pečar (2001: 14) opredeli NUJS kot strategije, ki se v svetu vedno bolj uveljavljajo in predstavljajo prvi tak model, po katerem se lahko praktično vse vrste izvajanj javnih storitev po svoji učinkovitosti in kakovosti približajo tistim, ki jih že dolgo pozna privatni sektor.

»Novi javni management ima širši pomen, kot je pomen menedžmenta v smislu privatnega sektorja /.../« (Kickert v Stanonik, 1999: 38). V smislu javnega sektorja je pomen predvsem v legitimnosti in zakonitosti »/.../ drugačnega načina dela, ki je usmerjen navzven v kompleksen sociokulturni kontekst« (Kickert v Stanonik, 1999: 38).

Vendar pa nova paradigma ni brez kritik. »Kritiko novega javnega managementa po Evropi izražata Flynn in Strehl s poudarkom na naslednjih elementih:

- stopnja zmanjšanja javnih izdatkov mora predstavljati dejanski obseg in želeno kvaliteto javnih storitev in ne abstraktno določen dovoljen odstotek javnih izdatkov v deležu BDP;
- katalog storitev naj bo opredeljen s sodelovanjem uporabnikov;
- odgovornost managerjev je moč doseči le z merjenjem in javnim prikazovanjem (ne)uspešnosti, seveda v odvisnosti od razpoložljivih virov;
- konkurenca ima smisel le, kolikor povečuje uspešnost« (Flynn in Strehl v Kovač, 2004: 182).

Kovač (2004: 182) ugotavlja tudi, da se vse premalo pozornosti posveča zaposlenim v upravi, ki se jih (je) prek različnih orodij administrativne kadrovske politike večinoma obravnava(lo) le kot enega izmed proizvodnih faktorjev. Dalje ugotavlja, »/.../ upravne reforme so pogosto kritizirane tudi z vidika razraščanja velikosti uprave« (Kovač, 2004: 183). Vendar pa velja, da je vsem kritikom skupno, »/.../ da ne ugovarjajo osnovnim konceptom novega javnega managementa, temveč očitajo posameznim vladam kot

nosilec upravnih reform način izvajanja, zlasti nekonsistentnost ukrepov po različnih segmentih« (Kovač, 2004: 183).

Prvine koncepta si bomo podrobneje pogledali v nadaljevanju. Novo upravljanje javnega sektorja kljub kritikam ostaja prevladujoča smer reform upravnih sistemov. Vprašanje pa je način uveljavljanja načel le-tega. Eden izmed načinov bi lahko bil tudi celovit pristop h kakovosti delovnega življenja.

1.4.7. Kakovost, kakovost v državni upravi, uspešnost in učinkovitost

Zahteva po kakovosti storitev danes prinaša politične točke, zato prihajajo tako s strani politike kot javnosti. Ukrepi za dvig kakovosti na določen način priznavajo pomen zaposlenih pri doseganju le-te. Poglejmo si nekatere opredelitve pojma kakovost:

»Tradicionalno se je beseda kakovost uporabljala za poudarjanje odličnosti, lepote ali visokih cen« (Pečar, 2003: 31-32).

»Kakovost je stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve.

Kakovost je stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja

Kakovost je skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na nujno sposobnost, da zadovolji izražene ali pričakovane potrebe« (Žurga, 2001: 34).

Kovač (2000: 286) pravi, da je storitev kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Bistveno je, da je kakovost skladnost s potrebami in pričakovanji uporabnikov. Pravi, da je kakovost proces. Kakovost upravnega dela pa da je sožitje zakonitosti in strokovnosti ter učinkovitosti, dostopnosti, ustrežljivosti, prijaznosti in etičnosti.

»Organizacije javne in državne uprave si vedno bolj prizadevajo k dvigu kakovosti svojega delovanja in storitev, ki jih zagotavljajo« (Žurga, 2001: 35). Pri tem pa velja, da »/.../ uvajanje sistema kakovosti v organizacijo (tudi v organizacije državne uprave) podpira uvajanje postopnih (inkrementalnih) sprememb v poslovanje« (Žurga, 2001: 35).

Po Verbiču (Verbič v Kovač, 2000: 287) se zviševanja ravni kakovosti lotevamo postopno, vendar celovito z:

- ugotavljanjem zadovoljstva strank,
- izboljšanju komunikacijskih tokov,
- rednim usposabljanjem zaposlenih in z zgledom vodstva,
- sistematičnim spremljanjem in analiziranjem problemov ter
- izdelavo internih navodil in standardov kakovosti.

Menimo, da bi glede na sodobno literaturo (Birch in Paul 2003, Možina et. al. 1998) lahko dodali, da se kakovost lahko zvišuje tudi z usmeritvijo na kakovost delovnega življenja zaposlenih, kjer bi zaposlenega in njegove potrebe obravnavli celovito. Danes namreč velja, da se »/.../ po svetu zviševanja kakovosti lotevajo različno, skupno pa je izhodišče zadovoljevanja uporabnikov javnih storitev« (Kovač, 2000: 287). To dejstvo, da je danes stranka pomembnejša od zaposlenih, pa ugotavljata tudi Birch in Paul (2003), ki menita, da je za zadovoljstvo stranke in za zadovoljevanje njihovih potreb potrebno predvsem poskrbeti, da je zadovoljen tudi zaposleni, ki storitev opravlja. Na prvem mestu sta po njunem torej zaposleni in stranka skupaj.

Javna uprava usmerja družbeni in gospodarski razvoj. Nujno je torej, da deluje uspešno in učinkovito. Človek je pomemben dejavnik pri uspešnosti in učinkovitosti organizacij, zato je primerno ravnanje z zaposlenimi pomembna dejavnost za dvig uspešnosti in učinkovitosti.

»Avtorja Florjančič in Vukovič iz systemskega pogleda na delovanje organizacije opredelita rezultate organizacije kot celoto delovanja štirih faktorjev:

- organizacije kot celote,
- učinkovitosti in uspešnosti organizacije v razmerjih med organizacijo in njenim družbenim okoljem, ki ga sestavljajo druge organizacije,
- sprejetosti splošnih meril učinkovitosti organizacije, ki so skladna z družbenimi potrebami, povezanim z nivojem razvoja in
- merljivost vrednosti njenih proizvodov in storitev« (Žurga, 2000: 332).

Žurga (2000: 332) opredeli uspešnost organizacije kot stopnjo, do katere organizacija realizira postavljene cilje. Učinkovitost organizacije pa razume kot razmerje med inputom in outputom, se pravi razmerje med uporabljenimi viri za izdelavo ene enote outputa.

»Uspešnost lahko opredelimo tudi kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank« (Neely v Žurga, 2000: 332).

Dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost, je mnogo. Možna razdelitev, ki jo zasledimo v literaturi in ki upošteva priporočila OECD, je sledeča (Rozman v Andoljšek, 2004: 260):

- tehnično tehnološki dejavniki,
- človeški dejavniki,
- organizacijski dejavniki,
- dejavniki kakovosti.

Avtorja Birch in Paul smatrata celovit pristop h kakovosti življenja kot ključni dejavnik uspeha organizacije. Kot vidimo, in kakor smo že omenili, je ta dejavnik kompleksen in multidisciplinaren. V zvezi z zgoraj navedenimi dejavniki pa lahko rečemo, da gre za kombinacijo le-teh.

1.4.9. Motivacija, kakovost delovnega življenja

»Motiv je vzgib, ki povzroči in usmerja človekovo dejavnost. Motiviranje pa je nizanje različnih motivov, ki naj bi spodbujali določena ravnanja ljudi. Motivacija pa je psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi potrebe« (Brejc, 2004: 55).

»Čeprav ne velja za vse primere, pa za večino le velja, da motivirani posamezniki praviloma dosegajo boljše rezultate kot nemotivirani« (Brejc, 2004: 55)

Kakovost delovnega življenja postaja vedno večja vrednota in zahteva zaposlenih. Svetlik (1996: 162-163) opredeli kakovost delovnega življenja kot produkcijski faktor.

»Kakovost delovnega življenja je izražena z možnostmi zaposlenih, da z delom v organizaciji zadovoljijo svoje osebne potrebe« (Svetlik, 1998: 151).

Delovne razmere in kakovost delovnega življenja v Mednarodni organizaciji dela pokrivata teme (Kavar - Vidmar, 1998: 83):

- delovni čas (razporeditev delovnega časa, izmensko delo, delo z nepopolnim delovnim časom in gibljivi delovni čas),
- organizacija in vsebina dela,
- vpliv sodobne tehnologije na kakovost delovnega življenja,
- delovne razmere posebnih skupin kot so ženske, starejši delavci, otroci, ki delajo, delavci na domu in delavci, ki delajo na črno,
- ugodnosti in usluge, ki so povezane z delom (prehrana, prevoz, varstvo otrok, stanovanje, zdravje, izobraževanje in rekreacija),
- sodelovanje zaposlenih pri izboljšanju razmer.

»Kakovost delovnega življenja postaja čedalje bolj način razmišljanja o ljudeh, delu in organizacijah, ki upošteva vpliv dela na ljudi in na uspešnost organizacije ter participacije pri reševanju problemov in odločanju« (Rapoša - Tajnšek, 1991: 14).

1.4.11. Organizacijska kultura, klima, vizija in poslanstvo

Organizacijsko kulturo (klimo) bomo predstavili zaradi njenega nevidnega vpliva na delovanje zaposlenih v organizaciji. V smislu diplomskega dela, bi morali v javni upravi vzpostaviti kulturo, ki ne bi strank postavljala pred zaposlene in ki bi se zavedala pomena kakovostnega delovnega življenja. Taka kultura po Birchju in Paulu (2003) človeka ne obravnava kot nekakšen produkcijski faktor, ravno nasprotno, taka kultura izhaja iz človekove narave, kar pomeni, da potrebe človeka obravnava celovito.

Organizacijski kulturo bi lahko opredelili kot »/.../ vzorec temeljnih domnev, predpostavk in prepričanj, ki so jih ljudje razvili v svojih organiziranih sistemih delovanja skozi izkustveni sistem učenja ob prilagajanju in integraciji na izzive in spremembe zunanjega in notranjega okolja« (Andolšek v Rman, 2004b: 75). »Schein razume organizacijsko kulturo kot globljo raven temeljnih predpostavk in prepričanj, ki so skupne članom organizacije in ki delujejo na nezavedni ravni, ter so temeljni, samoumevni načini dojemanja samega sebe in svojega okolja« (Rman, 2004b: 75).

»Kulturo lahko pojmuje kot socialno energijo, ki usmerja organizacijo v dejavnost /.../« (Možina, 1998: 10), velja tudi »/.../ vsaka organizacija ima svojo kulturo« (Možina, 1998: 10).

»Schein razlaga organizacijsko kulturo na treh nivojih, »ki predstavljajo raven vidnega pojava ali fenomena, raven vrednot in raven nevidnih, podzavestnih temeljnih predpostavk« (Rman, 2004b: 75).

Lipičnik (1998: 74) opredeli organizacijsko klimo kot ozračje v organizaciji, ki je posledica različnih znanih in neznanih dejavnikov iz preteklosti in sedanjosti, iz širšega in ožjega okolja, ki vpliva na vedenje ljudi in uporabo njihovih zmožnosti.

Pojma organizacijska kultura in klima nekateri avtorji ločujejo. Pojem kulture naj bi bil »bolj globalen, usmerjen v preteklost (tradicijo) in prihodnost /.../« (Lipičnik, 1998: 73), pojem klime »/.../ pa je bolj analitičen, usmerjen v opisovanje sedanjega stanja /.../« (Lipičnik, 1998: 73). Stična točka pojmov pa je po Konradu v tem, »/.../ da oba skušata razlagati določenost človekovega vedenja v organizaciji« (Lipičnik, 1998: 73).

Vidimo torej, da v našem primeru prideta v poštev oba izraza, saj opredeljujeta človekovo obnašanje na podlagi temeljnih predpostavk o tem, kaj je v organizaciji zaželeno in kako se stvari opravljajo.

Vizija organizacije je »/.../ način komuniciranja vodstva, ki zavedno in nezavedno usmerja težnje, odločitve, postopke in akcije zaposlenih ter sprošča njihovo energijo in pogum v skupno perspektivo organizacije« (Možina, 1998: 9). Dalje za vizijo velja, da ima »/.../ kot projekcija stanja v prihodnosti motivacijsko moč še zlasti tedaj, kadar je jasna, privlačna, usmerjena na potrebe zaposlenih in uporabnikov (Možina, 1998: 9).

Za poslanstvo organizacije Možina (1998: 9) smatra, da se nanaša na dolgoročno vizijo organizacije v smislu, kaj želi biti in komu želi služiti. »/.../ s poslanstvom so lahko določeni tudi tehnologija organizacije, družbena odgovornost in njena zelena slika v javnosti kot tudi odnos organizacije do zaposlenih« (Možina, 1998: 9).

1.4.12. Človeški viri, upravljanje s človeškimi viri

Možina (1998: 3) pojmuje ljudi oziroma kadre za najpomembnejši vir organizacije. Ravnanje z njimi je ključnega pomena za njihovo kakovostno delovno življenje.

»Pod kadri razumemo vse ljudi, ki lahko v kakršnemkoli smislu sodelujejo v neki obliki organiziranega dela« (Možina, 1998: 3). S kadrovskimi (človeškimi) viri »/.../ pa opredeljujemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanja, motiviranost, vrednote itd. kot tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje ipd.« (Možina, 1998: 3).

Ravnanje s človeškimi viri je širši pojem od kadrovske dejavnosti. »Za klasično kadrovske službo je temeljni organizacijski predpis, s katerim organizacija določi svojo notranjo strukturo, vključno z opisi delovnih mest, mnogo manj pomembne pa so spremembe okolja in dejanske potrebe organizacije /.../« (Brejc, 2004: 24). Zato je klasična kadrovska služba »/.../ v razgibanem okolju zaradi svoje togosti in ločenosti od okolja postajala prej ovira kot pa dejavnik razvoja« (Brejc, 2004: 24).

Brejc (2004: 24) opredeli ravnanje s človeškimi viri kot nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji in pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki zadevajo zaposlene v organizacijah in njihovem delu.

