

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MARTINA GOLIJA

NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS) V  
SLOVENIJI

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MARTINA GOLIJA

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila  
Somentor: doc. dr. Miro Haček

NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (NUJS) V  
SLOVENIJI

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

Kazalo:	stran
<b>UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>OPREDELITEV PREDMETA IN CILJA PREUČEVANJA</b> .....	<b>8</b>
<b>OPREDELITEV DELOVNIH HIPOTEZ</b> .....	<b>8</b>
<b>METODOLOGIJA PREUČEVANJA</b> .....	<b>8</b>
<b>1. OPREDELITEV POJMOV</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA</b> .....	<b>10</b>
1.1.1 Razlogi obstoja javnega sektorja.....	10
1.1.2 Kdo sestavlja javni sektor .....	11
<b>1.2 JAVNI SEKTOR V PRIMERJAVI Z ZASEBNIM SEKTORJEM</b> .....	<b>11</b>
1.2.1 Zbliževanje zasebnega in javnega sektorja .....	12
<b>1.3 OPREDELITEV JAVNE UPRAVE</b> .....	<b>13</b>
<b>1.4 OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE</b> .....	<b>14</b>
<b>1.5 OPREDELITEV MENEDŽMENTA</b> .....	<b>14</b>
<b>2. REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI</b> .....	<b>16</b>
<b>3. NUJS (NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA)</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 DOBA SPREMEMB IN VZROKI REFORM</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2 IZVOR IN RAZSEŽNOSTI NUJS</b> .....	<b>24</b>
<b>3.3 RAZVOJ NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA, NJEGOVI TEORETIČNI     ZAČETKI IN SODOBNE TEORETSKE OPREDELITVE</b> .....	<b>27</b>
3.3.1 Prve formulacije novega javnega menedžmenta .....	27
3.3.2 Definicije novega javnega menedžmenta.....	28
<b>3.4 JAVNI MENEDŽMENT NADOMEŠČA ADMINISTRACIJO – NOVA     PARADIGMA</b> .....	<b>30</b>
3.4.1 Javna administracija in Webrov model birokracije.....	30
3.4.2 Novi javni menedžment posega na fundamentalne principe tradicionalne administracije .....	31
3.4.3 Novi javni menedžment v primerjavi s tradicionalno administracijo .....	32
3.4.4 Nova paradigma NUJS .....	33
<b>3.5 MODELI NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA</b> .....	<b>34</b>
<b>3.6 SODOBNE METODE IN TEHNIKE MENEDŽMENTA</b> .....	<b>34</b>
3.6.1 Menedžment celovite kakovosti (TQM) .....	35
3.6.2 Statistična kontrola procesov .....	35
3.6.3 Zgledovanje – »bench marking« .....	36
3.6.4 Menedžment performanse .....	36
3.6.5 Prenova/izboljšanje delovnih procesov .....	36
<b>4. NUJS PO POSAMEZNIH PODJETNIŠKIH NAČELIH</b> .....	<b>37</b>
<b>4.1 USMERJANJE NAMESTO IZVAJANJA – LOČITEV STRATEŠKE IN     OPERATIVNE FUNKCIJE UPRAVE</b> .....	<b>37</b>
<b>4.2 USMERJENOST K UPORABNIKU – UPRAVA V SLUŽBI LJUDI</b> .....	<b>38</b>
4.2.1 Koncept usmerjenosti k uporabnikom.....	38

4.2.2	Kakovost upravnega dela in javnih storitev .....	39
4.2.3	Informacijska tehnologija (IT) .....	40
4.2.3.1	Vloga informacijske tehnologije .....	41
4.2.3.2	Elektronsko poslovanje v javnem sektorju in državni upravi .....	41
<b>4.3</b>	<b>POSŁANSTVO IN STRATEŠKI MENEDŽMENT .....</b>	<b>41</b>
<b>4.4</b>	<b>USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DELA.....</b>	<b>43</b>
4.4.1	Merjenje učinkovitosti in uspešnosti .....	43
<b>4.5</b>	<b>EKONOMIČNOST V JAVNI UPRAVI .....</b>	<b>44</b>
4.5.1	Poraba državne uprave, cena državnih storitev in proračunska poraba .....	44
4.5.2	Rešitve v smislu ravnanja s proračunom in finančnimi sredstvi v javni upravi .....	45
<b>4.6</b>	<b>AVTONOMNOST IN DELEGIRANJE .....</b>	<b>46</b>
<b>4.7</b>	<b>DECENTRALIZACIJA .....</b>	<b>47</b>
<b>4.8</b>	<b>KONKURENČNOST.....</b>	<b>48</b>
4.8.1	Pojem in mehanizmi konkurenčnosti .....	48
4.8.2	Spodbujanje konkurenčnosti in tržni ukrepi.....	48
<b>4.9</b>	<b>PREVENTIVNO IN PROAKTIVNO DELOVANJE.....</b>	<b>49</b>
<b>4.10</b>	<b>TRŽIŠČE IN TRŽNOST .....</b>	<b>50</b>
<b>4.11</b>	<b>NOVI PRISTOPI V UPRAVLJANJU ČLOVEŠKIH VIROV .....</b>	<b>50</b>
4.11.1	Sodobno upravljanje človeških virov .....	50
4.11.2	Organizacijska kultura.....	51
4.11.3	Etika upravnega dela .....	51
<b>4.12</b>	<b>KRITIKE NUJS .....</b>	<b>52</b>
<b>5.</b>	<b>NUJS V SLOVENIJI .....</b>	<b>55</b>
<b>5.1</b>	<b>KRATKA ZGODOVINA UPRAVNE ZNANOSTI V SLOVENIJI .....</b>	<b>55</b>
<b>5.2</b>	<b>KAKŠNA JE TRENUTNO STRUKTURA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA .....</b>	<b>55</b>
<b>5.3</b>	<b>VZROKI ZA PRENOVO JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI.....</b>	<b>56</b>
<b>5.4</b>	<b>NUJS V SLOVENIJI .....</b>	<b>57</b>
<b>5.5</b>	<b>IDEJE, NAČELA IN CILJI UPRAVNE REFORME V SLOVENIJI.....</b>	<b>60</b>
<b>5.6</b>	<b>URESNIČITEV KONCEPTA NUJS V SLOVENIJI PO POSAMEZNIH PODJETNIŠKIH NAČELIH .....</b>	<b>61</b>
5.6.1	Usmerjanje namesto izvajanja.....	61
5.6.2	Usmerjenost k uporabnikom .....	62
5.6.2.1	Odperta javna uprava .....	63
5.6.2.2	Informacijska tehnologija v procesu odpiranja javne uprave.....	64
5.6.2.3	Odprava administrativnih ovir v smislu dvigovanja kakovosti upravnih storitev in odpiranja javne uprave .....	67
5.6.3	Poslanstvo in strateški menedžment.....	70
5.6.4	Uspešnost in učinkovitost.....	72
5.6.4.1	Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi .....	74
5.6.5	Ekonomičnost.....	76
5.6.5.1	Javni izdatki v Sloveniji .....	77
5.6.5.2	Zniževanje stroškov v državni upravi .....	78
5.6.5.3	Zniževanje stroškov za uporabnike .....	78
5.6.5.4	Proračun Slovenije .....	79
5.6.6	Avtonomnost in delegiranje .....	79
5.6.7	Decentralizacija.....	80

5.6.8 Konkurenčnost .....	81
5.6.8.1 Konkurenčnost javnega sektorja .....	81
5.6.8.2 Monopolno-oligopolna organizacija .....	82
5.6.8.3 Možni ukrepi Slovenije za povečanje konkurenčnosti.....	82
5.6.9 Preventivno in proaktivno delovanje.....	82
5.6.10 Tržišče in tržnost .....	83
<b>5.7 ETIKA IN UPRAVNA KULTURA.....</b>	<b>84</b>
<b>5.8 KOLIKO SE NUJS V PRAKSI ODRAŽA V SLOVENSKEM JAVNEM</b>	
<b>SEKTORJU .....</b>	<b>85</b>
5.8.1 Kratko kritično ovrednotenje reforme NUJS v slovenski upravi.....	85
5.8.2 Analiza zadovoljstva zaposlenih in strank v slovenski javni upravi.....	87
5.8.2.1 Zadovoljstvo zaposlenih – glavne ugotovitve .....	87
5.8.2.2 Zadovoljstvo strank – glavne ugotovitve .....	88
<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>90</b>
<b>VIRI IN LITERATURA.....</b>	<b>94</b>
<b>VIRI IN LITERATURA .....</b>	<b>94</b>
<b>INTERNETNI VIRI.....</b>	<b>96</b>
<b>SEZNAM TABEL IN SLIK: .....</b>	<b>98</b>

### UVOD

V zadnjem desetletju se v Sloveniji odvija proces intenzivnega preoblikovanja javnega sektorja, predvsem pa se pospešeno spreminja delovanje javne uprave. Javna uprava vse bolj pridobiva na pomenu in postaja fenomen sodobne družbe, ki v razvitih državah narašča kar 10-do 20-krat hitreje, kot narašča število prebivalstva. Naraščajoča kompleksnost okolja in družbe skupaj z naraščanjem javnega sektorja terja od javne uprave nove načine organiziranja in delovanja, večjo fleksibilnost in racionalizacijo poslovanja ter več decentralizacije z možnostjo participacije uporabnikov. Globalizacija kot proces internacionalizacije, globalne povezanosti in odvisnosti vpliva na javno upravo predvsem z razvojem tehnologije, ima pa tudi drugačen učinek. Globalizacija je v prvi vrsti vplivala na zasebni sektor, ki je bil v tekmovalnem odnosu prisiljen v preučevanje stroškov in svoje delovne prakse. Ko so podjetja v privatnem sektorju dokazala, da je s pravilnimi menedžerskimi metodami mogoče zmanjšati stroške, povečati profit in hkrati še primerno zadovoljiti uporabnike svojih storitev in potrošnike produktov, so tudi vlade pričele razmišljati o prenosu menedžerskih metod iz zasebnega v javni sektor. Ko so storitvene industrije v Evropi postale vse bolj tekmovalne, so v tekmi za svoje stranke nevede povečevale pričakovanja strank, kar pa je imelo velik vpliv na javni sektor. Povečana pričakovanja glede načina, kako dobro so lahko storitve ponujene, so sprožila nov val kritik potrošnikov javnih storitev. Demokracija je prinesla med uporabnike javnih storitev zavedanje, da javna uprava obstoji za njih in ni sama sebi namen, prav tako so se uporabniki pričeli spraševati o smotnosti plačevanja davka državi, ki ni zmožna poskrbeti za svoje državljane. Zviševale so se zahteve in želje po čim bolj finančno učinkoviti upravi, ki bo z manjšimi proračunskimi sredstvi nudila več in bolje. Tako se danes javne uprave vseh držav soočajo z naraščajočimi zahtevami po izboljšanju uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti svojih storitev. Stare birokratske metode upravljanja ne zadostujejo več potrebam družbe. Poprej nevtralna birokracija dobiva negativen predznak preokorne, toge, neprijazne in zaradi svoje preobsežnosti nasploh neučinkovite forme. Neučinkovita raba sredstev, zadolževanje javnega sektorja, proračunski pritiski na znižanje javnih izdatkov, centralizirana birokracija, samozadosten odnos do uporabnikov, neustrezni mehanizmi računovodstva so problemi, ki jih javna uprava s tradicionalnim birokratskim modelom upravljanja ne zmore več dohajati. Nujno je, da se klasičnim vrednotam javne uprave, kot so zakonitost, javni interes, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, dodajo še novi pojmi, kot so uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost in prilagodljivost, ter se na ta način javna uprava spremeni v fleksibilen sistem.

Kot odgovor na te zahteve, tehnološke izzive, globalizacijo in internacionalno konkurenčnost se pojavljajo različni pristopi in modeli upravljanja. Vse bolj se kot rešitev na probleme javne uprave poudarja pomen novega javnega menedžmenta (ang. New Public Management) oz. novega upravljanja javnega sektorja (v nadaljevanju NUJS)<sup>1</sup>, ki s svojimi prvini prinaša sodobnejše organiziranje in delovanje uprave, dolgoročne finančne učinke ter vključuje ekonomsko varčevanje v javnih izdatkih, dvig kvalitete javnih storitev in transparentnost v delovanju javne uprave.

---

<sup>1</sup> Novi javni menedžment in novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) sta različna terminološka izraza, ki opisujeta isti fenomen. Reforme novega javnega menedžmenta so se v svetu pojavile v različnem časovnem in geografskem obsegu, zato obstaja v vsaki državi, nosilki gibanja novega javnega menedžmenta, različno izrazoslovje. Slovenija kot poenoten izraz za uveljavljanje njegovih posameznih načel uporablja izraz novo upravljanje javnega sektorja (NUJS). V nadaljevanju diplomske naloge bosta zaradi večje jezikovne pestrosti v rabi oba termina.