Na ravnanje z ljudmi (upravljanje s človeškimi viri) vpliva več dejavnikov. Lipičnik (1998: 31) šteje za najpomembnejše:

- scenarij, po katerem se ravna v posameznem podjetju; v večini primerov je odvisen od stanja na trgu,
- politično stanje v državi, v kateri je podjetje,
- znanje tistih, ki se v podjetjih ukvarjajo z ljudmi,
- model ravnanja s človeškimi viri, ki večinoma ustreza tehnologiji, ki jo uporabljajo v podjetju; ta odgovarja predvsem na vprašanje, kakšno je notranje izhodišče za delo z ljudmi; zato ima vsako podjetje svoj model in pričakuje, da bo z njim človeške vire kar najbolj izrabilo,
- razvitost posameznih strok, ki podjetja napajajo z ustreznim znanjem itd.

Guest (Guest v Brejc, 2004: 25) opredeli naslednje cilje ravnanja s človeškimi viri:

- celotno vključevanje ravnanja s človeškimi viri v vse funkcije podjetja in zagotavljanje, da postane delo z ljudmi vsakodnevna naloga vsakega vodje,
- razvijanje pripadnosti zaposlenih, identifikacija posameznika s cilji organizacije in spodbujanje visoke stopnje učinkovitosti,
- razvijanje prožne organizacijske strukture, ki omogoča učinkovito prilagajanje vplivom iz okolja,
- pridobivanje in razvijanje kakovostnih delavcev.

»Program ravnanja s človeškimi viri je stalen proces, ki dolgoročno vodi organizacijo v raznovrstne izboljšave. Vsebuje več med seboj povezanih dejavnosti, vodi pa ga sistemski pristop pri urejanju osnovnih tehničnih in medčloveških odnosov« (Lipičnik, 1998: 41).

2. KONCEPTUALIZACIJA KAKOVOSTI DELOVNEGA ŽIVLJENJA

2.1. Kazalci kakovosti delovnega življenja

Kazalci kakovosti delovnega življenja so v literaturi različno opredeljeni, pojavljajo pa se tudi pod drugačnimi imeni. V nadaljevanju bomo navedli in na kratko opisali pogoje dela, kot so jih na podlagi Altardovega koncepta kakovosti življenja razdelali za analizo kakovosti delovnega življenja v Sloveniji, navaja pa jih Svetlik (1996), ki je tudi sodeloval pri analizi, v članku Kakovost delovnega življenja. Razlog, da jih navajam je ta, ker bi lahko skupaj s principi za kakovost delovnega življenja, ki jih bom opisal v naslednjem poglavju, tvorili osnovo za celovito merjenje kakovosti delovnega življenja v organizacijah. Raziskovalci v članku izhajajo iz treh skupin potreb: imeti, ljubiti in biti. Posebej pa obravnavajo potrebo po varnosti, ki sicer spada pod imeti. V nadaljevanju se bomo sklicevali na omenjeni članek.

2.1.1. Imeti

»Potrebe imeti so materialne potrebe. Ocenjujemo jih z naslednjimi indeksi:

- mesečna plača,
- ugodnosti oziroma dodatki k plači in
- dnevna razporeditev delovnega časa« (Svetlik, 1996: 164)

»Plača je osnovni vir, s katerim posamezniki zagotavljajo sredstva za življenje sebi in svojim družinam« (Svetlik, 1996: 164). Svetlik (1996: 164) pod ugodnosti oziroma dodatkom k plači vključuje: uporabo počitniških zmogljivosti, subvencionirano prehrano, službeni avtomobil, udeležbo pri dobičku ipd. Nadalje (Svetlik, 1996: 165) pa takole razdela dnevno razporeditev časa:

- ugodna, kadar si posameznik sam svobodno oblikuje čas ali če dela podnevi,
- srednje ugodna, kadar poteka delo v dveh izmenah,
- neugodna, to pomeni večerno ali nočno delo, delo v treh izmenah ali pa nereden tedenski ali dnevni raspored delovnega časa.

2.1.2. Varnost

Pod varnost Svetlik (1996: 165) smatra:

- verjetnost poškodb pri delu,
- fizični delovni pogoji,
- fizični napor pri delu.

Za Svetlika (1996: 166) je verjetnost poškodb pri delu razmeroma neposredna mera varnosti pri delu. Pod značilnosti fizičnega delovnega okolja Svetlik (1996: 166) vključuje hrup, delo z računalnikom, enoličnost, izpostavljenost plinu, prahu, eksplozivom ipd. Dalje pravi (Svetlik, 1996: 166), da je za fizični napor pri delu značilno, da ovira samoaktualizacijo in socialne stike posameznikov, prav tako pa vpliva na poškodbe in zdravje zaposlenih.

2.1.3. Ljubiti

»Potrebe ljubiti so societalne potrebe oziroma potrebe po pripadnosti; po tem da v delovnem okolju posameznika sodelavci sprejmejo medse, da ga upoštevajo, da mu za njegovo delo izkazujejo ustrezno priznanje, da mu pomagajo in da mu omogočijo, da on isto daje svojim sodelavcem ter da nanje vpliva« (Svetlik, 1996: 167). Kazalci pa so naslednji:

- individualizacija dela,
- kontrola delavcev s strani vodij,
- kontrola delavcev s pomočjo tehnologije,
- konflikti na delovnem mestu,
- psihični napor.

»Individualizacija dela kaže na nemožnost socialnih stikov med delom« (Svetlik, 1996: 167). Dalje velja, da je delo »tem manj individualizirano, čim bolj za delavca velja:

- da lahko dobi pomoč sodelavcev, če jo potrebuje,
- da dela v skupini, ki kolektivno odgovarja za delovne rezultate,

- da je tempo njegovega dela določen s tempom dela sodelavcev« (Svetlik, 1996: 168). Za tehnološko kontrolo velja, da »bi utegnili omejevati možnosti za zadovoljitev potreb "biti", saj posameznik s tem izgublja kontrolo nad svojim delom in ima omejene možnosti za ustvarjalnost« (Svetlik, 1996: 168). Kontrola vodij pa pomeni, »da neposredno nadrejeni nadzirajo delavce med opravljanjem delovnih nalog in da ocenijo, kako dobro so ti opravili svoje delo, ko ga končajo« (Svetlik, 1996: 168). Za konflikte na delovnem mestu je značilno, da »čim več konfliktov imajo posamezniki na delovnem mestu, tem bolj obremenjujoče je to zanje in tem manjšo pripadnost čutijo do organizacije in do sodelavcev« (Svetlik, 1996: 170).

2.1.4. Biti

»Potrebe biti so osebne. Z njihovo zadovoljitvijo posameznik doživlja samopotrditvev in osebno rast. V delovnem okolju je pogoj za to delo, pri katerem posameznik lahko uporabi svoje znanje in pridobiva novo. Prav tako mora biti pri delu avtonomen« (Svetlik, 1996: 170). Te potrebe merimo z naslednjimi kazalci:

- avtonomija med delovnim časom,
- avtonomija glede dela,
- vključenost v odločanje,
- učenje in uporaba znanja pri delu« (Svetlik, 1996: 170).

»Avtonomija med delovnim časom pokaže, v kolikšni meri zaposleni razpolgajo sami s sabo ob prihodu na delo in med opravljanjem dela« (Svetlik, 1996: 171). »Za uresničitev osebnostnih potreb zaposlenih pri delu je posebej pomembna njihova možnost odločanja o tem, kaj bodo delali in kako bodo delali« (Svetlik, 1996: 171). Dalje Svetlik (1996: 172) navaja, da je poseben vidik avtonomije pri delu tudi vključenost v odločanje. »To jim še posebej daje možnost vplivanja na to, kaj in kako bodo delali. Ustvarja tudi občutek pomembnosti, moči in samopotrjevanja« (Svetlik, 1996: 172). Za učenje in uporabo znanja pri delu pa velja, da »kdor se pri delu lahko uči in tudi ustvarjalno uporablja pridobljeno znanje, lahko v največji meri doživlja osebni razvoj in samopotrjevanje, torej zadovoljevanje osebnostnih potreb« (Svetlik, 1996: 172).

2.2. Birchov in Paulov celovit pristop h kakovosti delovnega življenja

Birch in Paul (2003) v delu *Life and work* ugotavljata, da so ljudje srce organizacije, njihove potrebe so ključne za razvoj organizacije. »S tem, ko se podjetja osredotočijo na dobrobit in kakovost delovnega življenja zaposlenih, podjetja ne žanjejo le boljših rezultatov, ampak tudi večji dobiček in opravljajo izjemno servisno funkcijo v okolju, kjer delujejo« (Birch in Paul, 2003: 161). Servisna funkcija in pa večji dobiček, odnosno večja ekonomičnost oziroma boljša produktivnost (narediti več z manj), pa sta tudi pomembna cilja javnoupornih organizacij. Priznavata skupne potrebe ljudi ter pomen njihovega uresničevanja za same delavce in za delodajalce. Menita, (Birch in Paul, 2003: 5), da se pravi uspeh podjetja meri v treh p-jih, ki jih bom navedel v originalu: profit, people, planet (dobiček, ljudje, okolje). Ni najpomembnejšega dela. Pod ljudje pa štejeta tako stranke kot zaposlene, oboji so enakopravni. Ugotavljata, da organizacije, ki na prvo mesto postavljajo stranko in tako zapostavljajo zaposlene, niso tako uspešne kot tiste, ki zaposlene obravnavajo enakopravno, zaposleni pa se s tako organizacijo tudi težje identificirajo. Nadalje pravita (Birch in Paul, 2003: 9-10), da so danes zaposleni le sredstvo za doseg cilja, organizacija pa je tista, ki ustvarja ustrezno okolje za delo. Naloga organizacije je torej ustvariti kakovostno delovno okolje. Na tem mestu poudarjata vlogo organizacijske kulture, ki po njunem »/.../ zajema skupne pomene in vrednote ljudi v organizaciji. Organizacijska kultura torej vpliva na odnose, vrednote in rezultate zaposlenih« (Birch in Paul, 2003: 148). Le-ta bi se morala spreminjati, in se tudi spreminja, vendar ugotavljata, da so to organizacijske spremembe, ki niso uspele rešiti problema kakovosti delovnega življenja (Birch in Paul). Pri spremembah zagovarjata glavno vlogo vodij. »/.../ vsak govor o kulturi vključuje vodstvo, saj imajo vodje besedo pri kulturi organizacije« (Birch in Paul, 2003: 157). Na koncu predstavit deset principov, ki po njunem zvišujejo kakovost delovnega življenja. Naj jih povzamem (Birch in Paul, 2003: 176-177):

1. organizacije morajo spoznati, da so ljudje več kot samo maksimizatorji profita; ljudje imajo čustva, vrednote, upanja in potrebo po pomenu; delo je za ljudi in ne ljudje za delo;

2. organizacije bi se morale še posebej zavzeti za zmanjšanje stresa, zlasti tam, kjer ga je največ; velja geslo: osem ur za brezstresno delo, osem ur počitka in osem ur rekreacije;
3. organizacije morajo delovati proti kulturi, kjer vladajo moški; ceniti morajo raznolikost, kar velja predvsem za ženske, ki bi jih moralo biti več na višjih, vodstvenih položajih;
4. organizacija mora zaposlenim omogočiti ravnotežje med domom/ družino in delom; potrebna je prožnost delovnega časa (začetek, konec), da bi zaposleni lažje uravnotežili dom/ družino in delo;
5. organizacija mora jamčiti varnost zaposlitve; pogodbe naj bi vsebovale klavzule o varnosti zaposlitve;
6. organizacija se mora učiti (učeca organizacija), nagrajevati uspešnost, kar velja še zlasti v zvezi z organizacijskimi spremembami;
7. zaposleni naj bi sodelovali pri odločanju o delu, ustanovili naj bi avtonomne skupine in decentralizirali odločanje;
8. organizacija mora izboljšati fizične pogoje dela; pri tem je treba vključiti sodobna tehnološka sredstva in se posvetovati z zaposlenim, da bi ti dobili občutek, kam spadajo;
9. prizadevati si je treba za zdravje zaposlenih kot ga določa Mednarodna zdravstvena organizacija, torej ne le za odsotnost poškodb, ampak tudi za dobro mentalno počutje zaposlenih;
10. prizadevati si je treba za preprečevanje stresa na ta način, da se odpravi vzroke in ne le, da se zdravi posledice.

Iz tega in s kazalci kakovosti delovnega življenja, ki sem jih navedel v prejšnjem poglavju, bi lahko nastal nekakšen "standard kakovosti delovnega življenja", kakor poznamo druge standarde in modele kakovosti, npr. model odličnosti, ali standard vlaganja v ljudi, in sicer tudi zato, ker avtorja zagovarjata celovit pristop. Po njunem (Birch in Paul, 2003: 177) bi pristop, ki bi upošteval le posamezne principe zagotovo spodletel. Organizacije morajo te principe tudi prilagoditi glede na svoje značilnosti in potrebe (Birch in Paul, 2003: 177). V javni upravi bi tako lahko v sklopu celovitega upravljanja kakovosti takšen standard uvedli, saj po Paulu in Birchu (2003) kakovostne storitve opravljajo zadovoljni zaposleni.

2.3. Povezanost kakovosti delovnega življenja in upravljanja s človeškimi viri

Upravljanje s človeškimi viri vpliva na kakovost delovnega življenja predvsem prek procesa oblikovanja dela. Zato bomo ta proces podrobneje predstavili in nakazali na pomen le-tega pri zadovoljstvu z delom oziroma pri kakovosti delovnega življenja.

2.3.1. Oblikovanje dela in zadovoljstvo pri delu

Namen oblikovanja dela je prilagoditev delovnih postopkov, izdelkov, delovnih sredstev delavcu, njegovim zmožnostim. Za oblikovanje dela velja, »/.../ da podrobno opredeljuje vsebino in metode dela ter razmerja med delovnimi nalogami, da bi tako zadostili tehnološkim in organizacijskim zahtevam kakor tudi socialnim in osebnostnim zahtevam delavcev« (Svetlik, 1998: 149). Pri oblikovanju dela si postavljamo vprašanje »/.../, kako delo prilagoditi delavcu, da bo potekalo čim bolj uspešno in da bo delavec črpal iz njega osebno zadovoljstvo« (Svetlik, 1998: 149). Ustrezno oblikovano delovno mesto omogoča uspešno delo. »Raziskave kažejo, da s primernim oblikovanjem dela lahko povečamo motivacijo delavcev za delo, kar po eni strani izboljšuje delovne rezultate, po drugi strani pa povečuje zadovoljstvo delavcev. Doseganje dobrih rezultatov in zadovoljstvo delavcev pa tudi pozitivno spodbujata drug drugega« (Svetlik, 1998: 152).

»Znak dobrega oblikovanja dela sta visoka storilnost in zadovoljstvo delavcev« (Svetlik, 1998: 149).

Polajnar in Verhovnik (2000: 1-2) poudarjata, da s procesom oblikovanja delovnih mest želimo razbremeniti delavca, s tem pa mu zagotoviti udobno in prijetno delovno okolje.

Obstaja več različnih pristopov k oblikovanju dela. Za nas je pomemben pristop k oblikovanju dela z vidika kakovosti delovnega življenja. Svetlik (1998: 151) navaja, da se pri nekaterih avtorjih pojavlja kot alternativa oblikovanju dela sploh, kar v bistvu pomeni, da bi se, namesto k oblikovanju dela, osredotočili na kakovost delovnega življenja.

Razlika med oblikovanjem dela in prizadevanji za večjo kakovost delovnega življenja je predvsem, »/.../ da slednje bolj postavlja v ospredje potrebe zaposlenih in da izrazito poudarja vprašanje kakovosti« (Svetlik, 1998: 151), pri tem ni daleč ugotovitev, da »/.../ kakovostne proizvodnje ni brez kakovosti delovnega življenja zaposlenih« (Svetlik, 1998: 151).

Kot vidimo je upravljanje s človeškimi viri (oblikovanje dela bolj natančno) tisti proces, ki omogoča kakovostno delovno življenje, s tem pa tudi večjo identifikacijo zaposlenih z organizacijo in posledično tudi večjo kakovost proizvodnje javnih storitev.

2.3.2. Motiviranost, delovna uspešnost in zadovoljstvo pri delu

»Na splošni ravni zveze med oblikovanjem dela na eni ter delovno uspešnostjo in zadovoljstvom z delom na drugi strani pojasnjujejo teorije motivacije« (Svetlik, 1998: 152).

Po drugi strani pa je dokazano (Svetlik, 1998: 152), da je zadovoljen delavec bolj dovzeten za motivatorje, s katerimi ga spodbujamo k delu, kot nezadovoljen.

Brejc (2004: 62-64) ugotavlja, da je motivacijskih teorij veliko, njihova uporabna vrednost pa je v tem, da so lahko vodilo za ravnanje vodij z zaposlenimi. V tem smislu dalje navaja, da lahko vodilno osebje izboljša motiviranost, če ugotovi naslednjim zahtevam:

- ustrezne delovne razmere,
- ustrezno oblikovanje dela,
- ustrezen (fleksibilen) delovni čas,
- zaščita pravic zaposlenih in strpnost do različnih potreb,
- timsko delo,
- komuniciranje, ki omogoča seznanjenost in soodločanje zaposlenih.

2.4. Organizacijska kultura in upravljanje s človeškimi viri

Avtorji Chan et. al. (2004: 21) smatrajo organizacijsko kulturo in upravljanje s človeškimi viri za združene specializirane vire (co-specialized resources v originalu). Tako pravijo, da je človeški kapital pomemben, »/.../ vendar pa je kombinacija človeškega kapitala in primerna kultura tisto, kar je nosilec trajno boljših rezultatov organizacije« (Chan et. al., 2004: 21)

»S tem se strinjajo tudi različni avtorji (Pfeffer 1998, Dessler, 1993, Campbell in Tawadey, 1990), ki poudarjajo integracijo vizije (vrednot) in praks upravljanja s človeškimi viri« (Chan et. al., 2004: 22).

»Organizacijska kultura in upravljanje s človeškimi viri skupaj dajeta podjetju potrebne zmožnosti za samo- obnovitev, investicije, nadgradnjo, relokacijo in pomladitev resursov. Vendar pa izgradnja takih zmožnosti zahteva čas, zato to znatno ne vpliva na podjetja ki so osredotočena na kratkoročne cije« (Chan et. al., 2004: 21) Država pa je "podjetje", ki ima dolgoročne cilje, torej imata organizacijska kultura in upravljanje s človeškimi viri znaten vpliv na rezultate le-te. V smislu rdeče niti diplomskega dela, konkretno torej v smislu pristopa reorme javne uprave h kakovosti delovnega življenja, lahko sklepamo, da bi z ustreznimi vrednotami in prakso upravljanja s človeškimi viri lahko dosegli boljše rezultate. Torej lahko gledamo na celovit pristop h kakovosti delovnega življenja kot na kombinacijo vrednot (kulture, klime organizacije) in praks upravljanja s človeškimi viri. Ali če povem drugače, glede na predmet raziskave, bi morali z upravljanjem človeških virov predvsem zagotoviti kakovostno delovno življenje zaposlenih, oziroma bi moralo to postati ena izmed temeljnih vrednot kulture javno upravne organizacije.

Danes je največji problem uprave »/.../ njena usmerjenost v regulativo, hkrati pa njeno pomanjkanje vizije, strategije in organizacijske kulture. Našteto vodi upravo v parcialne birokratske subkulture, ki zmanjšujejo organizacijsko učinkovitost, uspešnost, prilagodljivost okolju in motivacijo zaposlenih /.../« (Ferfila in Kovač, 2000: 147). Enote uprave tako »/.../ večinoma gojijo osnove birokratske in hierarhične kulture, ki ne

omogoča polne izkoriščenosti potencialov zaposlenih, saj njihovo motivacijo preko danih delovnih procesov zmanjšuje, namesto da bi jih povečevali z razvojem občutka pripadnosti organizaciji /.../« (Ferfila in Kovač, 2000: 147). Paleta vrednot take kultura zajema »/.../ pretežno strukturalne in regulativne faktorje (moč, spoštovanje zakona, avtoritarnost, hierarhija), ki dejavnike človeškega izvora upošteva le delno (moč informacij in odprtih informacijskih poti, motivacijski faktorji, nagrajevanje glede na opravljeno delo, prednosti skupinskega dela, sodelovanje in notranja konkurenca)« (Ferfila in Kovač, 2000: 147).

»Za spreminjanje organizacijske kulture in klime, ki bo sposobna zaznati in se ustrezno prilagoditi zahtevam zunanjega okolja (racionalnost, odprtost, odzivnost, osredotočenost na stranke, strokovnost, apolitičnost), je tako pomemben ustrezen sistem upravljanja s človeškimi viri. Z ustreznim sistemom upravljanja s človeškimi viri, ob sposobnosti in pripravljenosti upravnega managementa za (pre)oblikovanje organizacijske kulture, imamo priložnost in možnost, da ob institucionalno-normativnih spremembah dolgoročno utrjujemo navade, obnašanje in vedenje zaposlenih tako, da bo usklajeno z zahtevami in pričakovanji okolja« (Rman, 2004b: 77).

»Vsaka organizacija bi glede na svojo dejavnost morala imeti model ravnanja z ljudmi« (Lipičnik, 1998: 28).

Vidimo torej, kot sem tudi že omenil, da upravljanje s človeškimi viri vpliva na kakovost delovnega življenja, to upravljanje pa je opredeljeno s poslanstvom organizacije, ki pa je integralni del organizacijske kulture. V našem primeru bi tako morali vzpostaviti tako organizacijsko kulturo, ki bi za pomembno vrednoto kulture imela zaposlenega, kakor to predlagata tudi Birch in Paul (2003). Kakovost delovnega življenja zaposlenih, bi glede na tako kulturo morali obravnavati celovito s primernim ravnanjem s človeškimi viri oziroma bi uporabili primerne metode in pravi pristop. Ustrezna kultura bi torej omogočila ustrezno ravnanje s človeškimi viri.

3. REFORMA JAVNE UPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1. Nove zahteve in potrebe javne uprave

Danes gledamo na stvari drugače kot včeraj in jutri bomo gledali na stvari drugače kot danes. Nove zahteve po mnenju Rusa (2004: 7) dobro opredelita avtorja Kooiman in Merlin, ki opozarjata na nujnost prehoda iz javne administracije v javni menedžment. »Po mnenju omenjenih avtorjev so sistemi javne uprave vse bolj kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb, zato toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost« (Rus, 2004: 7).

»Spremembe so imanentne človeški družbi, so ena redkih stalnic, ki nas spremlja« (Brejc, 1999).

Ob začetku industrijske dobe se je pojavila potreba po birokratski organizaciji, ki se je takrat izkazala kot primerna, saj je v kaos prinašala red. Za birokratsko organizacijo, ki je takrat pomenila tehnološki napredek je značilno, da je le-ta »opredeljena s hierarhijo, rutinizirano delitvijo dela, profesionalnostjo in depersonalizacijo zaposlenih, formaliziranim komuniciranjem in ločitvijo politike in uprave.« (Kovač, 2000: 280) Motor take organizacije so bila pravila, po katerih je teklo delo in katerih spoštovanje je bilo pomembno načelo. Strinjamo se z Bugaričem (2002: 51), ki pravi, da je bila to prevladujoča paradigma več kot sto let. Danes, v postindustrijski dobi, kjer so edina konstanta spremembe, toga in neprilagodljiva birokratska organizacija, potreb družbe ne zadovoljuje več. »Stara poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema« (Rus v Kohont, 2003: 369).

Potrebne so reforme javne uprave, lahko pa govorimo tudi o modernizaciji javne uprave, saj se obstoječe strukture preteklosti, prilagajajo sodobnim razmeram, da bodo sposobne za pot v prihodnost. Kovač (2000: 279) pravi, da tako kot se spreminja upravno okolje,

naj bi se s ciljem lastne uspešnosti in legitimnosti spreminjala tudi uprava. Welch in Wong (2001: 375) definirata pritiske javnega sektorja po večji uspešnosti kot »/.../ pritiske, ki jih izražajo ekonomske in politične sile, in ki silijo javne službe v večjo učinkovitost, kot sredstvo za izboljšanje globalne kompetitivnosti in zadovoljstva državljanov«. Lahko bi tudi rekli, da »/.../ danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja prevsem zahteve po zmanjšanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti javnih storitev« (Kovač, 2000: 280). »Bolj konkretno pa na reformo javne uprave vpliva predvsem splošno zmanjševanje sredstev proračuna ob istočasnem povečanju izdatkov, nižanju nivoja socialnih uslug, pojavu splošne konkurence, zahtev po večanju kakovosti storitev ter nenazadnje tudi razni politični in ideološki pritiski« (Flynn, Shtrel v Stanonik, 2000: 297).

Pereči problemi državne uprave in reformni ukrepi, ki naj bi jih reševali, so naslednji (Stanonik, 1999: 35-36):

- organizacija in organiziranost dela v državni upravi, to je opredelitev nalog, pristojnosti in odgovornosti. Gre za nepovezanost delov upravnih sistemov, ki bi jo nadomestili z novo kvaliteto, kjer mora klasično pojmovanje organizacije in organiziranosti dela v smislu "organizirani ljudje" preiti v novo kvaliteto imenovano "ljudje organizacije";
- finančno poslovanje, ki spodbuja neučinkovitost administracije in omogoča neracionalno trošenje denarja. Redko se upošteva praksa, da je potrebno narediti več za manj, kot je to nemalokrat praksa v privatnem sektorju;
- regulativa dela temelji na načelu doslednega izpolnjevanja navodil in pravil za izvedbo nalog. Uvajanje preveč pravil ima za posledico, da se porabi več časa in energije za dosledno izvedbo določenega predpisanega procesa dela oziroma naloge, kot pa za dosego pričakovanega rezultata teh procesov. Regulativo lahko zmanjšamo z nižanjem hierarhičnih nivojev, z uvedbo osebne odgovornosti, s prenašanjem odgovornosti na nižje hierarhične nivoje, z uvedbo manjših organizacijskih enot, s poenostavitvijo procesov in vztrajnim spreminjanjem kulture organizacije in posameznika;
- kvaliteta storitev državne uprave je poleg prekomerne porabe sredstev postala glavna tarča kritike javnosti. Splošna praksa zagotavljanja kvalitete storitev v državni upravi pa

je ravno obratna. S celovitim obvladovanjem kakovosti bi to spremenili, ker je s tem edino merilo uspešnosti le zadovoljstvo uporabnika in ne količina porabljenih resursov;

- upravljanje s človeškimi viri dandanes temelji na zaposlovanju sistematiziranih delovnih mest. Obstoječa družbena paradigma, ki razume in obravnava zaposlene kot strošek, se mora spremeniti v razumevanje, da sta človek in njegovo znanje bogastvo;
- uporaba sodobne informacijske tehnologije; ta omogoča učinkovit pretok informacij med posameznimi udeleženci odločitvenega in izvajalskega procesa.

Ker je javna uprava nosilec družbenega razvoja, je pomembno, da z reformo doseže uspešen in učinkovit odziv na prisotne in tudi prihodnje probleme. Kovač (2000: 292) meni, da se bo sodobna javna uprava vedno sposobna odzivati na družbene izzive in bo s tem ključni nosilec družbenega razvoja, če bodo ljudje v njej delali za ljudi, ki upravo potrebujejo; predpogoj zato pa je strokovno in ustvarjalno delo, s čimer bi zadovoljili različne interese.

Med nove zahteve v diplomskem delu obravnavamo predvsem potrebo po celovitem pristopu h kakovosti delovnega življenja kot enega izmed glavnih dejavnikov uspešnosti organizacije (Birch in Paul, 2003). Sklepamo, da bi le-tega lahko dosegli z ustreznim modelom ravnanja s človeškimi viri. Kovač (2000: 280) na tem mestu ugotavlja, da so spremenjene tudi zahteve javnih uslužbencev /.../, ker javna uprava prevzema partnersko vlogo z uporabniki, ki so tako notranji (zaposleni) kot zunanji (stranke). Dalje velja, da je zato »/.../ za usmerjanje in motivacijo zaposlenih boljša osnova sistem spodbud in nagrad, kot ukazi in sankcije« (Kovač, 2000: 280). Kohont (2003: 370) tudi pravi, da proces reforme v upravi ni možen brez sprememb v upravljanju, vključno z upravljanjem človeških virov. V večini evropskih držav so zato intervencije v državni upravi posebej usmerjene tudi na spremembe v zaposlovanju, upravljanju človeških virov in razvoju vodij. To velja tudi za reformo javne uprave v Sloveniji, kakor bomo videli v nadaljevanju, kar pomeni, da je obravnavana tema aktualna.