Kot smo že omenili, so se v zasebnem sektorju že mnogo prej pričeli uvajati menedžerski načini vodenja, ki so delovali po načelu regulacije trga, bili vključeni v konkurenco in tako bolj učinkoviti. Javna uprava se vse bolj zgleduje po metodah privatnega sektorja in poskuša menedžerske metode aplicirati v javno sfero. Javni sektor in zasebni sektor se vse bolj povezujeta, ponekod celo brišeta meje med seboj. Uvajanje podjetniške miselnosti v javno upravo je torej pogosto ponujena rešitev, prav tako spodbujanje večje učinkovitosti po vzoru zasebnega sektorja. NUJS prinaša spremembo v miselnosti in v tem smislu je ključna konkurenčnost, saj uvajanje novega javnega menedžmenta povzroča širitev transparentnosti tržišč javnih storitev, zaostrojuje konkurenco in posledično dviguje kvaliteto dela (Pečar, 2003). Javna uprava je imela v preteklosti monopolni položaj v smislu zagotavljanja storitev ter ni bila omejena s konkurenčnostjo. Javni upravi se poskuša odvzeti monopolno značilnost edinega ponudnika javnih storitev ter poskuša razviti več virov ponudbe, ki bi si med seboj konkurirali.

Slovenska uprava se prav tako srečuje s pričakovanji in z zahtevami po preobrazbi. Vzroke spreminjanja slovenske javne uprave lahko iščemo v spremembi političnega sistema oz. v procesu tranzicije, t. i. prehodu iz socialističnega sistema z zanj značilnim birokratskim aparatom države v demokratični parlamentarni politični sistem ter v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU), ki je terjal spremembe v upravni zakonodaji ter usklajevanje delovanja javne uprave s standardi članic EU. Slovenska javna uprava potrebuje modernizacijo, da bo zmožna zadostiti zahtevam po uspešnosti in učinkovitosti, povečani prilagodljivosti in po vključevanju v sodobne integracijske tokove. Gre za pomembne premike na področju dojemanja javne uprave, ne le s strani njenih uporabnikov, pač pa tudi s strani zaposlenih v njej. Javna uprava naj bi se čim bolj približala svojim potrošnikom, postala prijazna in ne odtujena, hkrati pa v sklopu menedžmenta človeških virov poskrbela tudi za ustrezno delovno okolje javnih uslužbencev ter povečala njihovo zadovoljstvo na delovnem mestu. Nov način dojemanja in upravljanja javne uprave se tu ne ustavi, ampak gre dalje. Kakovost se vse bolj pogojuje z učinkovitostjo ter s splošno uspešnostjo. Javna uprava naj bi bila učinkovita, se pravi efektivna v smislu opravljanja svojih nalog, ter tudi uspešna, kar pomeni, da bi bila ekonomsko sprejemljiva. Določena kontradiktornost je v tem primeru neizogibna. Npr. kako narediti več in bolje z manj finančnimi sredstvi, kako zmanjšati obseg uprave, ko pa se od javne uprave zahteva vse več in se njeno polje delovanja širi z namenom, da se uresničuje zahteve uporabnikov storitev? Z uvedbo novega koncepta upravljanja NUJS, ki ponuja rešitve za probleme javne uprave, lahko postane javna uprava kakovostna, učinkovita, varčna, odprta, politično neodvisna, konkurenčna ter ljudem prijazna. Z uvajanjem podjetniških načel v javno upravo je mogoče zmanjšati čakalne vrste v javnih institucijah ter vlti večje zaupanje državljanov v javne službe. NUJS ponuja rešitve v podjetniških načelih, ki poudarjajo decentralizacijo in delegiranje, avtonomijo javnih uslužbencev, usmerjenost k rezultatom, kakovost storitev, uspešnost in učinkovitost organizacije, konkurenčnost, tržno naravnost, strateškost in ekonomičnost javne uprave.

NUJS je nova paradigma upravljanja javnega sektorja, ki s svojimi podjetniškimi načeli sestavlja koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju in predstavlja ključno transformacijo iz tradicionalnega modela javne administracije v nov, fleksibilen, tržno usmerjen javni menedžment. Paradigma novega javnega menedžmenta predstavlja odmik od klasičnega birokratskega modela upravljanja in se s svojimi koncepti hkrati postavlja ob bok mnogo let delujočemu aparatu in sili k temu, da jo preizkusimo, primerjamo in končno ocenimo.

### **OPREDELITEV PREDMETA IN CILJA PREUČEVANJA**

V zadnjem desetletju se Slovenija intenzivneje ukvarja z reformo javne uprave. Namen reforme je približevanje standardom EU ter uspešna, učinkovita ter predvsem finančno in časovno kvalitetna uprava, ki bi prinesla večje zadovoljstvo zaposlenim v javni upravi in tudi potrošnikom teh storitev. Cilj diplomske naloge je osredotočiti se na enega izmed načinov reforme javnega sektorja, in sicer na paradigmo NUJS, ga predstaviti z vsebinskega, konstitutivnega vidika, ga postaviti v okolje, raziskati teoretsko zaledje ter predstaviti realizacijo modela v Sloveniji. Zanimalo me bo predvsem kombiniranje javne uprave in menedžmenta, vsebine, ki jih izraz NUJS označuje ter v končni fazi učinkovitost modela samega v povezavi z vrednotenjem dosedanjih reform.

### **OPREDELITEV DELOVNIH HIPOTEZ**

Slovenijo se je še do nedavnega štelo kot državo v tranziciji, in sicer na prehodu iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev. Reforma javne uprave je bila nujna in tudi predpogoj za vstop Slovenije v evropski upravni prostor. Slovenija je do sedaj že mnogo storila na področju reformiranja javne uprave (sprejela večji del zakonodaje, ki se tiče plačnega sistema, sistema javnih uslužbencev, uvajanja kvalitete v javno upravo), zato predvidevam :

**HIPOTEZA 1:** Predvidevam, da tudi Slovenija vse bolj uvaja koncepte novega javnega menedžmenta oz. NUJS (novo upravljanje javnega sektorja) v svojo javno upravo.

**HIPOTEZA 2:** Slovenija ima dobro zakonsko in idejno podlago za uspešno realizacijo modela NUJS.

### **METODOLOGIJA PREUČEVANJA**

Analiza predmeta preučevanja je potekala na osnovi deskriptivne policy metode. Pri zbiranju podatkov sta bili kot metodi uporabljeni študija primera, na osnovi katere je potekalo ugotavljanje značilnosti pri realizaciji NUJS v Sloveniji konkretno, ter sekundarna analiza gradiva, literature, že obstoječih virov v povezavi z izbrano temo in pregled že sprejete zakonodaje in zakonodaje v fazi sprejemanja. Tehniki preučevanja sta predvsem dve, in sicer: pregled dostopnega gradiva z namenom reševanja problematike ter dokazovanje in preverjanje hipotez z možnostjo njihove potrditve ali nepotrditve.



### **STRUKTURA NALOGE**

Celotna diplomska naloga je sestavljena iz uvodnega dela, petih sistematičnih in vsebinsko povezanih poglavij, zaključka ter kazala z viri in literaturo.

Prvo poglavje pojasnjuje temeljne pojme, ki so pomembni za nadaljnje vsebinsko razumevanje naloge. Predstavljeni in opredeljeni so naslednji pojmi: javni sektor, zasebni sektor, javna in državna uprava ter menedžment.

V drugem poglavju je na kratko opisan proces reforme javne uprave v Sloveniji od osamosvojitve dalje. Poglavje celovito zajema reformne korake, zajete v zakonodajnih projektih, nacionalnih programih in strategijah.

Tretje poglavje se v celoti ukvarja s paradigmo NUJS. Opredelitev pojma zajema definicije, opisuje izvor koncepta ter njegove teoretične začetke. Opisan je proces nadomeščanja javne administracije z javnim menedžmentom, vzroki za uveljavljanje novega javnega menedžmenta, njegovi modeli ter sodobne metode in tehnike menedžmenta.

Četrto poglavje je konkreten opis novega javnega menedžmenta po posameznih podjetniških načelih, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju. Deset glavnih načel (usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateški menedžment, naravnost k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržnost) bo opisanih in predstavljenih v povezavi z ekonomskimi in družbenimi spremembami, globalnimi pritiski, kompleksnostjo okolja ter razvojem informacijske družbe. V tem poglavju so predstavljene tudi različne kritike modela novega javnega menedžmenta.

Peto poglavje obravnava NUJS v Sloveniji. Prav tako so opisani vzroki za spremembo in proces moderniziranja slovenske javne uprave. Glede na posamezna podjetniška načela je podana kratka evalvacija glede institucionalnih temeljev, legislativnih temeljev ter strategij, usmeritev ter programov v duhu NUJS in njegove rabe v praksi. Dodana je kratka evalvacija ankete o zadovoljstvu uporabnikov ter kritično ovrednotenje reforme NUJS.

Analiza predmeta preučevanja poteka kontinuirano skozi vso nalogo s ciljem pridobiti čim več relevantnih informacij ter nato oceniti obstoječe stanje v Sloveniji. Analiza je podkrepljena s citati, z navedki drugih raziskovalcev in teoretikov ter rezultati drugih že obstoječih raziskav na to temo. V končni fazi naloge je podana analiza predpostavk, zaključna misel ter seznam uporabljenih virov in literature.

## 1. OPREDELITEV POJMOV

### 1.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

»Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo v zasebni in javni sektor« (Žurga, 2001: 9). Z opredelitvijo javnega sektorja so se ukvarjali različni avtorji skozi stoletja, vendar opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, še danes ni povsem jasna. Glede na različne kriterije obstajajo različne definicije (Ferfila in drugi, 2002: 146). Ena izmed mnogih definicij je, da 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 drugi, 2002: 146).

#### 1.1.1 Razlogi obstoja javnega sektorja

Javni sektor po mnenju Kovačeve (2002: 146) obstaja, ker golo tržno gospodarstvo ne more zadovoljevati vseh potreb posameznikov in družbe, saj se v javni sferi zadovoljujejo čiste potrebe skupnosti in posameznikove potrebe, kjer pa tržni mehanizmi ne delujejo. Ferfila (1994: 8) podobno pojasnjuje razloge obstoja javnega sektorja, in sicer navaja, da:

*Razlogi obstoja javnega sektorja segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin (po načelu državljanske pripadnosti in ne ekonomske moči) in pokrivanja eksternalitet javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo. Vlada oblikuje javne ekonomske politike zaradi relativne redkosti dobrin in storitev s ciljem usmerjanja alokacije resursov, povečanja stabilnosti v alokativnem in distribucijskem procesu ter s splošnim namenom boljšega zadovoljevanja človekovih potreb.*

Jerovšek (Jerovšek v Ferfila in drugi, 2002: 147) opravičuje obstoj javnega sektorja in namen porabe proračunskih virov v smislu zaščite javne koristi in zadovoljevanja javnega interesa, in pravi, da »/j/avno korist predstavljajo pravno zavarovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take, to so javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva.«

Kovačeva (2002: 149) povzema Ferfilo (1994: 8) in razlaga, da javni sektor »/.../ zagotavlja storitve in dobrine, ki jih privatni trgi nimajo interesa ali možnosti /.../«. Pri tem navaja kot primer sodni in obrambni sistem. Javni sektor tudi regulira z blagom in tako »/.../ prepove blago, kjer bi bil profit velik, a učinki negativni (narkotiki), prepove uporabo določenih produkcijskih tvorcev (otroško delo), omeji ali nadomesti uporabo določenih tehnologij (ekološko škodljivih), spodbuja tehnološki napredek s financiranjem temeljnih raziskav, omogoča uporabo resursov, ki bi sicer ostali nezaposleni (javna dela) itd.« Javni sektor lahko svoje cilje doseže preko potrebnih javnih mehanizmov, kot so: javna lastnina, proračunsko financiranje, državna javnopravna in zasebnopravna regulacija in dodatno tudi pogodbeni menedžment. Javna lastnina naj bi pri tem razpršila nevarnost tveganja neuspeha na celotno populacijo in celo na naslednjo generacijo, kar naj bi pomenilo zelo majhen delček rizika za posameznika (Flynn v Ferfila in drugi, 2002: 149).

Če povzamemo, lahko rečemo, da je obstoj javnega sektorja nujen in potreben takrat, kadar za določene dobrine ni ustreznega povpraševanja, da bi se po tržnem načelu njihova proizvodnja izplačala, in kadar določenih dobrin trg ni zmožen preskrbeti. Javni sektor ukrepa tudi, kadar

proizvodnja nekaterih dobrin ni v javnem interesu, ker ima negativne učinke, ali kadar gre za prepovedano uporabo nekaterih produkcijskih faktorjev, in če proizvaja t. i. eksternalije – stranske učinke pri proizvodnji dobrin (Žurga, 2001: 10).

### **1.1.2 Kdo sestavlja javni sektor**

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU, Ur. l. RS, št. 56/02) sestavljajo državni organi in uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni porabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.

»Upravni sistem vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (način upravljanja družbenih zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni moč zagotoviti na trgu)« (Ferfila in drugi, 2002: 150). Javni sektor običajno »/.../ pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero«, navaja Kovačeva in pravi, da »/g/re torej za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja« (Ferfila in drugi, 2002: 149). Po Pusiću (Pusić v Žurga, 2001: 10) »/.../ javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor ne obsega samo organov centralne uprave in mreže njenih regionalnih in lokalnih izpostav, pač pa tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave«.