3.2. Načela novega upravljanja javnega sektorja

Da bi videli, kaj vse nam glede na različne razdelitve prvin ponuja NUJS, bomo navedli čim večjo paleto prvin in njihove različne opredelitve.

3.2.1. Prvine NUJS-a po Hoodu

Hood velja za prvega, ki je skušal opredeliti načela novega upravljanja javnega sektorja. Opredeli ga z naslednjimi sedmimi načeli (Falconer, 1997: 100-102):

1. Poklicni menedžment z lastno dejavnostjo. Ljudje, ki so odgovorni za zagotavljanje javnih storitev, bi morali biti dejavni menedžerji in ne le odzivni upravitelji. Tradicionalni javni upravitelj je posloval v skladu z uveljavljenimi pravili in predpisi ter izvajal vladno politiko s pomanjkljivo presojo in brez neposredne odgovornosti. Javni menedžer je veliko bolj dejaven. Ima pooblastilo za odločanje in je odgovoren za izvajanje javnih storitev.
2. Nedvoumni standardi uspešnosti. Organizacije javnega sektorja bi morale biti podvržene strogim ukrepom glede izboljšanja storilnosti. Pozornost bi morala biti v večji meri usmerjena na njihovo delo in cilje. Merjenje uspešnosti bi omogočilo neposredno odgovornost organov javnega sektorja za svoja dejanja, spodbujalo učinkovito in uspešno izvajanje nalog ter spodbujalo organizacije k izboljšavam v skladu s standardi zagotavljanja storitev.
3. Večji poudarek na nadzoru rezultatov. Organizacije v javnem sektorju so bolj kot rezultatom in kakovosti storitev posvečale pozornost vhodnim elementom. Politične razprave o zadevah javnega sektorja so navadno obravnavale vprašanje sredstev. Za bodočega menedžerja v javni upravi je bistveno vprašanje, kaj dejansko lahko doseže z razpoložljivimi sredstvi.
4. Razpršitev enot javnega sektorja. Za uresničitev zgoraj navedenih ciljev NUJS zahteva decentralizacijo javne uprave. Manjše enote bi lahko lažje določale in dosegale svoje cilje.
5. Večja konkurenca pri izvajanju javnih storitev. NUJS temelji na prepričanju, da je trg najboljši razdeljevalec virov in ne vlada. Konkurenca med ponudniki storitev povečuje

učinkovitost dela javnih služb in ponuja uporabniku večjo izbiro. Ponudnike javnih storitev sili k višji kakovosti storitev in spreminja uporabnika storitev v potrošnika, ki ima na trgu določene pravice.

6. Menedžment po vzoru zasebnega sektorja. Učinkovitost javnega sektorja je večja, če ponudniki javnih storitev delujejo v skladu z načeli poslovnega obnašanja. Organizacije v javnem sektorju bi npr. morale uvesti mehanizme nagrajevanja svojih uslužbencev in bolj prožne delovne metode, ki jih že dolgo pozna zasebni sektor.

7. Disciplina in varčnost pri uporabi razpoložljivih sredstev. Ponudniki javnih storitev morajo posvečati več pozornosti načinom uporabe finančnih in človeških virov. NUJS poudarja zmanjševanje javnih storitev ob hkratnem povečevanju njihove kakovosti, kar pomeni narediti več z manj sredstvi.

Kot vidimo, je dal Hood poudarek na ekonomski vidik NUJS-a, kar je v skladu z močnimi ekonomskimi pritiski, ki se pojavljajo.

3.2.2. Prvine NUJS-a po Osbornu in Gaeblerju

Pojem "javno podjetništvo" označuje koncept javne uprave, ki sta si ga zamislila David Osborne in Ted Gaebler. Avtorja v delu iz leta 1992 opisujeta način transformacije birokratske uprave v podjetniško. »Ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave« (Reinventing government) je pomembno izhodišče reformnega gibanja, ki v ospredje postavlja del javne uprave-državno upravo. Avtorja predlagata deset načel, ki so:

1. Usmerjanje oziroma upravljanje. Zaradi omejenih proračunskih sredstev naj država izvajanje storitev prenese v zasebni sektor. Državna uprava naj ohrani vlogo usmerjanja (upravljanja), saj zasebni sektor nima mehanizmov za enakopravno obravnavanje državljanov, skupinsko odločanje in izvajanje nedobičkonosnih storitev.

2. Avtonomnost državljanov. Pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje storitev naj se prenesejo na državljanje. Državna uprava naj zagotavlja enakost pred zakonom, deluje kot katalizator in spodbujevalec določenih akcij in naj le v začetni fazi prevzema tudi odgovornost za njihovo izvedbo.

3. Konkurenca. Privatne in javne organizacije naj se potegujejo za delo na javnih razpisih. Konkurenčne razmere v privatnem sektorju naj bi zagotavljale učinkovitejše izvajanje storitev. Konkurenco omejuje načelo enakosti državljanov.
4. Poslanstvo. Z regulativo predpisan način dela onemogoča kreativnost in samoiniciativnost državnih uradnikov, ki tako ne poznajo bistva svojega dela. Državna uprava naj deluje na podlagi poslanstva. To dobro ponazarja rek generala Patona: »Ne povej ljudem, kako naj izvedejo določeno nalogo, povej jim, kaj hočeš, in presenetili te bodo z bistrumnostjo rešve.«
5. Rezultati. Kontrolo predpisanih postopkov naj zamenja kontrola rezultatov, ki izhajajo iz poslanstva. Ločiti je potrebno rezultate določenega procesa od njegovih učinkov, ki se pojavljajo šele čez določeno obdobje.
6. Uporabniki. Javni uslužbenci finančno niso neposredno odvisni od svojih strank, pogosto strank niti ne poznajo, opravljajo storitve, ki so opredeljene s strani nadrejenih in ne neposredno s potrebami strank, kar zahteva stalno preverjanje kakovosti storitev in procesov. Uporabnike je potrebno vključiti v izvajanje storitev in jim dati informacije, potrebne za ocenjevanje kvalitete storitev.
7. Denar. Proračunsko financiranje ne spodbuja k varčevanju. Posameznim organom je zato potrebno dati več pristojnosti in odgovornosti in jim omogočiti razpolganje s privarčevanimi sredstvi. Če bi državljanji za uporabo storitev morali plačati določen prispevek, bi se potrošnja znižala na nivo potreb. Za upravljanje z resursi je potrebno poznati resnične stroške storitev.
8. Preventiva. Preventivni način dela, ki odpravlja vzroke problemov, je cenejši od reševanja problemov v trenutku njihovega nastanka. Takšen pristop zahteva analitično vrednotenje možnih scenarijev prihodnosti s pomočjo dolgoročnega strateškega planiranja.
9. Decentralizacija. Številne spremembe v zadnjem času zahtevajo decentralizacijo oblasti. Predpisane postopke naj zamenjajo poslanstvo, skupne vrednote in planirani rezultati. Ljudje bodo vlagali v delo več, če bodo zanj tudi odgovorni in ga ne bodo le izvajali.

10. Trg. Državna uprava ima premalo sredstev za opravljanje številnih funkcij, zato naj izvajanje storitev prepusti trgu. Njena naloga je usmerjanje izvajalcev storitev in skrb za uresničevanje načela enakosti državljanov, ki se ne more uresničevati v tržnem okolju.

Tudi Osborne in Gaebler sta dala velik poudarek na ekonomski vidik NUJS-a, vendar pa v večji meri kot Hood vključujeta dejavnik kakovosti.

3.2.3. Prvine NUJS-a po OECD

»OECD definira novi javni management kot:

1. poudarek na rezultatih, učinkovitost, uspešnost in kvaliteti storitev,
2. nadomeščanje centralističnega in hierarhičnega načina delovanja z decentralizacijo in uvajanjem takega okolja za menedžment, ki omogoča boljše stike s strankami in pridobivanje povratnih informacij,
3. prilagodljivost za iskanje načinov, ki bodo omogočali poenostavitev regulative in s tem doseganje boljših rezultatov,
4. poudarek na učinkovitosti storitev in uvajanju konkurenčnosti v javno upravo,
5. v večji meri omogočeno upravljanje in strateško odločanje, da bi hitro in prilagodljivo odgovarjali na spremembe v okolju.« (Mathiasen v Stanonik, 1999: 37-38)

3.3. Zgodovinski pregled reforme javne uprave v Republiki Sloveniji

Reforma javne uprave intenzivno poteka že od osamosvojitve naprej. Na začetku so bile potrebe povezane z osamosvojitvijo in vzpostavljanjem lastne uprave. Tu so se pojavile naketere prvine NUJS-a, a le naključno. Sledile so zahteve z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo, kjer so že bila zavestno prisotna načela NUJS-a. Zadnje reformno obdobje pa pomeni že sistemsko uvajanje načel NUJS. Tako se bomo pri reformi javne uprave v Sloveniji predvsem osredotočil na obdobje od srede devetdesetih dalje, bolj natančno pa zadnje obdobje od leta 2003 do 2005.

3.3.1. Povodi za reformo v Republiki Sloveniji

»Potrebe po reformi so v Sloveniji še izrazitejše kot v svetu zaradi posebnosti našega položaja kot države na prehodu iz socialističnega v postkapitalistični sistem in integracijskih evropskih procesov« (Kovač in Stanonik, 2000: 317).

Za Slovenijo velja: »Z odpiranjem Slovenije v svet in vključevanjem v zahodnoevropske povezave, z gospodarsko globalizacijo in rastjo mednarodne konkurence ter z notranjimi elementi pritiskov, kot so zahteve po vse bolj kvalitetnih storitvah, višanju oziroma vsaj ohranitivi pridobljenih socialnih pravic, lahko ugotovimo, da je rast državne uprave neizbežna« (Stanonik, 1999: 35). Torej je nujno vsaj »/.../ uvajati nove načine dela, ki pripomorejo k racionalizaciji, učinkovitosti in uspešnosti delovanja.« (Stanonik, 1999: 35)

Po Brejcu (Brejc v Kovač, 2000: 289) so najvažnejša vprašanja razvoja slovenske javne uprave demokratizacija družbe in javne uprave, upravljanje človeških virov, učinkovitost javne uprave, javna uprava v informacijski družbi in usposabljanje javnih uslužbencev.

3.3.2. Reforma v Sloveniji do leta 2003

V Sloveniji se je reforma javne uprave začela že takoj po osamosvojitvi. Ukrepi so bili povezani predvsem s potrebami novonastale države: razvoj lastne uprave in vzpostavitev lokalne smouprave. O sistematičnem pristopu pa govorimo od srede devetdesetih letih. »Prav tako lahko v sredo devetdesetih let 20. stoletja umestimo trenutek, ko se reforma slovenske uprave teoretično in dejansko nasloni na načela in prakse novega javnega managementa« (Kovač, 2004: 184). Dva ključna dokumenta tega obdobja sta Dolgoročna strategija reforme javne uprave in Strateški načrt reforme javne uprave. Temeljni cilj strategije je uvesti nove funkcije javne uprave in razviti moderne institucionalne oblike, ki bodo sposobne izvesti spremembe v družbenem in ekonomskem sistemu Slovenije, podprle njeno vključitev v Evropsko unijo in povečale učinkovitost javne uprave. Okvirna ciljna področja reforme so (Predstavitev strateškega načrta za implementacijo projekta reforme javne uprave v Sloveniji v obdobju 1997-1999, 1997):

1. delegiranje pristojnosti in povečanje fleksibilnosti dela;
2. kontrolni mehanizmi in uveljavljanje odgovornosti;
3. konkurenčnost in možnost izbire pri opravljanju upravnih funkcij;
4. k uporabnikom usmerjene javne službe;
5. upravljanje s človeškimi viri. Novosti na tem področju naj bi bile večja decentralizacija odločanja pri upravljanju s človeškimi viri, uporaba pogodb, bolj gibljiv plačni in klasifikacijski sistem, razvoj izobraževanja v javni upravi ipd. To področje naj bi predvsem uredil sistem javnih uslužbencev oziroma zakon o javnih uslužbencih;
6. moderna informacijska tehnologija;
7. izboljšanje pravne regulative.

Kovač (2004:185) je mnenja, da je v tem obdobju reforma izhajala iz načel NUJS, vendar pa je ostalo le pri črkah na papirju, saj se je zaradi nihajoče politične podpore in časovne omejenosti uresničilo le del ciljev.

»Poglavitni cilji reforme uprave med leti 2000-2003 niso bili opredeljeni v posebnem strateškem dokumentu. Po letu 2000 je reforma slovenske uprave tako zajeta skoraj izključno v zakonodajnih projektih« (Kovač, 2004: 185). Za naše diplomsko delo pride v poštev predvsem Zakon o javnih uslužbencih, ki pa bo predstavljen kasneje. V

nadaljevanju pa bom predstavil zadnje obdobje reforme, ki se temeljito opira na načela NUJS.

3.3.3. Reforma v Sloveniji danes - Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005

»Če se je uprava še pred nekaj leti prednostno ukvarjala s strukturnimi, organizacijskimi in procesnimi problemi, pa se sedaj pozornost, tudi na podlagi novega zakona o javnih uslužbencih, preusmerja na zaposlene v javni upravi, njihove potenciale in usmerjanje njihovega razvoja« (Rman, 2004a: 128).

Strategija nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005 je podrobno predstavljena na internetni strani Ministrstva za notranje zadeve. V nadaljevanju bomo povzel vsebino, kjer se bom osredotočil na dele, ki se nanašajo na "standard kakovosti delovnega življenja" kot ga predstavljata Birch in Paul (2003).

3.3.3.1. Vizija, cilji in prednostna področja reforme javne uprave Vlade republike Slovenije v Strategiji nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005

Vizija Vlade Republike Slovenije v Strategiji nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005 je oblikovati javno upravo, ki bo delovala po načelih¹:

- zakonitosti,
- pravne varnosti in predvidljivosti,
- politične nevtralnosti,
- usmerjenosti k uporabniku,
- odprtosti in preglednosti, kakovosti,
- uspešnosti in učinkovitosti.

¹ Ministrstvo za notranje zadeve, predstavitev Strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003- 2005, http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/strategija.doc, (20. 4. 2005).

Opredelitev ciljev je zelo splošna in lahko vanje umestimo marsikaj. V nadaljevanju se bomo osredotočili na tista prednostna področja, ki so za nas relevantna ter navedli cilje in ukrepe, ki so si jih nosilci reforme zadali.

Prednostna področja Strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005 pa so: upravljanje s kadrovskimi viri, funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave, poslovni procesi v upravi in e-uprava - standardizacija, optimizacija in informatizacija upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov, upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku, odprta javna uprava, povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javno-finančnih sredstev ter uspešnosti poslovanja sektorja države.

3.3.3.2. Relevantna prednostna področja Strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005²

Upravljanje s kadrovskimi viri

»V Strategiji nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003-2005 je kot prednostno področje za nadaljnji razvoj javne uprave, katerega cilj je pospeševanje njene učinkovitosti, na prvem mestu izpostavljeno upravljanje kadrovskih virov« (Rman, 2004a: 128). To ne pomeni, da se prej niso zavedali pomena kadrovskih virov, gre le za to, »da smo v nov sistem vgradili predpostavke upravljanja s človeškimi viri, ki so v zasebnem že kar stalnica« (Korade Purg, 2004: 52).

Kadrovski viri so največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne uprave. V javni upravi ima upravljanje kadrovskih virov nekaj posebnosti, zlasti izrazito delovno intenziteto upravne dejavnosti in zahteve po etičnosti delovanja, za menedžerje pa je bistvena večja omejenost njihovega odločanja glede vprašanj zaposlovanja, nagrajevanja in odpuščanja. Konkretni ukrepi na tem področju kot elementi sodobnega sistema javnih uslužbencev so: kadrovsko načrtovanje, objektivnost izbora prek javnih natečajev, omejen mandat opravljanja dela na najvišjih menedžerskih mestih, nagrajevanje in napredovanje vezano na uspešnost, koordinacija, nadzor in strokovna pomoč iz strateškega centra za

² Ministrstvo za notranje zadeve, predstavitev Strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003- 2005, http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/strategija.doc, (20. 4. 2005).

upravljanje kadrovskih virov; povečana možnost mobilnosti znotraj upravnega sistema; bolj gibljiv plačilni in klasifikacijski sistem, razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja v javni upravi s poudarkom na horizontalnih vsebinah itd.

Cilj je pospeševanje učinkovitosti organizacije na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. V nadaljevanju so ključni elementi razvoja enaki poudarkom britanskega standarda za učinkovito vlaganje v ljudi (angl. Investors in People), ki se čedalje bolj uveljavlja tudi v Sloveniji: predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja kadrovskih virov, načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju, planiranje karier zaposlenih in izvajanje načrtovanih ukrepov, opredelitev organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih. Nova kategorija na tem področju je tudi menedžment znanja.

Cilji:

- načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskih virov (boljši izkoristek kadrovskih virov, povečanje učinkovitosti, zmanjšanje stroškov),
- uslužbenški sistem v javni upravi, ki bo temeljil na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in bo spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost,
- transparenten, fleksibilen in obvladljiv plačni sistem,
- profesionalna in politično nevtralna uprava,
- vzpostavitev vrhunske menedžerske strukture; krepitev vloge in odgovornosti menedžmenta,
- uvedba strateškega kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe,
- večja mobilnost kadrov med organi javne uprave in večja fleksibilnost pri premeščanju in razporejanju dela,
- večja možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost,
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju; povezava napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika,
- dvig motivacije menedžerskih struktur za racionalizacijo poslovanja,

- dvig zadovoljstva in motiviranosti za delo v upravi,
- "učeča se uprava",
- vzpostavitev enotne organizacijske kulture s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom,
- krepitev sodelovanja s civilno družbo in razvijanja partnerstev s sindikati.

Prednostne naloge:

- implementacija podzakonskih predpisov in drugih ukrepov na podlagi zakona o javnih uslužbencih; v tem okviru večja fleksibilnost kadrovskega načrta in sistemizacij delovnih mest, enotna struktura nazivov in delovnih mest, spodbujanje projektnega dela, vzpostavitev internega trga dela, kvalitetnejši sistem strokovnih izpitov, standardi upravljanja kadrovskega virov (selekcija, uvajanje sodelavcev, letni razgovor, programiranje dela, spremljanje in ocenjevanje delovnih rezultatov in kariere idr.), vzpostavitev dejanskega delovanja Uradniškega sveta;
- izvedba implementacijskih aktivnosti na podlagi zakona o sistemu plač v javnem sektorju (kolektivna pogodba za javni sektor, uredba o napredovanju v plačne razrede, kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev, uredba o uvrstitvi uradniških nazivov v plačne razrede);
- priprava kadrovskega načrta za obdobji 2004-2005 in 2005-2006 s poudarkom na izkoristku rezerv in notranjem kadrovskem prestrukturiranju ter rešitvi strukturnih problemov;
- izvedba javnih natečajev za generalne direktorje, generalne sekretarje in (generalne) direktorje organov v sestavi ter vladnih služb, načelnike upravnih enot in tajnike občin oz. direktorje občinskih uprav;
- izvajanje programov stalnega usposabljanja za top menedžment in druge ciljne skupine, ter specialnih usposabljanj na področju evropskih zadev;
- razvoj in izvajanje informacijsko podprte centralne kadrovske evidence.

Upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku

»Zaradi zavedanja nujnosti nenehnih izboljšav pri prilagajanju slovenske javne uprave potrebam njenih uporabnikov predstavlja uvajanje standardov kakovosti/odličnosti v upravi enega temeljnih stebrov reforme« (Bohinc, 2004: 7).

Uporabniki oziroma državljani so stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela. Med vzroki spreminjanja tradicionalnih vzorcev upravljanja v javni upravi se običajno poudarja delovno-storilni vidik, to je dvig učinkovitosti. Pri tem se vse prevečkrat spregleda tudi potreba po demokratizaciji uprave v smislu približevanja uporabnikom javnih storitev. V tem kontekstu bi morala biti kvaliteta upravnega dela opredeljena kot zadovoljitev potreb, zahtev in pričakovanj uporabnikov. Usmerjenost uprave k uporabnikom pomeni omejevanje samozadostnosti uprave in naravnost k spoštovanju in upoštevanju zahtev, pričakovanj in želja uporabnikov javnih storitev. Pravzaprav gre za operacionalizacijo gesla uprava v službi ljudi. Kakovost upravnega dela pa vendarle razumemo kot celotni zbir pokazateljev, ki se ne kaže le skozi ne-zadovoljstvo strank, kot bi morda kdo poenostavljeno razmišljal, ampak tudi skozi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja, ugotovitve različnih oblik nadzora idr.

Cilji:

- spodbujanje in krepitev upravljanja kakovosti,
- celostni pregled uspešnosti upravnih organizacij,
- primerljivost z evropskimi javnimi upravami in zasebnim sektorjem,
- usmerjenost k uporabniku, razvoj partnerskih odnosov z državljani, zasebnim sektorjem, nevladnimi organizacijami in drugimi deli družbenega sistema,
- dvigovanje standardov kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov,

- razširjanje ter nagrajevanje dobrih praks ter njihov razvoj v ustrezne standarde.

Prednostne naloge:

- prehod na standarde kakovosti, ki so uveljavljeni v svetu, kot so npr. ISO, CAF, EFQM, zlasti pa evropski Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF - Common Assessment Framework) kot model odličnosti v javni upravi, in nadaljnje sodelovanje v pilotu in kandidaturi Priznanja RS za poslovno odličnost,
- sprejem vladne Politike kakovosti,
- organizacija promocijskih konferenc o dobrih praksah,
- implementacija, evalvacija in nadgradnja uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami: dvig kvalitete informacij o storitvah, izgradnja sistema odzivnosti na kritike in predloge uporabnikov, dosledno izvajanje ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov,
- dvigovanje standarda uradnih ur,
- reševanje prostorskih problemov upravnih enot in drugih dekoncentriranih organizacijskih oblik državne uprave,
- nadaljnja implementacija projekta izmenjave podatkov znotraj slovenske javne uprave in v okviru EU.

Pri celotnem reformnem procesu se je treba zavedati nekaterih ključnih predpostavk za uspeh izvedbe nadaljnjega strateškega razvoja javne uprave:

- konsistenten tek reformnega procesa s poudarkom na stalnosti delovanja medministrske projektne skupine kot političnega usmerjevalca pri izvajanju razvoja uprave;
- ustrezna umestitev celotnega razvoja javne uprave in posameznih delov, zlasti upravljanja kadrovskih virov, javnih financ in razvoja informacijske družbe, kot strukturnih vladnih politik pri vključitvi v Evropsko unijo;
- vključevanje čim večjega števila nosilcev različnih interesov (zainteresiranih udeležencev), zlasti reprezentativnih predstavnikov državljanov, civilne družbe, zasebnega sektorja idr.;
- zaokroženo izvajanje posameznih reformnih ukrepov kot delov celotnega razvoja, tako po vsebinski kot metodološki in finančni plati;

- promocija in seznanitev s strateškimi cilji in dejavnostmi na centralnem in lokalnem nivoju uprave ter na strokovnih posvetih, javnosti, pa tudi v mednarodnem okolju; ustrezna kadrovska in finančna podpora.

3.4. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)

Zakon o javnih uslužbencih ureja sistem javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev najenostavneje razumemo kot »/.../ poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci« (Haček, 2001: 43). Tak sistem ureja položaj zaposlenih in do določene mere vpliva na kakovost delovnega življenja.

Termin javnega uslužbenca bi lahko najsplošneje opredelili kot tistega, »/.../ ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se seveda razlikuje od opravljanja političnih nalog« (Haček, 2001: 41); oziroma kakor opredeli javnega uslužbenca Virant (2002: 187): osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje "javni uslužbenci". S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti - ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije.

»Zakon o javnih uslužbencih v svoji normativni zasnovi in v nekaj več kot letu dni od njegove uveljavitve tudi že v praksi izvajanja posameznih institutov (razpisi, letni razgovori, karierno ocenjevanje, izobraževanje) predstavlja korenito spremembo ravnanja z zaposlenimi« (Rman, 2004a: 125).

Ureditev sistema javnih uslužbencev je usmerjena »/.../ k zagotavljanju spremenjene vloge uprave, ki mora pri opravljanju svoje dejavnosti vse bolj upoštevati spremenjene razmere v družbi, razvoj in spremembe ter zahteve javnosti« (Korade-Purg, 2004: 51).

Sistem javnih uslužbencev lahko razdelimo na tri ravni, in sicer na institucionalno, operativno in simbolno.

3.4.1. Institucionalna raven - pravice in dolžnosti

»Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture, njena osrednja vloga pa je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni ter političnem okolju na drugi strani« (Haček, 2001: 44).

Haček (2001: 65-66) navaja naslednje skupne minimalne pravice javnih uslužbencev:

- pravica do enakega dostopa do službe v javni upravi,
- pravica do stalnosti zaposlitve,
- pravica do plače in drugih denarnih nadomestil,
- pravica do plačanega in neplačanega dopusta,
- pravica do kolektivnega pogajanja z delodajalcem,
- pravica do sindikalnega združevanja,
- pravica do stavke,
- pravica do pisnega ukaza nadrejenega v primeru izvedbe nezakonitega delovanja,
- pravica do političnega delovanja v zakonskih okvirih, ki lahko določajo tudi nezdržljivost tega delovanja s posamezno službo,
- pravica do sodnega varstva v sporih iz uslužbenskih razmerjih,
- pravica do dodatne zaposlitve oziroma profesionalnega delovanja, če to ni nezdržljivo z opravljanjem službe,
- pravica do prerazporeditve v skladu z vnaprej določenimi pravili,
- pravica do izobraževanja in usposabljanja na stroške delodajalca,
- pravica do socialne varnosti.

Zakon o delavcih v državnih organih pa vsebuje še posebne določbe (Haček, 2001:66):

- pogoje za sklenitev delovnega razmerja,
- obveznost, da se v določenih primerih delo opravlja v času, daljšem od polnega delovnega časa,
- obveznost opravljanja strokovnega izpita in obveznost stalnega izobraževanja in usposabljanja,
- prepoved članstva v vodstvih političnih strank,

- obveznost v izjemnih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi,
- možnost prerazporeditve v drug upravni organ brez soglasja javnega uslužbenca.

3.4.2. Operativna raven - upravljanje s človeškimi viri

Novo upravljanje javnega sektorja, kot je bilo že omenjeno, predvideva tudi nove načine upravljanja s človeškimi viri. Glede na to, da gre za zaposlene, ima upravljanje s človeškimi viri pomembno vlogo pri zadovoljstvu z delom oziroma pri kvaliteti delovnega življenja. Pri upravljanju s človeškimi viri gre za operativno raven sistema javnih uslužbencev. Kohont (2003: 371) pravi, da je v sistemu javnih uslužbencev vloga operativne ravni zelo pomembna, in pomeni izraz za številne dejavnosti na področju upravljanja človeških virov.

»Menimo, da javni uslužbenci brez upoštevanja metod, tehnik in dognanj s področja upravljanja človeških virov ne morejo uspešno, učinkovito in kvalitetno opravljati dela v državni upravi ter na ta način prispevati k širšim ciljem reforme« (Kohort, 2003: 372)

Avtorji ugotavljajo (Leskovar-Špacapan 1997, Haček 2001), da je slovenska realnost taka, da prihaja do velike razlike med teorijo in prakso upravljanja s človeškimi viri. Upravljanje človeških virov v javni upravi v praksi tako obsega (Haček, 2001: 83-91) urejanje napredovanja, sistem ocenjevanja, plačni sistem in sistem izobraževanja in usposabljanja.

3.4.3. Simbolna raven - upravna kultura

»Na področju javne uprave je v Sloveniji prisoten predvsem model birokratske organizacije. Število upravnih delavcev in obseg dela nista v neposredni povezavi, javni uslužbenci pa ustvarjajo delo delo drug drugemu« (Haček, 2001: 115). Haček (2001: 115-117) dalje ugotavlja, da v slovensko javno upravo vendarle prihaja nova organizacijska paradigma, ki je procesno naravnana. Pri tem imata pomembno vlogo vodstvo in znanje, saj le ustrezni vodje in izobraženi zaposleni ustvarjajo uporabnikom prijazno okolje.