## **1.2 JAVNI SEKTOR V PRIMERJAVI Z ZASEBNIM SEKTORJEM**

V zasebnem sektorju in svetovnih podjetjih se pogosto zagovarja stališče, da se zasebni sektor bistveno ne razlikuje od javnega. Na splošno pa drugi avtorji (npr. Hood) navajajo kar nekaj razlik med sektorjema, »/.../ od poslanstva, ciljev do načinov upravljanja, vendar ni enotnega merila delitve na javno in zasebno /.../« (Ferfila in drugi, 2002: 170). V javni sferi se zastopa mnenje, da je glavna razlika med javnim in zasebnim sektorjem v tem, da je v javnem sektorju opazen vpliv politike ter zastopanje javnega interesa. Osborne in Gaebler (v Ferfila in drugi, 2002: 170) navajata razlike med javnim in zasebnim sektorjem, kjer je motiv delovanja vodilnih v javnem sektorju reelekcija, v privatnem sektorju pa dobiček, finančne vire predstavljajo davki ali kupnina, gonilo delovanja je monopol ali konkurenca, poslanstvo zajema dobra dela, zagotavljanje enakosti ali dobiček, način odločanja pa je zakonsko omejen ali prost.

Brejc (1995: 43) ugotavlja, da je za zasebni sektor značilno delovanje po načelu konkurence, da je cilj jasen (dobiček), ugotavlja tudi, da v zasebnem sektorju obstaja relativna trajnost mandatov in relativna odmaknjenost od politike. Zasebni sektor deluje po nujnih regulativah, zaračunava produkte in storitve ter zagotavlja individualne dobrine po tržnih zakonitostih.

Ferfila (1994: 90–93) navaja, da sta s stališča ekonomistov pomembni predvsem dve skupini razlik med produkcijo v javnem in zasebnem sektorju: organizacijske in individualne spodbude. Ferfila (1994: 13–14) tudi ugotavlja, da soobstoj privatnega in javnega sektorja ter njuna medsebojna prepletenost, soodvisnost in povezanost predstavljajo problem zaradi dejanske situacije mešanega gospodarstva. Javni sektor namreč lahko s formuliranjem javnih politik (in)direktno in (ne)namensko vpliva na aktivnost zasebnega sektorja.

Kovačeva je s preglednico (Tabela 1.1) predstavila razlike med javnim in zasebnim sektorjem.

**Tabela 1.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem**

Javni sektor	Zasebni sektor
- zakonitost in izpolnjevanje večciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	- dobiček, tržni delež
- alokacija in redistribucija sredstev proračuna	- zaračunavanje produktov in storitev strankam, ki jih je treba poiskati
- racionaliziranje	- prodaja
- spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	- strateški menedžment
- ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	- interes delničarjev
- zelo kompleksno okolje	- spremenljiva kompleksnost okolja
- zunanji finančni in politični pritiski	- notranji tržni pritiski
- nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	- uspešnost, določena z dobičkonosnostjo
- ni merjenja uspešnosti	- merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
- javna kolektivna odgovornost	- individualna odgovornost
- težko določljive ciljne skupine	- določanje ciljne skupine s prodajo oz. z nakupom
- centralizirana kadrovska politika	- upravljanje človeških virov
- težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	- redno investiranje v skladu s strategijo
- ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje	- motiv zaposlenih je pretežno zaslužek
- nagrajevanje po izenačevanju	- nagrajevanje po rezultatih
- oteženo odpuščanje	- odpuščanje ob neuspešnosti
- napredovanje po sistemu kariere	- napredovanje glede na uspešnost

(Vir: Ferfila in drugi, 2002: 171)

### 1.2.1 Zbliževanje zasebnega in javnega sektorja

V zadnjih dvajsetih letih se vse več državnih uprav pri uvajanju sprememb zgleduje po delovanju organizacij v zasebnem sektorju. »Rus navaja ob trendih razvoja menedžmenta v nepridobitnih organizacijah tudi napoved nadaljnega zблиževanja javne in zasebne sfere /.../« (Rus v Ferfila in drugi, 2002: 173). V zadnjih letih se v smislu združevanja sektorjev razvija t. i. javno-privatno partnerstvo, ki ožje gledano pomeni formalne oblike povezovanja med sektorjema, širše pa gre za sodelovanje zaradi doseganja skupnih ciljev (Kouwenhoven v Ferfila in drugi, 2002: 173).

Adizes (Adizes v Ferfila in drugi, 2002: 173) zaključuje, »/.../ da ni razlik med javnimi in zasebnimi organizacijami, le da so v eni bolj poudarjene določene funkcije, v drugih druge funkcije«. Pri tem poudarja, da so pri javnih organizacijah bolj poudarjene proizvodne funkcije s postavljanjem ciljev in vrednotenjem administrativne funkcije z oblikovanjem in vzdrževanjem organizacijske kulture. Pri zasebnih organizacijah pa so po njegovem mnenju bolj poudarjene podjetniške funkcije z odkrivanjem podjetniških priložnosti, oblikovanjem

odnosa z okoljem in izogibanjem stresom. Navaja pa, da niti pri enih niti pri drugih niso dovolj razvite integrativne funkcije motiviranja zaposlenih (Adizes v Ferfila in drugi, 2002: 173).

### 1.3 OPREDELITEV JAVNE UPRAVE

»Javna uprava je nejasen oziroma neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami /.../« (Ferfila in drugi, 2002: 150). Vključuje torej »/.../ vse organizacije teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin« (Šmidovnik, 1985: 130).

*To so organizacije, ki v urejeni družbi zagotavljajo dobrine, ki so za obstoj in razvoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po sistemskem načelu o ekvivalentni menjavi oziroma po gospodarskem načelu tržnih zakonitosti, pač pa le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj delno opirajo na državo in se njihovo poslovanje zaradi tega lahko odmakne od navedenih naravnih sistemskih zakonitosti (Šmidovnik, 1985: 129).*

Država deluje preko svoje javne uprave. Organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije, funkcionalno pa je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb. Bistveni element, ki določa javno upravo, je odgovornost resornih ministrov in vlade. Financiranje javne uprave je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi), normativno za javno upravo velja upravno, delno tudi civilno pravo. Poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj. Bistveni element, ki določa javno upravo, pa je tudi njen uslužbenki sistem (Šmidovnik, 1998: 1070). Šmidovnik (1985: 135) govori o mnogostranskem pomenu javne uprave, kjer omenja kot prvo tehnično vlogo javne uprave za življenje in razvoj družbe in nato politični pomen javne uprave, ki je s svojo vsebino transformirala nekdanjo policijsko državo v državo javnih služb.

Po Rakočeviču (1994: 162) naj bi pod pojem javne uprave v skladu s sestavnimi deli državnega organizma sodile tudi »/.../ tiste organizacije, ki sicer niso neposredno sestavni del državnega organizma, opravljajo pa naloge, za katere normalno in redno izpopolnjevanje je odgovorna država. Te nedržavne organizacije, ki opravljajo naloge in dejavnosti, za katere je v bistvu odgovorna država, imajo običajno posebna t. i. ' javna pooblastila '«. Rakočevič (Rakočevič, 1991: 18) pojem uprave v tem delu uporablja kot javno ali državno upravo, sicer pa pravi, da upravo pozna tudi zasebni sektor oziroma vsaka organizacija. Uprava je po svojem bistvu dejavnost, ki je vezana na obstoj določene organizirane dejavnosti.

Bučar (Bučar v Rakočevič, 1991: 119) v svoji kvalifikaciji navaja, da gre pri javni upravi za dejavnosti, ki zagotavljajo družbi dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov socialni položaj, dobrine, ki jih je posamezniku potrebno morda vsiliti zaradi splošnega družbenega interesa, dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti neposrednega uporabnika, ter dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom.

### 1.4 OPREDELITEV DRŽAVNE UPRAVE

Temeljna dejavnost državne uprave je odločanje o družbenih zadevah. Državna uprava ima regulativno vlogo in usmerjevalno vlogo pri vodenju družbenega razvoja v določeni smeri. Izvaja upravne naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb ter naloge t. i. strokovno-tehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi (Trpin v Žurga, 2001: 11). »Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene in katere so seveda naloge države« (Rakočević, 1994: 155). »Državna uprava kot vsaka druga uprava lahko uresničuje svoje naloge samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti s tistimi, ki opravljajo druge naloge države, se pravi v sodelovanju in povezanosti z drugimi državnimi organi« (Rakočević, 1994: 156). Vrh državne uprave je vlada, katere temeljna naloga je odločanje. Temeljna naloga državne uprave pa je uresničevanje nalog uprave in nadzor (Trpin v Žurga, 2001: 14).

Državna uprava izvaja predpise, pripravlja in izdaja upravne akte. Izvaja inšpekcijsko in upravno nadzorstvo, nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti ter zagotavlja izvajanja javnih služb iz pristojnosti države. Pospešuje gospodarski, socialni, kulturni, ekološki in splošni družbeni razvoj. Njena naloga je priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado ter izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja RS (po pooblastilu vlade) (Žurga, 2001: 14).

*Državna uprava je glede na upravo ožji pojem. Državna organizacija, v kateri je uprava sestavni del, ima celo vrsto specifičnosti, ki neposredno vplivajo na vlogo, položaj in vsebino državne uprave. Državna uprava se pogosto označuje kot izvršilna dejavnost države, ki naj bi skrbela za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo oz. da se sploh izvršujejo. Državna uprava v procesu izvrševanja nalog sodeluje v skladu s svojo vlogo, položajem in funkcijami, ki so potrebne, da bo ta proces nemoteno deloval in da bodo naloge izvršene v smeri in na način, ki je potreben za doseganje zadanih ciljev. Naloge, ki morajo biti v državi izvršene, so določene z zakoni, s splošnimi akti in pa tudi z drugimi odločitvami, izvrševanje zakonov in drugih odločitev organov pa je zapleten in težaven proces, v katerem sodelujejo številni subjekti (Brezovšek, 2004: 45–46).*

### 1.5 OPREDELITEV MENEDŽMENTA

Menedžment se je pričel razvijati in napredovati kot način dela predvsem v sedemdesetih letih devetnajstega stoletja. Gospodarska kriza je spodbudila podjetnike v zasebnem sektorju, da so pričeli razmišljati o spremembah v delovni organizaciji. Velike industrije so bile na udaru in da bi lahko preživele, so morale postati konkurenčne, kar je vodilo do sprememb v delovni organizaciji in do novih pristopov upravljanja s človeškimi viri. Razvoj tehnologij (informacijskih, telekomunikacijskih) je prav tako vplival na pojav in razvoj menedžmenta, še posebej pa to je vplivalo na upravne sisteme (Flynn in Stehl, 1996: 7–8).

Menedžment v najbolj splošnem pomenu besede pomeni upravljanje. Upravljanje pa pomeni usmerjanje podjetja in nadziranje v doseganju izidov s strani lastnikov podjetja oz. tistih, ki imajo oblast nad podjetjem. Menedžment je proces vodenja podjetja k izidom, ki nastajajo v poslovanju, in za doseganje izidov je potrebno voditi poslovanje (snovati, planirati, sklepati posle, organizirati dejavnosti, angažirati sredstva in ljudi). Menedžment vsebuje

administracijo, poleg tega pa tudi organizacijo za doseg ciljev z maksimalno učinkovitostjo in odgovornostjo za rezultate (Možina, 2003: 16–24).

Menedžment sestoji iz štirih osnovnih prvin: planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja, pri čemer pomeni :

- *planiranje: opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje;*
- *organiziranje: ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev;*
- *vodenje: vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev;*
- *kontroliranje: proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje (Možina v Žurga, 2001: 26).*

Menedžment s sinonimi poslovođenje, upravljanje, ravnanje in zagotavljanje v širšem smislu pomeni zagotavljanje ciljev organizacije in v ožjem smislu vodenje, vplivanje na posameznike in skupine v organizaciji. Menedžerji v organizaciji skrbijo za usklajevanje virov, tako človeških in materialnih kot tudi finančnih. Povezujejo organizacije z zunanjim okoljem, razvijajo vzdušje in organizacijsko kulturo, prav tako pa opredeljujejo naloge in se ukvarjajo z načrtovanjem, vodenjem, s kontroliranjem in nasploh skrbijo za čim učinkovitejšo in uspešnejšo organizacijo. Menedžment veliko pozornost namenja zaposlenim, ki z ustrezno motivacijo postajajo inovativnejši in ustvarjalnejši, s tem pa zadovolnejši in učinkovitejši. Menedžment zagotavlja, da so problemi opredeljeni, da obstaja analiza problema, opredelitev možnih rešitev in izbor alternative, kar omogoča organizaciji načrtovanje izvedbe, spremljanje izvedbe in ugotavljanje dosežkov. S temi koraki in načinom dela organizacija dosega nizke stroške, dobre rezultate in je konkurenčna drugim organizacijam (Možina, 2003: 16–24).