3.5. Politika kakovosti

Vlada Republike Slovenije je konec leta 2003 izdala dokument z naslovom Politika kakovosti slovenske javne uprave³.

V njem je navedeno, da vsi v javni upravi, izhajajoč iz potreb uporabnikov upravnih storitev in vrednot naravnosti na uporabnike, učinkovitega voditeljstva, razvijanja partnerstva, razvoja in vključevanja zaposlenih, nenehnih izboljšav procesov, stalnega učenja in inoviranja, družbene odgovornosti in usmerjenosti v rezultate, ravnajo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično za uravnotežen, trajnostni in okoljsko prijazen družbeni razvoj Slovenije. Politika si nadalje prizadeva za razvoj konkurenčnosti, blaginjo, varstvo človekovih pravic in interesov državljanov, ki jo zagotavljajo z usmerjanjem in nenehnim izboljševanjem. Vsakemu posamezniku, gospodarskim in nevladnim organizacijam, drugim državam in mednarodnim organizacijam je vlada RS partner, ki si prizadeva za medsebojno usklajeno delovanje in sodelovanje z zakonodajno in sodno vejo oblasti. Uporablja mednarodno uveljavljena orodja za stalno učenje, inoviranje in izboljšave, zagotavljanje in upravljanje celovite kakovosti ter strateškega načrtovanja (standard sistema vodenja kakovosti ISO 9001, model odličnosti EFQM, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF) in drugi) ter na njihovi podlagi in prek izmenjave dobrih praks oblikuje, dosega in spremlja javno podprte in merljive cilje in rezultate dela. Vlada RS se zaveda potreb po smotrni porabi proračunskih sredstev in drugih virov, zato te načrtuje in uporablja uspešno, učinkovito in gospodarno; razvija in spodbuja elektronsko poslovanje v upravi in sisteme dela s projektnim in timskim pristopom ter nenehno oblikuje, izboljšuje in standardizira upravne procese; načrtno spodbuja in motivira razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo zaposlenih v upravi.

³ Ministrstvo za notranje zadeve, *Predstavitev politike kakovosti slovenske javne uprave*, <http://www.gov.si/mnz/si/upl/uoru/politika%20kakovost.doc>, 10.3.2005.

3.5.1 Celovito upravljanje kakovosti (TQM)

Celovito upravljanje kakovosti je ena izmed sodobnih metod za večjo učinkovitost menedžmenta. Pečar (2003: 30) za te sodobne metode, med katerimi je tudi TQM, ugotavlja, da je bistvo njihovih vsebin v analitičnem proučevanju in stalnem izboljševanju procesov, ki morajo biti usklajeni tudi z zahtevami uporabnikov. Nadalje meni (Pečar, 2003: 30), da si proučevanja in izboljševanja ne moremo zamisliti brez celovitega sistema podatkov in informacij, temelječih na relevantnih meritvah, ki objektivizirajo delovanje procesov in celotnega sistema. Taka meritev je npr. standard vlaganja v ljudi, ki meri, kako organizacija razvija sposobnosti zaposlenih, prav lahko pa bi s podobnim instrumentom merili tudi kakovost delovnega življenja.

Pečar (2003: 30) navaja, da pod celovito upravljanje kakovosti nekateri avtorji smatrajo le interno, »/.../ vendar je management celovite kakovosti več kot le usposabljanje in timsko delo, postati mora orodje za samoučenje (samorazvoj) vsake organizacije« (Pečar, 2003: 30). Rezultat teh iniciativ naj bi postala samoučeča organizacija, ki jo bom predstavil kasneje.

Menedžment celovite kakovosti je metoda, »ki ima za cilj na najboljši način proizvajati najboljše izdelke ali storitve na osnovi normativov oziroma standardov in kontinuiranih izboljšav« (Pečar, 2003: 30).

»Za uvajanje in delovanje managementa celovite kakovosti so meritve nujno potrebne. Če organizacija svojega delovanja vsaj interno ne spremlje z meritvami, potem tudi ne bo mogla spremljati niti svojega razvoja glede na poslanstvo niti drugih določenih ciljev« (Pečar, 2003: 35).

Svetlik (1996: 161) na tem mestu ugotavlja, da kljub temu, da je geslo sodobne proizvodnje celovito obvladovanje kakovosti, ki bi moralo vključevati tudi kakovost delovnega življenja, pa so razvojne spremembe vse prej kot enosmerne. Prav lahko se torej zgodi, da bi se v prihodnje pojavil standard, ki bi v ospredje postavil zaposlenega, in to ne le kot produkcijski faktor, v katerega se vlaga, ampak kot celovitega človeka, ki ima

iz človekove narave izhajajoče potrebe in si želi kakovostno delovno življenje kot del kakovostnega življenja. V nadaljevanju bom na kratko predstavil različne certifikate, ki jih pridobivajo organizacije javne uprave v Sloveniji.

3.5.2. Ocenjevalni modeli in standardi ISO, EFQM (PRSPO), CAF

»Na področju kakovosti so standardi vse bolj prisotni, saj igrajo zelo pomembno vlogo. Proces razvoja standardov je zelo kompleksen in pogosto zahteva vključevanje mikro in makro ravni« (Pečar, 2003: 43). Osnovni cilji uvajanja standardov kakovosti so: »izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti« (Bohinc, 2004: 7). Dalje pravi Bohinc (2004: 8), da se kakovost v javni upravi formalno zagotavlja predvsem s projektom certificiranja, to je pridobivanja ISO standardov poslovanja in uvajanja modelov poslovne odličnosti. Poleg teh se je pojavil tudi standard Vlagatelji v ljudi, ki ga je v letu 2004 prvič uvedla Upravna enota Trebnje v obliki pilotskega projekta.

3.5.1.1. ISO standard

Kot preverjeno in primerno orodje, ki zagotavlja, da bo kakovost vgrajena v upravno storitev v vseh fazah oziroma delih izvajanja storitve, je vzpostavljen sistem kakovosti po ISO standardu. Pridobitev certifikata kakovosti ISO 9000 seveda še ne pomeni konec prizadevanj za kakovost, ampak je le začetek poti proti celovitemu obvladovanju kakovosti. Do sedaj so bili standardi ISO 9000 orodje za obvladovanje kakovosti v gospodarstvu. Prevajanje oziroma prenos standarda na upravno področje je zanimiv poskus, s katerim želimo pregledati in dokumentirati naslednje ključne procese v upravnem postopku⁴:

- sprejetje vloge,
- obvladovanje in sledljivost dokumentacije,

⁴ *Ministrstvo za notranje zadeve, članek Tomislava Nemca: Ali se kakovost v upravi splača, <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Nemec.pdf> (25.2. 2005).*

- obvladovanje nabave,
- vodenje upravnih postopkov,
- zagotavljanje kontrolnih postopkov,
- izvajanje preventivnih in korektivnih ukrepov,
- servisiranje strank/občanov.

Cilj ISO standarda dobro ponazarja ta citat: »Cilj nam je doseči bolj pregledno poslovanje, več reda in večjo strokovnost del«⁵. Vidimo torej, da je ISO standard namenjen predvsem tehnološkim procesom in servisiranju strank.

3.5.1.2. Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) in CAF

EFQM je okrajšava za evropski model poslovne odličnosti, PRSPO pa je slovenski prevod, ki pomeni priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. CAF je skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javni upravi, v originalu je to "comon assessment framework" (CAF).

Žurga (2001: 36) izrazi bistvo evropskega modela odličnosti (EFQM, oziroma slovensko PRSPO) s sledečo mislijo: »Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosegamo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strategij, upravljanja ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri doseganju poslovnih rezultatov«. Kovač (2003: 31) opredeli CAF kot model odličnosti v javni upravi. CAF je v bistvu instrument za samooceno organizacije in je prvi korak za doseganje poslovne odličnosti⁶. »CAF je določen kot prednostna izbira predvsem zaradi integralnosti meril ter optimalnega razmerja med viri in rezultati« (Kovač, 2003: 32). Oba modela bom predstavil skupaj, saj slonita na istih merilih, razlika je v tem, da je CAF prirejen za

⁵ *Ministrstvo za notranje zadeve, članek Vilija Eisenhuta: Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni*, <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Vili%20Eisenhut.pdf> (26.2. 2005).

⁶ *Ministrstvo za notranje zadeve, predstavitev skupnega ocenjevalnega modela CAF*, <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/IPQpredstavitev.doc> (18.3.2005)

uporabo v javni upravi, je bolj enostaven in primernejši za uporabo. Merila pa naslednja⁷:

1. Voditeljstvo; kako vodje razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva in vizije, razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh, ter vse to uresničujejo z ustreznimi dejanji in vedanjem ter se osebno zavzemajo za to, da bi se sistem upravljanja organizacije razvijal in uvajal;
2. Politika in strategija; kako organizacija uresničuje svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na vse udeležene strani ter podprto z ustrežno politiko, načrti, cilji, ciljnim vrednostmi in procesi;
3. Zaposleni; kako organizacija upravlja, razvija ter sprošča znanje in celoten potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, timov in celotne organizacije in kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter učinkovitemu delovanju svojih procesov;
4. Partnerstva in viri; kako organizacija načrtuje in upravlja svoja zunanja partnerstva in notranje vire v podporo svoji politiki in strategiji ter za uspešno izvajanje svojih procesov;
5. Proces; kako organizacija snuje, upravlja in izboljšuje svoje procese v podporo svoji politiki in strategiji ter v celoti zadovoljuje svoje odjemalce in druge udeležene strani in ustvarja vedno večjo vrednost zanje;
6. Rezultati v zvezi z odjemalci; kaj dosega organizacija v razmerju do svojih zunanjih odjemalcev;
7. Rezultati v zvezi z zaposlenimi; kaj dosega organizacija v odnosu do svojih zaposlenih. Merila dojetja prikazujejo, kako zaposleni dojemajo svojo organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, ciljnih skupin, razgovorov, strukturiranih ocenjevanj) ter lahko vključujejo podatke v zvezi z motivacijo in zadovoljstvom;

⁷ Urad za meroslovje, kratak pregled meril PRSPO, http://www.mirs.si/PRSPO/prspo_merila.htm#Kratek_pregled_meril (18.3.2005)

8. Rezultati v zvezi z družbo; merila dojemanja prikazujejo, kako širša družba dojema organizacijo (dobimo jih npr. iz anket, poročil, javnih srečanj, od predstavnikov javnosti, državnih organov);

9. Ključni rezultati delovanja; kaj dosega organizacija glede na načrtovane dejavnosti. Ključni rezultati delovanja so ključni rezultati, ki jih organizacija načrtuje, in lahko (odvisno od namena in ciljev organizacije) vključujejo podatke v zvezi s finančnimi ter nefinančnimi rezultati.

Vsako izmed devetih področij bolj podrobno opredeljuje seznam meril. V nadaljevanju bom navedel le relevantna merila. To sta dve merili pri voditeljstvu in merila pri zaposlenih⁸:

Voditeljstvo:

- Kako voditelji razvijajo poslanstvo, vizijo in vrednote ter dajejo zgled kulture odličnosti.
- Kako voditelji motivirajo, podpirajo in priznavajo zaposlene v organizaciji.

Zaposleni:

- Kako organizacija načrtuje, upravlja in izobražuje človeške vire.
- Kako organizacija prepoznava razvija ter vzdržuje znanje in sposobnosti zaposlenih.
- Kako organizacija angažira zaposlene in jih pooblašča za samostojno ukrepanje.
- Kako zaposleni in organizacija medsebojno komunicirajo.

Model odličnosti, kot vidimo obsega veliko vidikov delovanja organizacije. Za posamezne vidike, ki se nam zdijo še posebej pomembni pa lahko uvedemo posebne

⁸ Urad za meroslovje, članek Karmen Kern in Leona Loredana: Model odličnosti EFQM ion njegova uvedba v Sloveniji, <http://www.mirs.si/PRSP0/objave/Clanek-Sporocila-november%202002.pdf> (20.3.2005)

standarde, ki so združljivo z modelom odličnosti. V nadaljevanju bom predstavil standard Vlagatelji v ljudi, ki se nanaša na intelektualni kapital zaposlenih. V model odličnosti pa bi lahko po našem mnenju vključili tudi "standard kakovosti delovnega življenja", ki bi se nanašal na kakovost delovnega življenja zaposlenih.

3.5.3. Standard Vlagatelji v ljudi (IIP)

Standard Vlagatelji v ljudi si bomo podrobneje pogledali, ker je prvi tak, katerega objekt je zaposleni. Beltram (2001: 48) opredeli standard Vlagatelji v ljudi kot nacionalni standard, ki postavlja merila dobre prakse za usposabljanje in razvoj ljudi za doseganje podjetniških ciljev. Ta standard se razlikuje od predhodno predstavljenih. »Osnovna razlika med različnimi standardi, ki se bolj ali manj uspešno uporabljajo za vrednotenje kakovosti podjetij pri nas in drugje, in standardom Vlagatelj v ljudi je v tem, da prvi poslovanje urejajo, drugi pa ga spreminja« (Beltram, 2001: 48). Glavno načelo standarda je (Beltram, 2001: 48) identifikacija izobraževalnih potreb glede na razvojne cilje podjetja. Pri tem podjetje tudi določi potrebne aktivnosti in identificira potrebne vire.

Standard Vlagatelji v ljudi omogoča kvantifikacijo uspešnosti Zakona o javnih uslužbencih in opredelitev področij delovanja upravljanja s človeškimi viri. Razvil se je v Veliki Britaniji, kjer so ugotavljali razliko med uspešnimi in neuspešnimi podjetji.

»Vodilna gospodarska podjetja, kadrovska, poklicna in delavska združenja so po analizi odgovorov ugotovila, da je edina pomembna značilnost in tisto, kar ločuje uspešne od neuspešnih organizacij, dejavnejši odnos podjetij do človeških virov« (Rman, 2004a: 126).

Načela standarda predstavljajo:

»1. Prepričanje

- organizacija je odločena, da bo podpirala razvoj zaposlenih,
- zaposleni so spodbujani za izboljšanje svoje učinkovitosti in učinkovitosti svojih sodelavcev,
- zaposleni verjamejo, da je njihov prispevek spoznan in priznan,

- v organizaciji je zagotovljena enaka možnost razvoja za vse zaposlene.

2. Načrtovanje

- organizacija ima načrt z jasnimi cilji in usmeritvami, ki so vsem razumljivi,

- razvoj zaposlenih je usklajen s cilji in usmeritvami organizacije,

- zaposlenim je jasno, kakšen je njihov prispevek k dosežkom organizacije.

3. Delovanje

- vodilni delavci učinkovito in oprijemljivo podpirajo razvoj zaposlenih,

- zaposleni so pri učenju in usposabljanju učinkoviti.

4. Vrednotenje

- razvoj zaposlenih izboljšuje učinek organizacije, delovnih skupin in posameznikov,

- ljudje se zavedajo vloge razvoja zaposlenih na učinek organizacije, delovnih skupin in posameznikov,

- organizacija dosega zaradi razvoja zaposlenih boljše rezultate« (Rman, 2004a: 126-127).

Standard temelji na treh ravneh:

»1. na ravni podjetja, ki mora v skladu z razvojnimi cilji in vizijo ugotoviti in opredeliti izobraževalne potrebe za vsakega zaposlenega ter opredeliti vire, ki bodo omogočili izobraževanje zaposlenih v skladu s potrebami podjetja in tudi osebnimi željami zaposlenih,

2. na ravni posameznika, ki je odgovoren za lastno izobraževanje ter iskanje in razvijanje priložnosti za nenehno učenje,

3. na ravni vodilnih delavcev, ki so odgovorni za razvoj vseh zaposlenih ter razvijanje partnerstva in učinkovite izrabe sredstev, namenjenih vlaganju v razvoj zaposlenih« (Rman, 2004a: 127).

»Preverjanje skladnosti delovanja organizacije s standardom Vlagatelj v ljudi je utemeljeno na načelih:

1. Vlagatelj v ljudi je trdno odločen, da bo svoje cilje in naloge dosegel z razvijanjem svojih zaposlenih.

2. Vlagatelju v ljudi je jasno, kateri so njegovi cilji in naloge in kaj njegovi zaposleni potrebujejo, da bi te cilje dosegli.
3. Vlagatelj v ljudi razvija svoje zaposlene smotno in učinkovito, da bi povečal učinek podjetja ali organizacije.
4. Vlagatelj v ljudi razume vpliv, ki ga ima vlaganje v zaposlene na učinek podjetja ali organizacije« (Rman, 2004a: 127).

»Organizacija, ki doseže standard:

1. Lahko načrtuje izobraževanje ter usposabljanje in ima jasne, merljive cilje, ki jih lahko preverja in dopolnjuje.
2. Je sposobna določiti, katere spretnosti in znanja potrebuje za doseganje ciljev ter načrtov.
3. Lahko jasno identificira, s kakšnimi potenciali znanja razpolaga.
4. Lahko načrtuje in tudi v praksi zmanjša neskladje med dejanskim ter želenim stanjem glede znanj in veščin zaposlenih.
5. Lahko jasno oceni posledice svojih aktivnosti, jih pospeši ali korigira.

Standard se uspešno uveljavlja tudi v Evropi, v letu 2004 pa ga je s pilotskim projektom začela uvajati Upravna enota Trebnje. Gre za prvi projekt, ki je usmerjen na ravnanje z ljudmi. Standard Vlagatelji v ljudi je, kot je bilo navedeno, namenjen predvsem izobraževanju zaposlenih in razvoju njihovih učnih kapacitet.

3.5.4. Učeča se organizacija

Na tem mestu bomo na kratko spoznali koncept učeče se organizacije, ki predstavlja novo stopnjo v razvoju organizacij. Omogoča, da se organizacija uči in se izboljšuje. Predstavil jo bom, ker naj bi po Pečarju (2003: 30) taka organizacija postala rezultat celovitega upravljanja kakovosti. Pečar uporablja izraz samoučeča se organizacija, vendar se nam zdi izraz učeča se organizacija primernejši saj je bolj splošen. Brečko (2001: 40) navaja, da je za novo organizacijsko strukturo značilen integriran, toda fleksibilen sistem. To pomeni, »/.../ da je organizacija decentralizirana, spodbuja avtonomno delo skupin, omogoča večjo dogovornost posameznikom, na drugi strani pa razvija močan integriran

sistem veljavnih vrednot in strategijo sprejeto od vseh« (Brečko, 2001: 40). Pomena predstavitve sta dva. Prvi je ta, da potrebo po učeči se organizaciji podata tudi Paul in Birch (2003) kot element celovitega pristopa h kakovosti delovnega okolja. Drugi pa je v teoretični implikaciji le-te, ki sem jo deloma že predstavil zgoraj, še bolj pa jo bom v zaključku.

Garvin (Brečko, 2001: 39) definira učečo se organizacijo kot organizacijo, ki je usposobljena v ustvarjanju, akumuliranju in prenašanju znanja in usposobljena za spremembe vedenja na podlagi na novo pridobljenega znanja.

Brečko (2001: 43) je mnenja, da sodobno delo zahteva večjo participacijo zaposlenih pri oblikovanju delovnih mest, tako da je naloga managementa v učečih se organizacijah odkrivanje in razvijanje sposobnosti zaposlenih.

3.6. Reformna vloga organizacijske kulture in vodij pri doseganju boljših rezultatov javne uprave

Znatno vlogo organizacijske kulture in predvsem vodij, ki imajo pomembno vlogo pri ustvarjanju le-te, priznavajo številni avtorji. »Prav organizacijska kultura se v osemdesetih letih prejšnjega stoletja prepozna kot ključni odgovor in dejavnik uspešnosti organizacij« (Rman, 2004b: 74). Na eni strani lahko raziskujemo organizacijsko kulturo kot se nam kaže, lahko pa tudi raziskujemo, kako se spreminja, kakšno vlogo ima pri spremembah in kako lahko organizacije na to vplivajo.

»Med prvinami organizacijske kulture, ki vplivajo na uspešnost organizacije, so najbolj pomembne zahteva po samoodgovornosti delavcev, skupinsko delo, participacija zaposlenih, aktivno informiranje, samostojnost pri odločanju vsebine dela, humanizacija dela itd.« (Kavčič v Kovač, 2000: 288).

»V dobrem ali slabem ima organizacijska kultura pomemben vpliv na zmožnost podjetja, da uresničuje svoje cilje in načrte, še posebej, ko podjetje spreminja svoje strateške

usmeritve« (Chan et. al. 2004: 20). Tudi slovenska javna uprava spreminja svoje strateške usmeritve skladno s spremenjnim zahtevami in pritiski, torej ima organizacijska kultura pomembno vlogo.

Za reformo javne uprave tako velja: »Če je bila do sedaj pozornost usmerjena na strukture, organizacijske in funkcionalne spremembe, ki jih označujemo kot zunanje spremembe, pa se v zadnjem času pozornost usmerja na notranje spremembe /.../« (Rman, 2004b: 73). V primeru slednjega mislimo predvsem na preoblikovanje organizacijske kulture »/.../, kar je bila pot večje učinkovitosti in odličnosti vodilnih slovenskih podjetij« (Rman, 2004b: 73).

Za uspešno modernizacijo javno uprave je potrebno upoštevati tudi temeljne predpostavke organizacijske kulture in jih uskladiti s cilji reforme; oziroma kakor pravita Ferfila in Kovač (2000: 168), da se pri kakršnikoli spremembah v upravi moramo zavedati, da je njihova implementacija v dobršni meri funkcija skladnosti ciljev reforme z obstoječo kulturo.

Za javno upravo velja, da »/.../ vse bolj prepoznava pomen ustrezne organizacijske kulture in klime, kot temeljne predpostavke, ki lahko še bolj kot nekatere druge vsebine odločujoče vpliva na uspešnost vsakega sistema, posebej pa še na uspešnost javne uprave« (Rman, 2004b: 76). »To izhodišče, ki temelji na (pre)oblikovanju organizacijske kulture za uspešno izvajanje institucionalnih sprememb, je glavni mobilizator nadaljnjih sprememb v javni upravi« (Rman, 2004b: 76).

Za vlogo vodij pa lahko ugotovimo, da je motiviranje zaposlenih »/.../ pomembna sposobnost vodilnega osebja« (Brejc, 2004: 55). Brejc (2004: 24) tudi pravi, da gre pri ravnanju s človeškimi viri za nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki ni omejen le na kadrovske službe, ampak se širi na vse ravni vodenja. Vsak vodja mora imeti svoje sodelavce za najpomembnejše dejavnike za doseganje ciljev, omogoča in spodbuja njihovo samostojnost pri izvajanju dela, pri reševanju težav, spodbuja inventivno

dejavnost ter ustavrja ozračje, v katerem zaposleni prevzemajo odgovornost za svoje delo.

»Konkretni vodilni upravni delavci bodo s svojo fleksibilnostjo, iniciativnostjo in inovativnostjo pokazali, ali sebe vidijo v vlogi objekta reform ali aktivnih sooblikovalcev sprememb« (Kovač in Stanonik, 2000: 327).

»Schein pravi, da sta vodenje in kultura le dve strani istega kovanca: Pri opazovanju kulture na ravni organizacije in/ali na ravni posameznih skupin v organizaciji lahko vidimo, kako kultura nastaja, kako se ugnezdi, razvija, kako se z njo ravna, upravlja in se spreminja. Ti dinamični procesi oblikovanja in upravljanja kulture pa so tudi bistvo vodenja« (Žurga, 2001: 37). Pri vodenju pa ne gre le za to, vendar je naš namen le obravnavati zvezo med pojmomoma.

4. CELOVIT PRISTOP H KAKOVOSTI DELOVNEGA ŽIVLJENJA IN REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

»Različni avtorji (Drucker, 2002, Pfeffer, 1998, Towers, 1992) predvidevajo, da je uspeh podjetja v današnjem tekmovalnem okolju predvsem odvisen od zmožnosti človeških virov in inovativnih programov zaposlovanja in ravnanja z zaposlenimi« (Siddique, 2004: 219).

Na začetku zaključka bi radi pojasnili, da se je to, kar se je začelo kot teoretična perspektiva oziroma kot iskanje preseka med reformo slovenske javne uprave in celovitim pristopom h kakovostnem delovnem življenju po avtorjih Birch in Paulu (2003), razvilo v aplikativno raziskavo celovitega upravljanja kakovosti, kar nas je zelo presenetilo. V nadaljevanju bomo podrobneje pojasnili, kaj točno mislimo z aplikativno raziskavo celovitega upravljanja kakovosti.

Če nas je zanimalo ali reforma dviguje kakovost delovnega življenja celovito, kot to predlagata Birch in Paul (2003), je odgovor ne. Torej lahko prvo hipotezo potrdimo. Pristop h kakovosti delovnega življenja v reformi javne uprave ni celovit. Skozi raziskavo smo ugotovili, da reforma javne uprave v Sloveniji sicer upošteva načela novega upravljanja javnega sektorja, torej uvaja uspešne metode privatnega sektorja v javno upravo. To vključuje tudi sodobne načine upravljanja s človeškimi viri in sodobne menedžerske filozofije. Tu, v smislu dipomskega dela, mislimo predvsem na usmerjenost k rezultatom, strankam, zaposlenim, k prizadevanjem za večjo odzivnost na spremembe v okolju, učinkovitost ipd. Ugotovili smo tudi, da skozi politiko kakovosti in celovitega upravljanja kakovosti državna uprava zagotavlja način ugotavljanja uspešnosti in nato to uporabi za izboljševanje. S konceptom učeče organizacije se je pojavil temelj za organizacijsko obliko, ki omogoča stalno učenje in izboljševanje. V sklop celovitega upravljanja kakovosti spadajo tudi različni standardi in ocenjevalni modeli, ki omogočajo ugotavljanje objektivnih dejstev o stanju organizacije in nato izboljševanje same organizacije. Svetlik (1996: 161) ugotavlja, da kljub celovitemu upravljanju kakovosti, ki bi nujno moralo vključevati tudi kakovost delovnega življenja, realnost ni taka. Tudi

različni avtorji (Kovač, Ferfila 2000, Rman 2004b, Brejc 2004) ugotavljajo, da se teorija upravljanja s človeškimi viri in praksa ostro razlikujeta, oziroma ugotavljajo, da se na zaposlenega žal še vedno gleda kot na produkcijski faktor, objekt. Kakor stroj potrebuje energijo, tako naj bi delavec potreboval plačo; kakor je potrebna skrb, da se stroj ne pokvari, tako zaposlenemu uredi delovno okolje; in kakor se strojna oprema nadgrajuje, tako se izobražuje zaposlenega, z namenom maksimizacije dobička. Menimo, da človek čuti ali se ga obravnava kot objekt za zadovoljevanje nekih tujih potreb ali kot človeka, ki zadovoljuje potrebe drugega človeka. Zaposleni kot človek bi moral postati vrednota organizacijske kulture javne uprave. Danes pa se po našem mnenju zaposlenega zapostavlja, v ospredje se postavlja stranko. To ugotovitev bomo utemeljili kasneje. V okviru celovitega upravljanja kakovosti tudi ni nekega merilnega instrumenta, modela oziroma standarda, ki bi tako vrednoto vzel za jedro in bi celovito ocenil stanje kakovosti delovnega življenja. Nujnost upravljanja kakovosti delovnega življenja oziroma vzpostavitve takega modela, standarda, oziroma merilnega instrumenta, ki bi nam objektivno pokazal stanje, ki bi ga nato na podlagi teh meritev lahko izboljševali, se kaže tudi v literaturi (Birch, Paul 2003, tudi mnogi drugi), kjer avtorji ugotavljajo, da le zaposleni, ki je zadovoljen in se identificira z organizacijo za katero dela, ustvarja kakovostno storitev. Tudi Pečar (2003) meni, da so objektivne meritve nujne za izboljšave. Če torej kakovostno storitev opravi zadovoljen zaposleni (Paul in Birch 2003), potem rabimo instrument, ki bi meril kakovost delovnega življenja. Javna uprava pa v glavnem proizvaja javne storitve. Humanizacija dela je poleg ostalih ukrepov torej nujna za izboljšanje kakovosti storitev, za kar si v bistvu reforma javne uprave v Sloveniji v glavnem prizadeva. To je indukcija torej, ki me je zopet pripeljala do nujnosti standarda kakovosti delovnega življenja. Tak standard bi lahko vključili v komplet reformnih ukrepov, vsekakor pa ga ne bi obravnavali samostojno. To je to, kar sem mislil z aplikativno raziskavo.