V letih 1980 in 1990 se je zaradi pritiskov na upravne sisteme, kot so fiskalni pritiski, pričakovanja državljanov, porast obsega funkcij, globalizacija, razvoj tehnologij, razvoj menedžmenta, mednarodne institucije ter zahteve po večji učinkovitosti, večina vlad odločila, da bo v javne uprave vnesla prvine menedžmenta iz zasebnega sektorja ter tako poskušala narediti javno upravo uspešnejšo in učinkovitejšo. Pojavil se je novi menedžerski pristop v javnem sektorju kot odziv na nezadovoljiv tradicionalni model administracije. Menedžment iz privatnega sektorja se danes prenaša v javni sektor in uprave po vsem svetu. Z rabo menedžmenta v javni upravi se poskuša povečati učinkovitost, fleksibilnost v odnosu na okolje in se vključevati v sodobne integracijske tokove. Javne uprave zaradi kontinuiranosti sprememb v okolju in stalnega napredka informacijske tehnologije potrebujejo modernizacijo delovanja, ki jo dosegajo z rabo menedžerskih metod oziroma podjetniške miselnosti.

## 2. REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

V devetdesetih letih so se mnoge vlade po svetu odločile za različne reforme javnega sektorja. Koncept reforme javnega sektorja je do danes postal multidimenzionalen in pokriva mnoge različice tega fenomena. Nekatere države so se odločile, da poskusijo z eno ali dvema reformama, spet druge so se odločile za reformo celotnega javnega sektorja in pri tem strmele k decentralizaciji, privatizaciji, inkorporaciji, deregulaciji in reregulaciji uprave (Hughes, 2003: 20).

Prelomni dogodki v Sloveniji v obdobju 1990–1991, ki so obsegali prve demokratične volitve leta 1990, osamosvojitve Republike Slovenije in sprejem Ustave RS konec istega leta, so sprožili obsežno reformo javne uprave. Nosilec preobrazbe je državna uprava, konkretnije Ministrstvo za notranje zadeve z Uradom za organizacijo in razvoj uprave. Projektna infrastruktura reforme je imela dva dela; politično usmerjevalni programski svet in pododbor za reformo javne uprave ter na drugi strani izvajalski del iz projektne skupine iz predstavnikov urada in svetovalcev. Program PHARE je nudil finančno in strokovno pomoč, in sicer z ustanovitvijo posebne organizacijske enote za implementacijo programa reforme (PIU – ang. Programme Implementation Unit) slovenske javne uprave (Ferfila in drugi, 2002: 248–256).

Glede na izkušnje držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD – ang. Organization for Economic Cooperation and Development) so ciljna področja preobrazbe slovenske uprave:

1. *zagotoviti večji pretok pristojnosti in s tem omogočiti večjo prožnost upravnega sistema (z večjo avtonomnostjo pri odločanju, odgovornostjo za rezultate dela, spodbude namesto nadzora, večja fleksibilnost finančnega managementa, ločitev politične in operativne funkcije, paradržavne organizacije);*
2. *zagotoviti boljše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti (pogodbeni pristop, ciljno usmerjeni procesi z merjenjem kvalitete in kvantitete);*
3. *razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij (notranji trg s svobodo izbire, ločitvijo upravljalne in izvajalske funkcije, vključevanje zasebnih subjektov, upravna dovoljenja, vrednotnice);*
4. *razviti javne službe, ki bodo usmerjene k porabniku (informacijska obveščenost, dostopnost, pridobivanje mnenj uporabnikov, participacija);*
5. *izboljšati položaj javnih uslužbencev (decentralizacija pri zaposlovanju in razvoj kadrov);*
6. *bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije;*
7. *izboljšati kakovost pravne regulative (reduciranje obsega in stroškov in dvig kakovosti, zlasti na področjih mikroekonomije, tehničnih inovacij, globalizacije in decentralizacije) in*
8. *okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema (Trpin v Ferfila, 2002: 253).*

V grobem ločimo štiri obdobja razvoja slovenske uprave (obdobje od leta 1990 do 1996, obdobje od leta 1996 do 1999, obdobje od leta 2000 do 2003 in obdobje od leta 2003 do 2005).



Reforma (1990–1996) se je sprva začela na nesistemski osnovi s sprejetjem Strategije preobrazbe javne uprave pa tudi v celovitem obsegu. Sprva je bila reforma usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itd.), nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade namesto izvršnega sveta, ustanovitev ministrstev kot osnovne organizacijske oblike državne uprave, vzpostavitev lokalne samouprave v skladu z ustavnim konceptom, ustanovitev upravnih enot in prevzem državnih funkcij).<sup>2</sup>

Nadaljnji razvoj javne uprave je bil povezan s procesom vključevanja Slovenije v EU. Med leti 1996–1999 je reforma temeljila na Strateškem načrtu za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999 kot delu Strategije RS za vključitev v EU. Že v letu 1995 se je začela pripravljati Bela knjiga kot dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb.<sup>3</sup> Mnenje Evropske komisije iz julija leta 1997 je bilo, da je ena temeljnih nalog bodočih članic EU, da okrepijo kapacitete svoje administracije. Iz tega razloga je Sigma<sup>4</sup> organizirala seminar za vse države kandidatke, ki je potekal v Atenah. Glavni temi seminarja sta bili vodenje in koordinacija evropskega integracijskega procesa ter odnos med evropsko integracijo in reformo javne uprave. V tem kontekstu so v Sloveniji strateške spremembe potekale v dveh smereh : v smeri krepitve administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih (vertikalni del) in v smeri izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprav (horizontalni del), usklajenega s standardi tako imenovanega Evropskega upravnega prostora (ang. European Administrative Space). Ta del reforme je bil uspešno zaključen, kar je bilo razvidno iz poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. V poročilu je bila dana pozitivna ocena administrativne usposobljenosti na resorni in horizontalni ravni. Strategija za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999 je zasledovala dva temeljna cilja. Prvi cilj se je nanašal na povečanje učinkovitosti slovenske uprave in drugi na prilagoditev njene strukture ter funkcije potrebam pridruževanja evropskim skupnostim.<sup>5</sup>

Strategija je vključevala decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur ter stremela k profesionalizaciji. Vključevala je potrebe po izboljšanju vertikalne in horizontalne koordinacije dela, jasnejšo delitev oblasti med parlamentom in vlado, ciljala k ureditvi statusa paradržavnih organizacij, skušala povezati delo javne uprave s proračunom. Celotno prestrukturiranje je zajemalo šest temeljnih sklopov. V teh sklopih so se prepletale projektne, normativne, organizacijske, informacijske in izobraževalne aktivnosti, kot so: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave, razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo izobraževanje, javne finance. Znotraj teh šestih področij je bilo opredeljenih več kot 30 projektov.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (2003), Vlada RS, <http://www.mnz.si/si/14.php>. (8. 1. 2005)

<sup>3</sup> Strategija RS za vključitev Slovenije v Evropsko unijo (1996), Poročevalec DZ RS, št. 48/97 in 48/71, 61–73 in 168–207.

<sup>4</sup> ang. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

<sup>5</sup> Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (1998), Sigma Papers No. 23, OECD, Pariz.

<sup>6</sup> Strategija RS za vključitev Slovenije v Evropsko unijo (1996), Poročevalec DZ RS, št. 48/97 in 48/71, 61–73 in 168–207.

»Reforma slovenske uprave je v tem drugem obdobju še najbolj neposredno izhajala iz načel in metod novega javnega menedžmenta, vendar bolj kot črka na papirju, ne pa v realnosti. Zaradi nihajoče politične podpore in kot časovno omejen projekt je ta strategija uresničila le del zastavljenega« (Brezovšek, 2004: 185).

Po letu 2000 je reforma slovenske uprave zajeta skoraj izključno v zakonodajnih projektih. Ključni so bili predvsem zakoni o javnih uslužbencih, sistemu plač v javnem sektorju, državni upravi, inšpekcijskem nadzoru, javnih agencijah, javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi in nov zakon o splošnem upravnem postopku.<sup>7</sup> Poleg priprave nove sistemske zakonodaje so bili v letih **2000–2003** izvedeni številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in boljšo usposobljenost uslužbencev, posebej na področju evropskih zadev.<sup>8</sup>

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002) je prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manj obremenjevanja parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002) je zagotovil zakonski okvir za učinkovitejše in bolj koordinirano delo inšpekcij. Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03) je prinesla preglednejšo in uravnoteženo strukturo organov in določitev njihovih delovnih področij. Uredba je število obstoječih organov zmanjšala za četrtno – skupno 45. Vlada kot vrh izvršilne oblasti tako sama določa odgovornost za večjo učinkovitost in uspešnost uprave. Vodita se tudi obsežna projektna reorganizacija vladnih služb in upravnih enot. Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03) je poudarila pomen usmerjenosti v procesni način dela, racionalnejšo rabo kadrovskih in drugih virov ter ploščenje organizacije. Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/2002) je sistemsko uredil javno agencijo kot dotlej neurejeno statusno obliko osebe javnega prava, ki opravlja regulatorne, razvojne ali strokovne naloge v javnem interesu. Ustanovitelj agencije je lahko država, lokalna skupnost ali zveza občin. Možnosti razvoja so predvsem v smeri večje politične neodvisnosti ali učinkovitosti izvajanja upravnih nalog. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002) je pomenil prenovo sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacijo upravljanja kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, optimalno izrabo kadrovskih virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacijo in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, mehanizme za doseganje večje fleksibilnosti in racionalizacijo poslovanja ter socialno partnerstvo. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/2002 in 116/2003) pa je vzpostavil enoten plačni sistem v javnem sektorju, ki zagotavlja enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivira in nagrajuje nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotavlja transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

<sup>7</sup> Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 115/03 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02), Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02), Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02).

<sup>8</sup> Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (2003), Vlada RS, <http://www.mnz.si/si/14.php>. (8. 1. 2005).

Aprila 2003 je bil vzpostavljen Uradniški svet kot nova institucija s primarnim ciljem zagotavljanja strokovne selekcije najvišjih upravnih menedžerjev, za katere zakon zahteva izvedbo javnega natečaja. Na izvedbeni ravni je z uredbo oblikovan enotni katalog strokovnih tehničnih delovnih mest in podana razvrstitev tipičnih uradniških delovnih mest. Nadalje je bilo sprejetih še več uredb o omejitvah v zvezi z darili, internem natečaju, disciplinskem postopku, ugotavljanju nesposobnosti ter pravilnikov o kadrovskih načrtih, pravicah in obveznostih načelnikov in delovnega razmerja, pripravništvu v upravi, strokovnih izpitih za imenovanje v naziv. Aprila 2001 je Vlada RS sprejela program odprave administrativnih ovir, ki je bil zastavljen in izvajan kot niz ukrepov, ki pomenijo izboljšanje internega poslovanja uprave, položaja posameznih državljanov in zasebnega sektorja v odnosu z upravo. V tem letu pa je pričela tudi z aktivnostmi za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave in julija 2002 sprejela izhodišča nadaljnjega razvoja lokalne samouprave, temelječega na ustavnih spremembah. Na področju lokalne samouprave je bil ukinjen komunalni sistem, od leta 1993 so bili sprejeti in novelirani naslednji zakoni: o lokalni samoupravi, ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, lokalnih volitev ter financiranju občin (Brezovšek, 2004: 185–188).

V letu 1999 je bil sprejet Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/200, 52/2002), ki je posodobil sicer uveljavljene institute upravnega procesnega prava in poudaril možnosti uveljavljanja pravic strank v postopkih. Leta 2001 je bila sprejeta Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01, 81/03), ki je pomenila nabor minimalnih standardov na relaciji uprava–stranke. Od tega leta dalje so odmevne tudi različne konference, zlasti konferenca Dobre prakse, na kateri se po predhodnem javnem natečaju predstavljajo nekateri uveljavljeni načini dela. V letu 2000 so bili sprejeti Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, vladna Strategija elektronskega poslovanja in Akcijski načrt e-uprava do leta 2004. Temeljni cilj teh dokumentov je spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja v upravi ter med upravo na eni strani ter državljanji in pravnimi osebami na drugi strani, vključno z razvojem dvosmernih interaktivnih upravnih storitev in modernizacijo postopkov javnega naročanja. V začetku leta 2003 je bil sprejet Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03), v katerem se pozornost namenja operacionalizaciji načela odprtosti delovanja uprave in sodelovanja javnosti pri odločanju. Sprejeta je bila tudi Novela zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 110/02), ki nalaga gospodarno in učinkovito porabo sredstev; navedeno precizira vrsta podzakonskih predpisov v procesih načrtovanja, izvajanja in poročanja oz. vrednotenja proračuna (Brezovšek, 2004: 184–189).

Od leta 1996 se v slovenski upravi vse več organizacij odloča za upravljanja kakovosti s pomočjo standardov in modelov kakovosti in odličnosti. Tehnični odbor SIST/TC VZK je pripravil tri slovenske standarde skupine ISO 9000 (SIST ISO 9000: 2002, SIST ISO 9001: 2000, SIST ISO 9004: 2002) za vodenje in zagotavljanje kakovosti v slovenski upravi.<sup>9</sup> Med standardi sta najpogostejša ISO 9001: 2000 in Evropski Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju–CAF (ang. Common Assessment Framework), ki temelji na modelu odličnosti EFQM (ang. European Foundation for Quality Management) in se uporablja v Sloveniji od leta 2002 dalje (Žurga, 2003: 30).

<sup>9</sup> Spletne strani Urada RS za meroslovje, Splošno, <http://www.usm.mzt.si/ARHIV/AboutStandardizationIS9000.sl.htm> (16. 2. 2005).

Četrto obdobje reforme slovenske javne uprave sega v obdobje med leti **2003 in 2005** ter naprej. Na temelju dosedanjih ukrepov se modernizacija uprave načrtuje na podlagi Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je vlada RS sprejela julija 2003. Strategija se osredotoča na posamezne horizontalne elemente delovanja javnega sektorja, tako prvenstveno na vprašanja statusnih oblik, plač in proračuna oziroma konkretnije na modernizacijo javnih zavodov in javnih podjetij ter racionalizacijo zaposlovanja.<sup>10</sup> Strategija podrobneje navaja dejavnosti za upravo na področju upravljanja kadrovskih virov, restrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ. Strategija temelji na konceptih novega javnega menedžmenta, dobrega vladanja in evropskega upravnega prostora (Brezovšek, 2004: 189).

V tem obdobju so potekale predvsem dopolnitve že nastalih zakonov z uredbami, njihove novelacije ter pa tudi sprejetje nekaterih novih zakonov. Dopolnjeni so bili naslednji zakoni: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 24/05), ZDIJZ (Uradni list RS, št. 24/2003), Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05), Zakon o vladi RS (Uradni list RS, št. 123/04), Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04), Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/04). Dopolnjene so bile tudi naslednje uredbe: Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 138/2004), Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 35/2005). Na novo pa so bili sprejeti zakoni: Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03), Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 2/2004), Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 30/02), Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/02), Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (Uradni list RS, št. 2/04). Sprejet pa je bil tudi Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2005.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (2003), Vlada RS, <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc>. (16. 2. 2005).

<sup>11</sup> Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Veljavni predpisi, <http://mju.gov.si/index.php?id=32> (16. 2. 2005).; Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Predlogi predpisov, <http://mju.gov.si/index.php?id=31> (16. 2. 2005).; Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Pomembni dokumenti, <http://mju.gov.si/index.php?id=30> (16. 2. 2005).

### 3. NUJS (Novo upravljanje javnega sektorja)

#### 3.1 DOBA SPREMEMB IN VZROKI REFORM

Model organiziranosti javne uprave, ki je prevladoval v večini 20. stoletja, je bil osnovan na principu Webrove teorije birokracije in je dolga leta veljal za najboljši način dela in organiziranosti. Birokracija je do tega časa pomenila racionalno in učinkovito organizacijsko metodo, ki se je kot zelo uporabna izkazala med intenzivnimi krizami ter v obdobju vojn. Dolga leta se je ta model uporabljal in tudi deloval, skozi leta pa je postal nezadosten in premalo učinkovit. Njegova nezmogljivost se je prvič pokazala v letih 1970–1980, ko je naftna kriza pričela opozarjati na dejstvo, da bi morali biti viri učinkoviteje porabljeni. Od leta 1970 dalje so javno upravo v vseh razvitih državah pričele spremljati nenehne kritike. Javna in državna uprava sta metali slabo luč na vlade, ki so si v tistem času nakopale veliko nezadovoljstvo državljanov in pri tem izgubljale politično podporo. Vlade so pričele iskati rešitve za bolj ekonomično in uspešnejšo upravo (Hughes, 2003: 8–9).

Mnogi teoretiki so opazili, da se svet vse hitreje razvija in napreduje. Razvoj informacijske tehnologije, mnoge transformacije družbe, prehodi iz socialističnih v (post)kapitalistične ureditve so pospeševali proces globalizacije, kar pa je močno vplivalo na javni in zasebni sektor. Kompleksnejše okolje je zahtevalo fleksibilnejše in hitrejšo odzivanje organizacij v privatnem sektorju. Globalna tekma je vplivala na podjetja, ki so se soočala s cenejšimi državami v Evropi in so bila tako prisiljena preučiti stroške in delovne prakse (Flynn in Strehl, 1996: 8–19). Sprememba v privatnem sektorju in spoznanje, da menedžment in učinkovitost javnega sektorja vpliva na javno ekonomijo in nacionalno konkurenčnost sta bila pomembna imperativa za spremembo javnega sektorja. Skrb za nacionalno konkurenco je pognala mnoge v reformo javne uprave. Želja po izboljšanju mednarodnega poslovanja in snovanju boljših investicij ter boljše poslovne klime je gnala vlade po reformi (Hughes, 2003: 13–14). Ko so zasebna podjetja dokazala, da je s prenovo načina vodenja in organiziranja možno zmanjšati stroške in povečati kakovost, so se tudi vlade odločile za zmanjšanje delovne sile v javnem sektorju. Vlade so pričele prenašati prakse menedžmenta in menedžerskih metod iz privatnega v javni sektor. Tudi ljudje so zahtevali večjo kvaliteto storitev. V zgodnjih osemdesetih letih so storitvene industrije v Evropi postale tekmovalnejše. Dejavnosti, kot so bančništvo in letalski prevozi, so tekmovali za svoje stranke ne samo skozi ceno, ampak tudi skozi odnos do strank. To je imelo predvsem dva vpliva na javni sektor. Prvič se je povečalo pričakovanje strank, državljanov glede tega, kako dobro so lahko storitve ponujene.<sup>12</sup> Drugič se je pokazalo, da obstajajo boljši načini zagotavljanja storitev kot birokratično delo. V mnogih državah so se pojavljali politični in ideološki pritiski za spremembe. Privatizacija, zmanjšanje vloge države in raba trga so postali novi cilji, neoliberalizem pa je postal alternativa povojnemu socialdemokratskemu konsenzu (Flynn in Strehl, 1996: 8–19). Pričakovanja strank pa se povečujejo tudi danes. Žurga (2001: 23) tako ugotavlja, da se od organizacij v zasebnem in javnem sektorju danes zahtevajo višji standardi delovanja, kot so veljali v preteklosti.

Tehnološke spremembe so vplivale na menedžment in upravno delovanje. To je ena izmed glavnih sil, ki se pojavlja v sklopu novega javnega menedžmenta in se popolnoma oddaljuje

---

<sup>12</sup> Flynn in Strehl (1996) kot primer povečevanja pričakovanj strank navajata miselnost uporabnikov javnih storitev v osemdesetih letih 20. stoletja. Če banka lahko zmanjša čakalni čas, ali me lahko davčni zbiralec pusti čakati? Če lahko kupim letalsko vozovnico preko interneta, zakaj moja pokojnina potrebuje goro papirjev, preden jo dobim?

od tradicionalne administracije. Raba informacijske tehnologije, e-uprave in vzpostavitev računalniškega sistema z internetnimi povezavami povsod po svetu nujno potrebujejo spremembo birokracije za svoje delovanje (Hughes, 2003: 14). Hitra komunikacija zahteva razpršeno odločanje, stare hierarhične organizacije pa so preokorne, da bi lahko sledile novi tehnologiji (Žurga, 2001: 23). V osemdesetih letih je obstajal kritični proračunski pritisk na javna podjetja. Obdobje recesije je vplivalo na davčno osnovo in povečevalo zahteve javnega sektorja po spremembah zaradi vse večje nezaposlenosti. Javno trošenje je bilo povečano, nacionalni proračuni pa so nenehno dosegali deficite, kar je bil dodaten vzrok, ki je klical po zmanjšanju javnoproračunske porabe (Flynn in Strehl, 1996: 8–19). Toonen in Raadschelders (Ferfila in drugi, 2002: 179) ugotavljata, da se z enakimi ekonomskimi problemi srečujejo javne in državne uprave tudi danes. Največji problemi so predvsem v neučinkoviti rabi sredstev, zadolževanju javnega sektorja, proračunskih pritiskih na znižanje javnih izdatkov, centralizirani birokraciji, neustreznih mehanizmih računovodstva in samozadostnem odnosu uprave do uporabnikov.

Glavni razlog, da se je tradicionalni model administracije pričelo nadomeščati z novim javnim menedžmentom, je, da stari ni več deloval (Hughes, 2003: 50).

*Nekoč je okolje, v katerem deluje uprava, torej družba nasploh, delovala stabilno, predvidljivo in preprosto. Birokratske organizacije so bile s svojim rutiniziranim načinom dela takemu okolju prilagojene. Dandanes temu ni več tako, okolje je hitro spreminjajoče se, naloge uprave so vse bolj kompleksne, zahteve uporabnikov vse večje. Toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost, kar se kaže v neučinkovitem uresničevanju začrtanih politik in v neučinkoviti kontroli politične prakse (Rus v Ferfila in drugi, 2002: 180).*

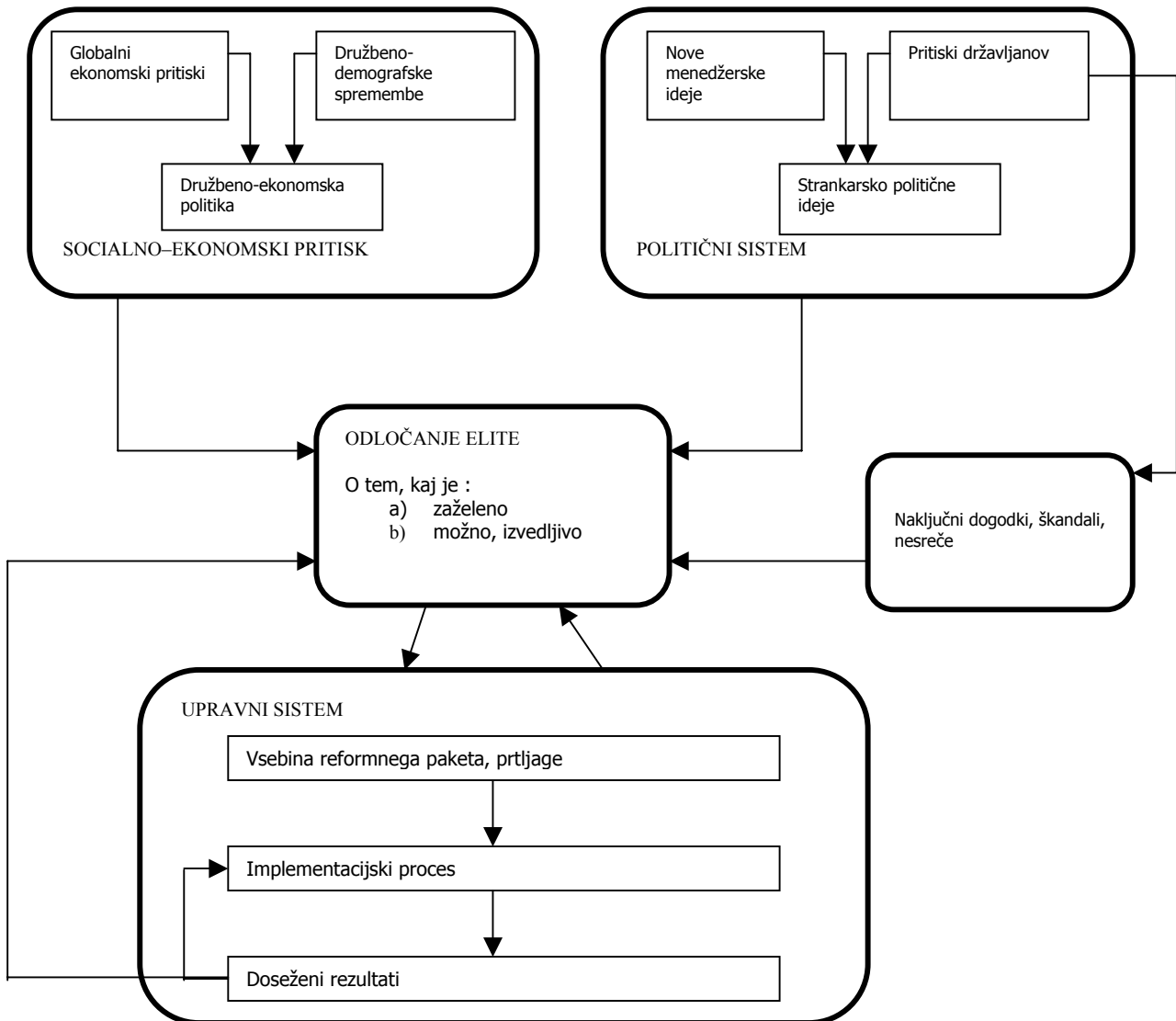
Kovačeva (2002: 180–182) navaja, da je reforma javnega sektorja potrebna tudi v luči sodobnih transformacijskih tokov družbe, in kot glavne vzroke sprememb našteva:

1.) prehodi iz socialističnih v (post)kapitalistične ureditve (t. i. tranzicije); 2.) povezovanje v evropske in mednarodne integracije; 3.) globalizacija poslovanja; 4.) privatizacija in deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja; 5) razvoj informacijske tehnologije; 6.) sprememba vrednostnih prioritet ljudi; 7.) politika in ideologija (vloga uprave se zmanjšuje, uporaba trgov pa povečuje; uvaja se privatizacija; redefinira se pojem javnega; reforme v duhu neoliberalizma z idejo neintervencionalistične države, uprava je vse bolj v funkciji promocije družbenega razvoja). Kovačeva (Ferfila v Ferfila in drugi, 2002: 179) povzema, da je delovanje javnega sektorja neučinkovito tudi zaradi »/.../ posledice gospodarskih, socialnih, političnih in drugih kompleksnih procesov, v katere posega vlada s svojimi politikami, ki so mnogostranske in nepredvidljive, kar otežuje oblikovanje politik, ki bi ustrezale vsem situacijam in prizadetim subjektom«. Vlada ima zelo omejen nadzor nad procesi, ki jih želi uravnavati, oblikovalci zakonodaje pa imajo omejen nadzor nad njenim izvajanjem. Prav tako je delovanje nekaterih političnih predstavnikov izven javnega interesa in zgolj v interesu ožjih skupin ali lobijev (Ferfila v Ferfila in drugi, 2002: 179).