Vprašanje, ki me zanima je: Ali bodo v javni upravi zopet čakali, da to opravi privatni sektor in nato čez mnogo let tudi oni, ko pa vsi avtorji po vrsti ugotavljajo, da se danes svet hitro spreminja in je zato potrebna hitra odzivnost, da bi ohranili konkurenčnost odnosno uspešnost družbe.

Na tem mestu bomo utemeljili ugotovitev, da se zaposlenega zapostavlja. Deming pravi: "Poslovni proces se začne z uporabnikom. Če se dejansko ne prične z uporabnikom, se prepogosto nesrečno konča z uporabnikom". Zato je za uspešnost organizacije, ki se je lotila iniciative managementa celovite kakovosti zelo pomembno, da jasno razume, kaj uporabnik oziroma okolje želi, potrebuje in pričakuje. Mnogim zaposlenim se to zdi nepomembno, mnogi uporabnika sploh ne vidijo, kaj šele, da bi imeli z njim neposredne razgovore o željah in potrebah« (Pečar, 2003: 34). Ne poudarja se torej, da je zaposleni tudi uporabnik. Tako kot ugotavljamo natančno, kakšne so potrebe stranke, tako bi morali narediti tudi za zaposlenega. Paul in Birch (2003) namreč ugotavljata, da organizacije, ki dajejo stranko pred zaposlenega, ki torej zaposlenega obravnavajo kot produkcijski faktor za servisiranje strank, dosegajo slabše rezultate, kot tiste, ki zaposlenega ne zapostavljajo.

Tudi podhipotezo, lahko potrdimo. Reforma javne uprave v Sloveniji dviguje kakovost delovnega življenja v javni upravi. Če pogledamo kazalce delovnega življenja kot izhajajo iz Altarda, lahko v reformi javne uprave ugotovimo mnogo korakov za njihovo izpolnjevanje. Kakovost delovnega življenja pravno zagotavlja Zakon o javnih uslužbencih. Zakon tako predvideva letni razgovor z zaposlenim, kjer se zaposleni seznanijo z rezultati dela, kar da delu pomen, saj omogoči zaposlenemu, da umestiti svoje delo v širši kontekst. Poleg tega se lahko tako ugotavljajo potrebe in želje zaposlenih. Določanje nalog izven opisa delovnega mesta lahko poveča raznolikost dela in ga naredi bolj zanimivega, vendar je potrebno paziti, da zaposlenega ne obremenimo, kar pa je naloga nadrejenega. Z dokumentom Politike kakovosti se zaposlene do določene mere seznanijo s poslanstvom organizacije, kar je pomembno saj le-to delo osmišlja in na splošno usmerja delovanje. Smiselno bi bilo podati neko skupno, preprosto javno izjavo o viziji, s katero bi morali biti seznanjeni tako zaposleni kot stranke. Za izobraževanje in razvijanje sposobnosti je v zakonu dobro poskrbljeno. Varnost zaposlitve v javni upravi je že tradicionalno visoka, zaposleni tako niso pod stalnim pritiskom izgube zaposlitve in s tem pod stresom. Novela Zakona o javnih uslužbencih, ki je stopila v veljavo konec leta 2005, to sicer spreminja, vendar bomo še videli kako bo to v praksi. Za dobre medosebne odnose in timsko vzdušje pa morajo poskrbeti vodilni delavci. Velika pomanjkljivost

Zakona o javnih uslužbencih je ta, da ne ureja natančno razmerja delo-družina. Različni avtorji, med drugim tudi Haar in Spell (2004) ugotavljajo, da programi, namenjeni družinskemu življenju zaposlenih, znatno povečujejo identifikacijo zaposlenih z organizacijo. Za te prakse pa se danes priznava, da so inovativne in progresivne (Perry-Smith, Blum v Haar in Spell, 2004: 1040). Uravnoteženo razmerje med delom in družino zagovarjata tudi Paul in Birch (2003). K zadovoljstvu zaposlenih pa si načelno prizadeva tudi reforma javne uprave oziroma njeni nosilci (del tega je tudi Zakon o javnih uslužbencih), ki postavlja v ospredje ukrepe za dvig kakovosti delovnega življenja. Tu mislim predvsem na sodobno upravljanje človeških virov, konkretno pa tudi z modelom odličnosti in standardom vlaganja v ljudi. Manjkata pa, kakor smo skozi diplomsko delo že večkrat poudarili, celovit pristop in merilni instrument, s katerim bi lahko celovito zadovoljevali potrebe človeka v javnoupornih organizacijah.

Z dodatno hipotezo pa smo si odgovorili na vprašanje kateri je tisti organizacijski proces, ki pomembno vpliva na kakovost delovnega življenja. Dodatno hipotezo, ki pravi da sta upravljanje s človeškimi viri in vzpostavitev (ustrezne) organizacijske kulture procesa, ki pomembno vplivata na kakovost delovnega življenja, potrjujem. Upravljanje s človeškimi viri vpliva na kakovost delovnega življenja predvsem skozi proces oblikovanja dela, pri vpostavitvi organizacijske kulture pa je pomembno, da je ta ustrezna oziroma, da ta postavlja zaposlenega kot človeka s svojimi potrebami, izhajajoč iz njegove narave, na prvo mesto skupaj s stranko.

5. VIRI IN LITERATURA

1. Andoljšek, Žiga (2004): *Dejavniki vplivanja na učinkovitost in uspešnost v organizacijah javne uprave*, Javna uprava, let. 40, št. 2, str. 257-277.
2. Beltram, Peter (2001): *Standard "vlagatelji v ljudi": dolgoročna naložba v ljudi z visokim donosom*, Andragoška spoznanja, let.7, št. 1, str. 48-56.
3. Birch, Charles, Paul, David (2003): *Life and work*. Sydney: University of South Wales Press Ltd.
4. Bohinc, Rado (2004): *Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave*. V: Gordana Žurga (ur.): *Konferenca dobre prakse 2004*. Minitrstvo za notranje zadeve, str. 5-23, Ljubljana.
5. Brečko, Daniela (2001): *Učeča se organizacija in delavci znanja: prevzemanje odgovornosti za izobraževanje in učna pogodba*, Andragoška spoznanja, let.7, št. 1, str. 38-47.
6. Brejc, Miha (1997): *Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja*. V: Niko Abrahamsberg (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav*. Visoka upravna šola, str. 17-33, Ljubljana.
7. Brejc, Miha (1999): *Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi*. Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 7-15, Ljubljana.
8. Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Brezovšek, Marijan (1996): *Teoretični pojem uprave*, Teorija in praksa, let. 33, št. 6, str. 997-1008.
10. Brezovšek, Marijan (2000): *Kako do zanesljive uprave*, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264- 278.
11. Bugarič, Bojan (2002): *Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi*. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 51-59, Ljubljana.
12. Chan, L. M., Margaret A. Shaffer, Ed Snape (2004): *In Search of Sustained Competitive Advantage: The Impact of Organizational Culture, Competitive Strategy and Human Resource Management Practices on Firm Performance*, Journal of Human Resource Management, let. 15, št.1, str. 17- 35.

13. Falconer, Peter, K. (1997): *The New Public Management: Principles and Practice in the UK*, Javna uprava, let. 33, št. 1, str. 85-108.
14. Farnham, David, Horton, Sylvia (1996): *Managing people in the public services*. London: Macmillan press Ltd.
15. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polona (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Haar, M., Jarrod, Spell, S., Chester (2004): *Programme knowledge and value of work- family practices and organizational commitment*, Journal of Human Resource Management, let. 15, št. 6, str. 1040-1055.
18. Kavar-Vidmar, Andreja (1998): *Kakovost delovnega življenja*, Socialno delo, let. 37, št. 2, str. 81-119.
19. Kohont, Andrej (2003): *Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v državni upravi v okviru reform sistemov javnih uslužbencev*, Javna uprava, let. 39, št. 3, str. 369-385.
20. Korade-Purg, Štefka (2004): *Zagotavljanje kakovosti v delovanju uprave- vloga nekaterih dejavnikov, določenih v sistemu javnih uslužbencev*. V: Gordana Žurga (ur.): Konferenca dobre prakse 2004, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 51-57, Ljubljana.
21. Kovač, Polona (2000): *Javna uprava v znamenju ljudi*, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 279-293.
22. Kovač, Polona (2003): *Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja "skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)"*. V Gordana Žurga (ur.): Konferenca dobre prakse 2003, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 29-42, Ljubljana.
23. Kovač, Polona (2004): *Novi javni management in slovenska uprava*. V: Marijan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Upravna kultura. Fakulteta za družbene vede, str. 177-196. Ljubljana.
24. Kovač, Polona, Stanonik, Bojan (2000): *Reforma slovenske javne uprave- interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi*, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 316-329.

25. Lipičnik, Bogdan (1998): *Ravanje z ljudmi pri delu (Human Resources Management)*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
26. Možina, Stane, Jereb, Stane, Florjančič, Jože, Svetlik, Ivan, Jamšek, Franc, Lipičnik, Bogdan, Vodovnik, Zvone, Svetic, Aleša, Stanojević, Miroslav, Merkač Skok, Marjana (1998): *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Osborne, David, Gaebler, Ted (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
28. Pečar, Zdravko (2001): *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
29. Pečar, Zdravko (2003): *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
30. Kern- Pipan, Karmen (2004): *Pot k odličnosti preko samoocenjevanja po modelih CAF in EFQM ter pilotni projekt PRSPO v javni upravi*, Slovenska uprava, let. 4, št. 5, str. 21-27.
31. Polajnar, Andrej, Verhovnik, Vekoslav (2000): *Oblikovanje dela in delovnih mest*. Maribor: Fakulteta za strojništvo.
32. *Predstavitev strateškega načrta za implementacijo projekta reforme javne uprave v Sloveniji v obdobju 1997- 1999*. Javna uprava, let. 33 (1997), št. 2. str. 151-210.
33. Rakočević, Stanislav. (1991). *Državna uprava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list republike slovenije.
34. Rman, Milan, Glorjančič, Branka, Bandelj, Ivica, Šetina, Sjenžana, Preskar, Zvone, Rokavec, Anka, Pekolj, Marta, (2004a): *Vlagatelji v ljudi*. V: Gordana Žurga (ur.): Konferenca dobre prakse 2004. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 125-141, Ljubljana
35. Rman, Milan (2004b): *Javna uprava in organizacijska kultura*. V: Marijan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Upravna kultura. Fakulteta za družbene, str. 73-94, Ljubljana.
36. Rapoša-Tajnšek, Pavla (1991): *Perspektive socialnega dela v podjetjih*, Socialno delo, št. 1/2, str. 12-19.
37. Rus, Veljko (2004): *Novi javni menedžment*, Neprofitni management, let.2, št. 3/6, str. 7-21.
38. Siddique, C. M. (2004): *Job Analysis: A Strategic Human Resource Management Practice*, Journal of Human Resource Management, let. 15, št.1, str. 219-244.

39. Stanonik, Bojan (1999): *Modernizacija slovenske javne/ državne uprave*, Neprofitni management, let. 2, št. ½, str. 35-43.
40. Stanonik, Bojan (2000): *Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave*, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 294-315.
41. Svetlik, Ivan (1996): *Kakovost delovnega življenja*. V: Ivan Svetlik (ur.), *Kakovost življenja v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, str. 161-182, Ljubljana.
42. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
43. Verbinc, Franc (1987): *Slovar tujk*. Cankarjev založba, Ljubljana.
44. Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
45. Vlaj, Stane (2004): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
46. Welch, Eric W., Wong, Wilson (2001): *Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy: Modeling a New Theretical Framework*, Administration & Society, let. 33, št. 4, str. 371-402.
47. Žurga, Gordana (2000): *Spremljanje delovanja organizacij v državni upravi*, Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 330-347.
48. Žurga, Gordana (2001). *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Žurga, Gordana (2004): *Projektni management kot del managementa v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

INTERNETNI VIRI

1. *Eisenhut, Vili (februar 2005): Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni* <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Vili%20Eisenhut.pdf> (26.2.2005).
2. *Kern, Karmen, Loredana, Leon (marec 2005): Članek Model odličnosti EFQM in njegova uvedba v Sloveniji.* <http://www.mirs.si/PRSP0/objave/Clanek-Sporocila-november%202002.pdf> (20.3.2005).
3. *Nemec, Tomislav (februar 2005): Ali se kakovost v upravi splača?* <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/Nemec.pdf> (25.2.2005).
4. *Politika kakovosti slovenske javne uprave*,

- <http://www.gov.si/mnz/si/upl/uoru/politika%20kakovosti.doc> (10.3.2005).
5. *Predstavitev standarda Vlagatelji v ljudi*, <http://www.iip.uk> (10.4.2005).
Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005,
http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/strategija.doc (20.4.2005).
 6. *Spletne strani Ministrstva za javno upravo*, <http://mju.gov.si> (5. 3. 2005).
 7. *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve*, <http://www.mnz.si/si/index.php> (5.3.2005).
 8. *Spletne strani Direktorata za notranje upravne zadeve*, <http://www.mnz.si/si/13.php> (6.3.2005).
 9. *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, predstavitev Strategije nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003- 2005*, http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/strategija.doc, (20. 4. 2005).
 10. *Spletne strani Urada za meroslovje*, <http://www.mirs.si/index.htm> (10.3.2005)
 11. *Spletne strani Urada za meroslovje, Priznanje za poslovno odličnost Republike Slovenije*, <http://www.mirs.si/PRSP0/prspo.htm> (10.3.2005).
 12. *Spletne strani Urada za meroslovje, Kratek pregled meril EFQM*,
http://www.mirs.si/PRSP0/prspo_merila.htm#Kratek_pregled_meril (18.3.2005).
 13. *Spletne strani Urada za meroslovje, namen in cilji PRSPO*,
http://www.mirs.si/PRSP0/prspo_splosno.htm#Namen%20PRSPO (20.3.2005).
 14. *Spletne strani Državnega zbora Republike Slovenije, zakonodaja, Zakon o javnih uslužbencih*, http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html (8.3.2005).