*Vzroke za pojav NUJS lahko delimo na zunanje in notranje; med prve sodijo zahteva po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov, naraščanje nalog, tako glede zahtevnosti kot obsega, med notranje vzroke pa uvrščamo spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacijo, zahtevnost zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja. Te pojavne oblike vodijo v nove pristope na področjih upravljanja človeških virov, organizacijskega managementa in delovnih procesov (Ferfila in drugi, 2002: 183).*

Pollitt in Bouckaert (2004: 25) združujeta vzroke reform in pojasnjujeta, da so reforme posledica sprememb političnih sistemov, socialno-ekonomskih pritiskov, volje političnih odločevalcev, drugih kriznih dogodkov in samega upravnega sistema. Slika (Slika 3.1) prikazuje splošen model reformiranja javne uprave, ki je sinteza reformnih procesov v večini držav.

**Slika 3.1 Model reforme javne uprave**



(Vir: Pollitt in Bouckaert, 2004: 25)

»V javnem sektorju se dandanes povsod po svetu (tudi pri nas) pojavljata predvsem dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov ter na drugi strani zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev« (Ferfila in drugi, 2002: 180). Vzroki reformiranja javne uprave po svetu so torej zelo kompleksni v svoji raznolikosti in vključujoč ekonomijo, socialno sfero, tehnologijo, vlado, proces globalizacije idr. posegajo praktično na vsa področja družbenega življenja. Ker se v svoji osnovi nanašajo na fundamentalne principe življenja vseh ljudi in

reformne prinašajo novo realnost, lahko rečemo, da se javna uprava ta trenutek nahaja v dobi sprememb in transformacije.

V nadaljevanju je opisan izvor novega javnega menedžmenta in njegove razsežnosti, ki se nanašajo na njegovo različno časovno in geografsko pojavnost, na njegovo multiimenskost in različnost reform po tipu in njihovem obsegu.

### **3.2 IZVOR IN RAZSEŽNOSTI NUJS**

Spremembe, ki so rezultirale v novem javnem menedžmentu, imajo svojo zgodovino v razvoju ekonomske teorije. Leta 1970 so konzervativni ekonomisti trdili, da sta vlada in njena uprava ekonomski problem, ki omejuje ekonomsko rast in svobodo. Teoretiki so trdili, da bi manj uprave povečalo blaginjo z dosegom ekonomske učinkovitosti. Z vlado, mnogimi političnimi svetovalci in ekonomisti so države pričele upoštevati neoklasične predloge in počasi vpeljevali v upravo več trga v zagotavljanju dobrin. Na osnovi novih ekonomskih teorij se je leta 1980 sprožil val reform, ki so poskušale nove ekonomske teorije in spoznanja vnesti v delovanje javnih uprav<sup>13</sup> (Hughes, 2003: 10–13).

Internacionalne organizacije, kot so na primer OECD (ang. Organization for Economic Cooperation in Development), Svetovna banka in IMF (ang. International Monetary Fund), so bile zainteresirane za ta program in so ga hotele predstaviti svojim članom in državam klientkam. PUMA (ang. The Public Management Committee) v OECD je prevzela glavno vlogo v reformnem procesu novega javnega menedžmenta. Pojav novega javnega menedžmenta je zaznavala v mnogih državah, ki so se trudile reformirati javno upravo. OECD je poudarjala prednosti NUJS v primerjavi s tradicionalno birokracijo in spodbujala države v rabi nove paradigme, ki kombinira moderne prakse menedžmenta z logiko ekonomije, povečuje uspešnost in učinkovitost, v javni sektor vnaša konkurenčnost in pri tem ohranja klasične vrednote javne uprave<sup>14</sup> (OECD, 1998: 5).

---

<sup>13</sup> Prva pomembna teorija, ki je vplivala na nadaljnji potek dogodkov, je bila teorija javne izbire. Teoretiki so v njej videli orožje, s katerim bi se vlade lahko borile proti preobsežni in neučinkoviti birokraciji. Teoretiki javne izbire so poudarjali, da je najboljši rezultat tisti, ki vsebuje maksimalno vlogo tržne sile in minimalno vlogo vlade. Javna izbira je prinesla alternativo, ki bi spodbudila in dovolila tekmovanje v javnem sektorju in prenesla kar se da največ aktivnosti na privatni sektor. Pojavila pa se je še druga teorija, in sicer principal/agent teorija, ki se je ravno tako nanašala na javni sektor in je še posebej veliko pozornost posvečala odgovornosti. Sledila je transakcijsko-cenovna teorija, ki je predvidevala cenejšo transakcijo v javnem sektorju, in sicer na osnovi pogodbene naravnosti, ki bi zmanjšala administracijo ter v javni sektor vnesla nekaj tekmovalnosti. Teoretiki nove institucionalne ekonomije, posebno javne izbire in principal/agent teorije, so osnovali ideološke baze za mnoge ekonomske in tržne rešitve, ki bi nudile nekaj intelektualne koherence z zoževanjem javnih storitev kot tudi z restrukturiranjem v menedžmentu. (Hughes, 2003: 11–13)

<sup>14</sup> V Poročilu leta 1990 je OECD (1990: 1) trdila, da se novi pristop lahko identificira v večini razvitih držav, kjer so potrebne radikalne spremembe v kulturi javne administracije. Leta 1998 se je trdilo, da napredovanje v uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja vsebuje največji kulturni preobrat, saj se stari način upravljanja, ki je bil dolgotrajen in voden s pravili, zamenjuje z novo paradigmo, ki kombinira moderne prakse menedžmenta z logiko ekonomije, pri tem pa še vedno ohranja bistvene vrednote javne uprave. Ta novi pristop naj bi prinašal rezultate in se osredotočal na stranke. Uporabljal naj bi menedžment ciljev in performance meritve, uporabljal naj bi trg in tržne mehanizme namesto centraliziranega odločanja in kontrolnega stila regulacije, naslanjal naj bi se na konkurenco in izbiro, na prenos nalog in boljše avtoriteto odločanja, na odgovornost ter zanesljivost (OECD, 1998: 5).



Termin NUJS se po svetu ne uporablja enotno, saj so se temeljna načela NUJS začela pojavljati časovno in geografsko v različnem obsegu in na neenoten način. V samem začetku se je termin povezoval s pojmom ekonomičnega in učinkovitega, kasneje v osemdesetih letih pa so se tem pojmom pridružili še strateškost, finančnost, kadrovski menedžment s konkurenco, uspešnost, kvaliteta in reorganizacija. Na tip in obseg reform so vplivali različni faktorji od ustavnega režima pa do stopnje politične podpore ter kulturno zaznavanje vloge in narave države. NUJS se je prvotno uveljavil v ZDA, Novi Zelandiji, Avstraliji ter se preko Velike Britanije razširil v evropski prostor (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska). Sredino šestdesetih let štejejo za začetno obdobje reform javnega sektorja. O reformah v smislu NUJS lahko govorimo šele od konca sedemdesetih in začetka osemdesetih let dalje. Razcvet idej NUJS sodi v obdobje začetka devetdesetih let, ko je tudi večina reform v državah članicah OECD zajeta v obdobju 1989–1992 (Ferfila in Kovač, 2000: 187–189).

V začetku leta 1990 se je novi model javnega sektorskega menedžmenta razmahnil v najrazvitejših državah in v mnogih, ki so se še razvijale. V začetku je dobil novi model mnogo imen, kot so na primer: upravljanje (ang. managerialism), novi javni menedžment (ang. New Public Management in ang. Next Steps) v Veliki Britaniji, tržno osnovana javna administracija (ang. Market-based Public Administration), postbirokratska paradigma, podjetniška državna uprava (ang. Entrepreneurial Government ali Reinventing Government) v ZDA, Neues Steuerungsmodell v Nemčiji, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung v Švici, State Reform v Franciji, novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) v Sloveniji (Hughes, 2003: 4–5). Kljub različnim imenom vsa opisujejo isti fenomen. Večina literature ga sedaj opisuje kot novi javni menedžment. Novi javni menedžment, navaja Kovačeva (Ferfila in Kovač, 2000: 189) je, »/.../ precej poenoten izraz za uveljavljanje bodisi posameznih njegovih načel (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, najpogosteje pa nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti) bodisi za celovito upoštevanje nove paradigme«.

»Uvajanje načel NUJS je potekalo in še poteka na različen način, ponekod poteka centralizirano od zgoraj navzdol in z večjo ali manjšo politično podporo, ponekod pa najprej na lokalni ravni in na način od spodaj navzgor«, ugotavlja Kovačeva (Ferfila in drugi, 2002: 189) in dodaja, da je različna »/.../ tudi intenziteta uvajanja reform, čemur botrujeta različna intenzivnost splošne politične podpore in upravna pripravljenost na spremembe« (Ferfila in drugi, 2002: 189).

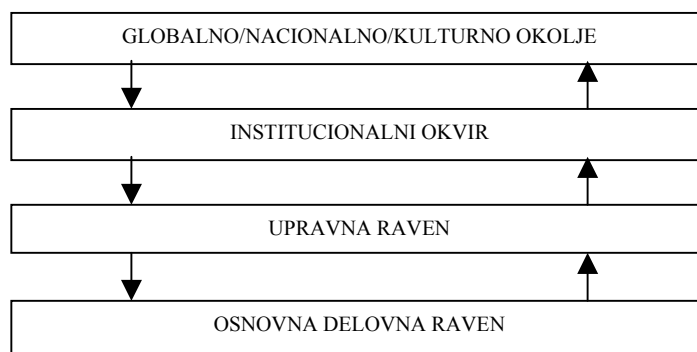
Toonen in Raadschelders (v Ferfila in drugi, 2002: 189) ločita devet tipov strategij reform, ki združujejo različne vsebine in načine reform:

1. *noemanagerizem z uvajanjem poslovnih metod dela, ustanavljanjem agencij, pogodbenim managementom (Nemčija, Italija, Francija, Belgija),*
2. *klasični NPM s privatizacijo, merjenjem učinkovitosti in deregulacijo (VB, Nova Zelandija),*
3. *nova opredelitev politik držav blagostanja (Skandinavija, Nizozemska),*
4. *regijske reforme s privatizacijo, debirokratizacijo in decentralizacijo (Italija, Francija),*
5. *nova usmerjenost uprave k uporabniku (Francija, Italija, Belgija, Španija),*
6. *bolj po načinu kot vsebini je tu tip centralno vodene spremembe paradigme javne uprave v smislu zakonodajnega procesa (germanski in frankofonski prostor),*
7. *po načinu nadalje ločimo postopne in sprva poskusne reforme ter*
8. *»ne-reforme« z majhnimi posameznimi koraki (pravna država germanske tradicije),*

9. nazadnje velja omeniti še izvajanje posameznih ukrepov ali celotne preobrazbe brez programsko zveneče in politično propagirane podpore.

Reforme NUJS se pojavljajo na različnih nivojih in imajo lahko širši ali ožji obseg. Lynn in njegovi sodelavci (2001: 35–37) opisujejo štiri stopnje reformnega procesa (Slika 3.2). Na samem vrhu stoji globalno in nacionalno kulturno okolje. To naj bi bila točka, ki vpliva na začetek reforme oz. je začetek eksplicitnega cilja reforme. Sledi raven institucionalnega okvira, kjer se nahajajo teme redizajna in izbire. Sledi ji upravna raven, kjer ključni akterji razvijajo strategije in oblikujejo odnose. Končna stopnja je tehnično oz. osnovna delovna stopnja, kjer sta uspešnost in cena posamezne funkcije centralno žarišče.

**Slika 3.2: Štiri ravni reforme javnega menedžmenta**



(Vir: Povzeto po Lynn, 2001: 37)

Reforme so se torej pojavile v zelo različnem obsegu in oblikah. Jasno je, da je vsaka država reformirala upravo glede na stanje, v katerem se je nahajala. Klages in Löffler (v Flynn in Strehl, 1996: 8–19) predpostavljata, da imajo države in njihove nacionalne uprave zelo različne upravne kulture, kar seveda zahteva raziskovanje razlik in modernizacijo strategij na lokalni ravni. Flynn in Strehl (1996: 8–19) naštevata mnoge variable, ki vplivajo na to, kako bodo reforme oblikovane in implementirane. Med pomembnejše uvrščata: ustavo, politično mnenje na nacionalni in lokalni ravni, javni odnos do države in njenih zaposlenih, spretnosti in znanje menedžerjev v javnem sektorju, ideološka in politična prepričanja ter različne ustavne ureditve.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Na primer v državah, kjer obstaja močna centralna vlada, ki ima moč nad vso upravo, je centralno vodeno reformo lažje implementirati kot v državah, kjer sta lokalna uprava in vladna uprava obe relativno veliki in ustavno zaščiteni. Prav tako je raba tržnih mehanizmov kot upravnih instrumentov ideja, ki je pogojena z ideološkimi prepričanji in zato močnejša pri krščanski demokraciji in konzervativcih, kot je pri socialdemokratih in socialistih. Obstajajo različni kulturni odnosi do vloge in narave države. Sprejetje relativno velikih davkov in visoke stopnje državne vpletenosti v ekonomijo in socialno življenje se je razvilo med vojno. Med različnimi državami se danes pojavljajo različne zahteve glede tega, koliko je potrebno zmanjšati stroške in koliko naj država posega v gospodarstvo. Razlaga za različno težo, ki je dana reformnim programom, verjetno leži v moči vlade, njeni dolžini obstoja in količini idej vladajoče stranke. Koalijska vlada in občasne spremembe nadzora niso pogoji za trajen reformni program (Flynn in Strehl, 1996: 8–19).

V nadaljevanju je opisan razvoj novega javnega menedžmenta, njegovi teoretični začetki in mnoge sodobne opredelitve, teorije in definicije, ki pojasnjujejo, kaj novi javni menedžment je, kaj prinaša in kako deluje.

### **3.3 RAZVOJ NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA, NJEGOVI TEORETIČNI ZAČETKI IN SODOBNE TEORETSKE OPREDELITVE**

#### **3.3.1 Prve formulacije novega javnega menedžmenta**

Prva formulacija novega javnega menedžmenta je bila oblikovana v OECD leta 1991 in je trdila, da se ključne reforme, bolj ali manj v isti smeri, pojavljajo v več kot polovici držav članic. V poročilu<sup>16</sup> (1990) OECD so kot ključna področja reforme navedena: upravljanje človeških virov, finančni menedžment, odzivnost napram uporabnikom, spremembe v regulativi, uvajanje informacijske tehnologije, merjenje uspešnosti in priprava politik (Ferfila in drugi, 2002: 191).

Prvi, ki je teoretično in sistematično opredelil bistvo novega javnega menedžmenta, je bil Hood, ki je leta 1990 po britanskih izkušnjah povzel vrsto pristopov, ciljev in ukrepov na področju modernizacije javnega sektorja. Povzel ga je v 7 točkah: usmeritev na profesionalni menedžment, uvedba standardov in merjenja uspešnosti, izhodna kontrola, decentralizacija, konkurenca, poslovne metode dela in ekonomična poraba virov (Ferfila in drugi, 2002: 176). Reforme so tako po Hoodu leta 1991 prvič dobile neko splošno oznako pod imenom novi javni menedžment. Tudi drugi avtorji so poskušali opredeliti model NUJS.<sup>17</sup> Med vsemi opredelitvami pa sta najbolj univerzalno in vesplošno opredelitev podala avtorja Osborn in Gaebler (1992). V svojem delu z naslovom *Reinventing Government* sta povzela dobre prakse iz ZDA, podala možnosti za prenovo vladnega sektorja in novi javni menedžment opredelila v desetih načelih. Njune prakse temeljijo na vlogi države kot subjekta, ki zagotavlja javne storitve, ne pa nujno tudi izvaja. Načela, ki sta jih navedla:

1. usmerjenost k uporabnikom,
2. konkurenčnost,
3. usmerjanje namesto izvajanja,
4. poslanstvo in strateški menedžment,
5. naravnost k rezultatom oz. uspešnost in učinkovitost dela,
6. ekonomičnost,

---

<sup>16</sup> OECD leta 1991 v poročilu navaja, da večina držav sledi dvema širokima potema. Prva pot: države vse več pozornosti posvečajo izboljšanju ravnanja s človeškim viri, skrbijo za razvoj in kvaliteto javnih organizacij z rabo menedžmenta, tehnologije, povratne informacije uporabnikov ter vključevanjem osebja v proces odločanja. Druga pot: države se vse več naslanjajo na zasebni sektor, pomembne postajajo relacije s strankami, organizacije želijo ustvariti učinkovit, konkurenčen, odprt sistem, sodelujejo pogodbeno z organizacijami v zasebnem sektorju, kar posledično naznanja konec monopola javne uprave (Hughes, 2003: 51).

<sup>17</sup> Svojo formulacijo sta dodala npr. tudi Holmes in Stand (Hughes, 2003: 51–52), ki sta paradigmo menedžmenta opisovala kot dober menedžerski pristop, v katerem sta poudarjala: večjo strateško orientiranost in orientiranost k rezultatom, zamenjavo centraliziranega, hierarhičnega modela z decentraliziranim menedžmentom, fleksibilnost uprave, poudarek na pooblašcanju in odgovornosti, pogodbeni menedžment, kompetitivno okolje, večjo odgovornost in transparentnost na rezultatih, storitveni proračun in menedžerski sistem, ki podpira te spremembe.

7. avtonomnost in delegiranje,
8. decentralizacija,
9. preventivno in proaktivno delovanje,
10. tržni mehanizmi (Brezovšek, 2004: 179).

Načela Osborna in Gaeblera sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju. »Navedene prvine koncepta novi javni management naj ne bi prinašale samo sodobnejše organiziranosti in delovanja uprave, temveč tudi finančne učinke, ki pa so dolgoročni« (Žurga, 2001: 50).

### **3.3.2 Definicije novega javnega menedžmenta**

Definicije novega javnega menedžmenta imajo več smeri oz. modelov. Tako poznamo:

- 1) *neotaylorizem z vplejevanjem racionalnih metod dela v javni sektor,*
- 2) *uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor,*
- 3) *NUJS kot sredstvo za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham in Horton v Ferfila in Kovač, 2000: 184).*

Z definicijo pojma novega upravljanja javnega sektorja (NUJS) se je ukvarjalo več strokovnjakov. Definicije so si med seboj v marsičem podobne, med seboj pa se tudi razlikujejo.

*Pojem novi javni menedžment (angl. New Public Management – NPM) označuje koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja. Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njihovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti na rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov, ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 2001: 49).*

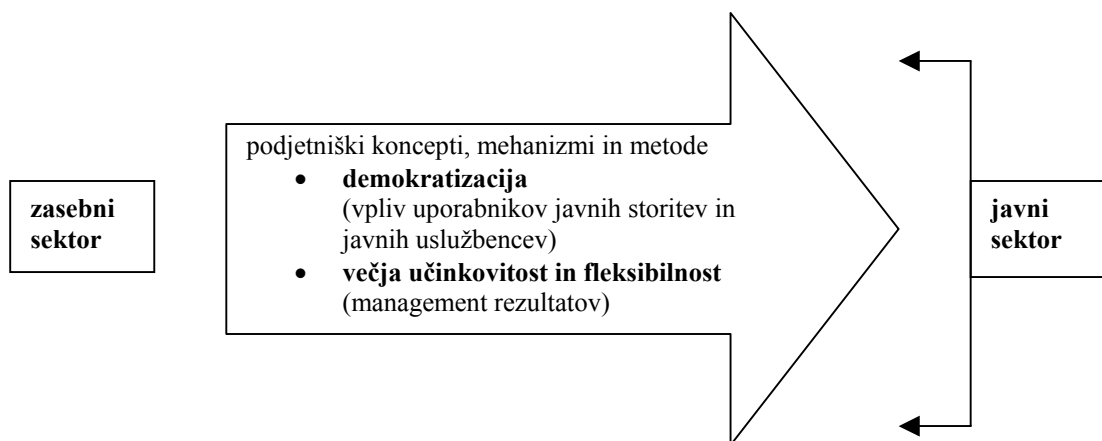
Novo upravljanje javnega sektorja Kovačeva (Ferfila in Kovač, 2000: 183) opredeljuje kot »/.../ novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor«.

Setnikar-Cankarjeva (v Ferfila in Kovač, 2000: 185) navaja, da »/i/zraz NUJS označuje vsebine, namenjene preoblikovanju organizacije in postopkov javnega sektorja za večjo konkurenčnost in učinkovitost pri uporabi sredstev in izvajanju storitev; v ožjem pomenu gre za opredeljevanje gospodarske funkcije države pri zagotavljanju storitev njenim državljanom in za odnos države do državljanov«.

Perry and Kraemer vidita novi javni menedžment kot spojitev normativne orientacije tradicionalne javne administracije in instrumentalne orientacije splošnega menedžmenta. Hood je pisal, da se javni menedžment nahaja med generičnim menedžmentom (komercialni, privatni sektor) in med tradicionalnimi problemi javne administracije. Clarke in Newman sta zapisala, da govorimo o novi upravljalski državi (ang. Managerial State), kjer hočemo locirati menedžment kot kulturno obliko in ideologijo ter prakso kot nujno politično ureditev (Pollitt in Bouckaert, 2004: 16–17). Dunleavy in Hood (Falconer v Ferfila in drugi, 2002: 176) razlagata, da gre za reorganizacijo upravnih teles v smislu približati njihovo vodenje, poročanje in računovodstvo poslovnim metodam; hibrid menedžmenta z naraščajočim poudarkom na jedru vrednot javnih služb.

Pečar (1995: 129) kot jedro koncepta novega javnega menedžmenta vidi ukrepe, ki stremijo k razvijanju tekmovalnosti, razdruževanju prevelikih upravnih birokracij (ustanavljanje t. i. izvršnih agencij) in spodbujanju večje produktivnosti na podlagi merjena učinkovitosti. Pečar (1995: 129) navaja tri značilnosti NUJS. Prva značilnost NUJS je tekmovalnost, pod kar našteva javne natečaje, ločitev strateške in izvajalske funkcije, pogodbe, financiranje glede na število porabnikov ter nadzor. Druga značilnost NUJS je razdruževalnost. Sem spadajo korporatizacije, pojav polvladnih, mikrolokalnih in izvršnih agencij, drobljenje privatiziranih industrij, merjenje učinkovitosti, standardi uspešnosti in deprofesionalizacija. Kot tretjo značilnost navaja spodbujanje večje storilnosti, ki zajema privatizacijo lastništva, spremembe zakonodaje, vključevanje trga kapitala, razvoj tehnologij, vrednotenje in podjetniško upravljanje lastnine, fleksibilnejše nagrajevanje, variabilni delež in plače.

### Slika 3.3: Novi javni menedžment



(Vir: Brezovšek, 2004: 180)

»Novi javni management se od klasičnega pojmovanja javnega upravljanja razlikuje v osredotočanju na druge cilje« ugotavlja Kovačeva in pri tem zaključuje, da »/s/kupno vsem tem opredelitvam je dvoje – s podjetniškimi metodami doseči učinkovito in demokratično upravo« (Brezovšek, 2004: 179–180).

### **3.4 JAVNI MENEDŽMENT NADOMEŠČA ADMINISTRACIJO – NOVA PARADIGMA**

Javni menedžment se ukvarja z delovanjem in upravljanjem organizacij v državni upravi, kot pojem pa se uporablja šele zadnjih dvajset let. Z delovanjem upravljanja organizacij v državni upravi se je v preteklosti ukvarjala javna administracija, kjer je bil osrednji dejavnik administracije birokrat (uradnik), danes pa je nosilec javnega menedžmenta poslovnež (Žurga, 2001: 25).

#### **3.4.1 Javna administracija in Webrov model birokracije**

Javna administracija je pomenila velik civilizacijski napredek. Oblastnika, ki je moč uporabljal po lastni presoji, je zamenjal birokrat, ki je moč uporabljal skladno s predpisi. Beseda birokracija<sup>18</sup> je v prvotni rabi imela pozitiven pomen in je pomenila racionalno in učinkovito organizacijsko metodo. Kljub svoji okorni učinkovitosti je birokratski model deloval dolgo časa, in sicer zato, ker je reševal osnovne težave ljudi. Zagotavljal je varnost pred nezaposlenostjo, stabilnost, osnovno pravičnost in enakost, zagotavljal je delovna mesta in dobrine, ki so jih ljudje potrebovali. »Kot zelo uporaben se je ta model izkazal med intenzivnimi krizami ter v obdobju vojn. V krizi so cilji jasni in deljeni, naloge jasno usmerjene in vsak je pripravljen prispevati za skupno stvar. Realizacijo nalog sta zagotavljala pristop od zgoraj navzdol in načelo ukazuj in nadziraj« (Žurga, 2001: 25).

Značilnosti birokratske organizacije predstavljajo naslednji pojavi:

1. *hierarhična piramida kot posledica analitičnega mišljenja v organizaciji,*
2. *utrjena rutinizirana delitev dela,*
3. *profesionalnost in specializacija zaposlenih,*
4. *abstraktna pravila o strukturi in dejavnosti organizacije,*
5. *depersonalizacija odnosov z ljudmi kot nosilci vlog in izvrševalci upravnih nalog, ne posamezniki,*
6. *formalni načini dokumentiranja in komuniciranja,*
7. *ločitev politike in uprave je zelo pomembna, ker gre za strokovno in ne vrednostno odločanje. Za Webra je bilo birokratsko upravljanje predvsem strokovno izvrševanje nalog, ki jih upravi naloži zakonodajalec, kar birokracija izvede zaradi racionalizma dela z visoko stopnjo učinkovitosti (Ferfila in drugi, 2002: 163).*

Prednosti birokratske organizacije so predvsem v tem, da je ta organizacija sposobna opravljati najobsežnejše in najbolj zapletene naloge v sodobni družbi. Njene prednosti so v njenih količinskih zmogljivostih, pa tudi v kakovosti, ki jo zagotavlja. Zagotavlja tudi kontinuiteto dela in s tem stabilnost organizacije, natančnost v poslovanju ter objektivnost v

---

<sup>18</sup> Beseda birokracija izhaja iz korenov »biro«, ki pomeni zeleno barvo miz uradnikov, in »kratei« termina, ki pomeni vladati. Termin ima več pomenov, navadno se ga opredeljuje kot poseben tip organizacije z rutiniziranim delom, položaj ločenosti odgovornosti upravne organizacije od politike, danes pa je najpogosteje uporabljan v smislu okostenelosti, potratnosti in nepotrebne zapletenosti upravnega aparata. Nemškega sociologa Maxa Webra štejemo za začetnika znanosti v organizaciji. Njegovo najpomembnejše odkritje je odkritje birokratske organizacije kot prve zaokrožene teorije. Weber se ni ukvarjal z upravo z njene tehnične plati, pač pa ga je zanimala predvsem njena družbena vloga oz. funkcija v sodobnem svetu. Podal je prvo celovito analizo uprave, ki velja za vsa družbena področja (za državno, gospodarsko in privatno upravo). S tem je prvi ugotovil univerzalnost upravljanja, ki ima na vseh družbenih področjih enako vlogo in deluje po enakih birokratskih merilih (Predavanje pri predmetu javna uprava, 2002).

družbenih odnosih. Pomanjkljivosti so v birokratskem formalizmu, togosti, uradniški brezdušnosti, prelaganju dela ter v nasprotju med hierarhijo in strokovnostjo.

Mnogi kritiki tako danes ugotavljajo, da Webrova teorija ni več primerna za današnji čas (Ferfila in drugi, 2002: 169). Birokratski način prehaja v učinkovitejši menedžerski način upravljanja, kjer menedžer za razliko od birokrata ni več pasiven izvajalec predpisov, ampak je inovativen in pri svojem delovanju potrebuje bistveno več maneverskega prostora (Žurga, 2001: 26).

### **3.4.2 Novi javni menedžment posega na fundamentalne principe tradicionalne administracije**

Danes, ko govorimo o transformaciji javnega sektorja v naprednih državah imamo v mislih predvsem prehod iz tradicionalnega modela javne administracije, ki je prevladoval v večini dvajsetega stoletja v fleksibilen, tržno usmerjen javni menedžment. Nova paradigma posega direktno na fundamentalne principe tradicionalne javne administracije. Eden izmed teh fundamentov je birokracija, s katero so vlade organizirale svoje delovanje v obliki hierarhije.

Birokracijo se je dojemalo kot najboljši način dela in procedure, ki je temeljil na manualnem delu uradnikov. Princip, po katerem je delovala, je bilo birokratično zagotavljanje storitev in dobrin, kjer je državna uprava imela vlogo direktnega dobavitelja dobrin in storitev. Obstajalo je splošno prepričanje med upravniki v politično-administrativni dihotomiji, da so lahko politične in administrativne zadeve ločene. Uprava naj bi obstajala kot instrument, ki bi izvrševal navodila, medtem pa naj bi bile vse naloge politike in strategije v domeni političnega vodstva. Motivacija vsakega posameznega javnega uslužbenca je bila zbrana pod imenom javnega interesa in verjelo se je, da se javne storitve zagotavlja nesebično. Javno upravo se je dojemalo kot posebno vrsto aktivnosti, ki je zahtevala profesionalno, nevtralnno in anonimno birokracijo z življenjsko zaposlitvijo in z zmožnostjo služiti kateremu koli političnemu gospodarju enako. Naloge, ki jih je opravljala javna uprava (administracija) so bile administrativne v dobesednem smislu, in sicer se je sledilo navodilom drugih, brez osebne odgovornosti do rezultatov (Hughes, 2003: 1).

Ta dejstva se danes spreminjajo. Zagotavljanje dobrin in storitev preko birokracije ni edini način zagotavljanja javnih dobrin in storitev, saj državne uprave lahko delujejo indirektno skozi podružnice, regulacije in pogodbe. Politične in upravne zadeve so se kljub prepričanju o strogi ločitvi administracije in politike v resnici vedno prepletale in tako ločitev med politiko in upravo ni bila nikdar realnost.<sup>19</sup> Birokracija je javne uslužbenke oblikovala v izvajalce nalog, ki so ostajali brez inovativnosti. Prav tako pa obstaja problem v povezovanju birokracije in demokracije, saj racionalnost, skrivnostnost, rigidnost in hierarhija niso združljive s pojmom demokracije. Napredek tehnologije, kjer birokracija ni več potrebna, ter sprememba birokracije v rigidno, preveč formalizirano in prav nič elitno formo so problemi, ki jih Weber ni predvidel. Zaposlitev za celo življenje danes ni več smiselna, organizacije morajo odpuščati neefektivne delavce in jih menjati s konkurenčnejšimi. Birokracija neefektivnih delavcev ni odpuščala, napredovanje je potekalo po načelu senioritete, smoter

<sup>19</sup> Politično formo od upravne forme ali politika od administratorja (javnega uslužbenca) ni bilo mogoče nikdar razmejiti. Poznana in možna je bila samo groba delitev, združena v točki, ki je opredeljevala kaj in kje so upravne službe in kje politične službe. V realnosti je delitev uprave in politike težko izvedljiva, ali kot pravi Peters (v Hughes, 2003: 21), da politika ne more biti ločena od uprave. Delo javnih uslužbencev mora biti kot fundamentalno politično, vendar hkrati ne nujno strankarsko politično (Peters v Hughes, 2003: 33).

uprave kot »služiti narodu« pa je kaj kmalu zamajal temelje politične nevtralnosti in z njo povezane zanesljivosti in odgovornosti, saj je služiti narodu pomenilo služenje izvoljeni vladi (Hughes, 2003: 33–35).

### **3.4.3 Novi javni menedžment v primerjavi s tradicionalno administracijo**

V letih 1980 in 1990 se je pojavil novi menedžerski pristop v javnem sektorju kot odziv na nezadovoljiv tradicionalni model administracije. Kamarck (v Hughes, 2003: 44–45) pravi, da je bil konec dvajsetega stoletja v javni upravi revolucionaren v enakem smislu, kot je bil Webrov model birokracije v devetnajstem stoletju. Ne glede na to, kako se model imenuje (po svetu ima različna imena), gre za model, ki predstavlja konkurenco birokratskemu modelu. Predstavlja odmik od klasične birokracije, javne organizacije oblikuje v fleksibilnejše forme, predvideva jasno začrtane cilje organizacij in človeških virov ter omogoča merjenje dosežkov skozi performance indikatorje. Prav tako je več sistematičnega vrednotenja programov kot prej in seveda več vrednotenja doseganja ciljev vlade. Poudarja se geslo »bolj vodenje kot veslanje« in se zavzema za trend zmanjševanja upravne funkcije skozi privatizacijo in pogodbeni menedžment (Hughes, 2003: 45).

Administracija je ožji in funkcijsko bolj omejen pojem kot menedžment, če upoštevamo dejstvo, da sprememba javne uprave v javni menedžment pomeni veliko spremembo v teoriji in funkciji. Besedi sta si blizu v pomenu, vendar hkrati tudi zelo različni v semantičnem smislu. Prva značilna razlika je v drugačni vlogi menedžerja od javnega administratorja v birokraciji.<sup>20</sup> Termina administracija in menedžment nista sinonima, niti nista sinonima njuni aplikaciji v javnem sektorju.<sup>21</sup> Javna administracija je dejavnost služenja javnosti in javni uslužbenci izvajajo politiko, ki jim jo narekujejo drugi. Ukvarja se s procedurami, s prevajanjem politike v dejanja. Menedžment vsebuje administracijo, ampak poleg tega tudi organizacijo za doseg ciljev z maksimalno učinkovitostjo, prav tako odgovornost za rezultate. Ta dva elementa nista nujno prisotna v administraciji. Javna administracija se osredotoča na proces, procedure, dostojnost, točnost, primernost, medtem ko menedžment vsebuje še mnogo več (Hughes, 2003: 6–7).

**Tabela 3.2: Modela klasičnega in novega javnega menedžmenta**

<b>Klasični model javnega upravljanja</b> (ang. Public Administration)	<b>Model novega javnega menedžmenta</b> (ang. New Public Management)
pravila	cilji in rezultati
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
Formalizem (primeri)	inovativnost
odprtost	tajnost
pritožbe: s pogajanjem	z odpovedjo

<sup>20</sup> Oxfordski slovar definira administracijo kot dejanje upravljanja in izvrševanja ukazov po določenih navodilih in administratorja kot osebo, ki upravlja zadeve, ki so povezane z izvrševanjem. Medtem ko je beseda menedžment definirana kot vodenje, nadzorovanje zadev poteka po posameznih korakih in je prevzemanje odgovornosti za rezultate (Vir: Wikipedija, prosta enciklopedija, [http://sl.wikipedia.org/wiki/Slovar\(6.2.2005\)](http://sl.wikipedia.org/wiki/Slovar(6.2.2005))).

<sup>21</sup> Latinska osnova teh dveh besed kaže na signifikantne razlike. Administracija izhaja iz besede »ministrare«, kar pomeni služiti, krmariti; menedžment izhaja iz besede »manus«, ki pomeni kontrolirati, nadzorovati z roko. Glavna razlika je v/med »služiti« in »kontrolirati ter dosegati rezultate« (Vir: Wikipedija, prosta enciklopedija, [http://sl.wikipedia.org/wiki/Angle%C5%A1%C4%8Dina.\(6.2.2005\)](http://sl.wikipedia.org/wiki/Angle%C5%A1%C4%8Dina.(6.2.2005))).



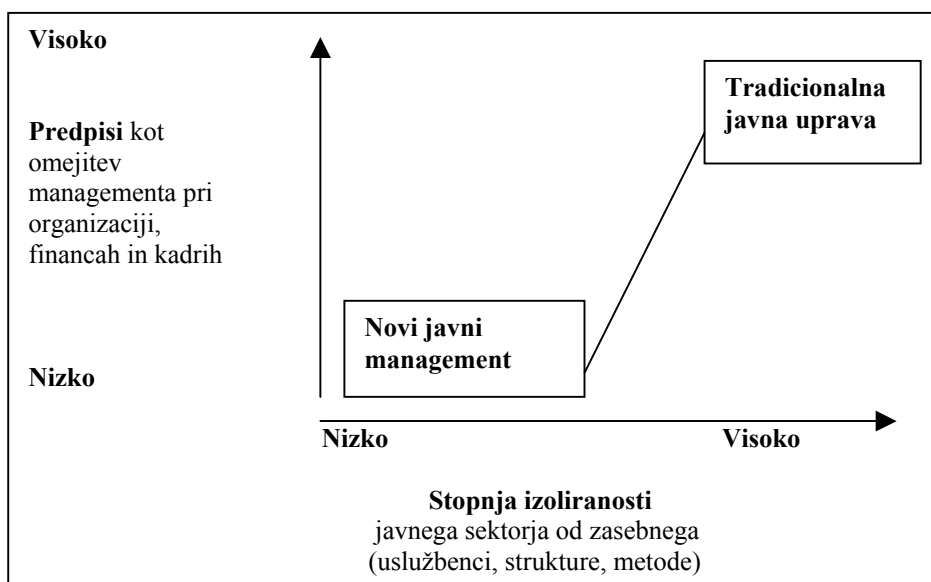
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

(Vir: Lane, 1995: 195)

Novi javni menedžment prinaša nove načine upravljanja javnega sektorja. Naschold (v Brezovšek, 2004: 180) navaja naslednje načine:

- produktna organizacija s procesno verigo namesto funkcionalne delitve dela,
- pogodbeni menedžment in avtonomija namesto hierarhije,
- naravnost k uporabnikom namesto prevlade ponudnika,
- strateški menedžment kot dopolnilo vladavini prava in pravil.

**Slika 3.4: Prehod od tradicionalnega upravljanja k novemu javnemu menedžmentu**



(Vir: Brezovšek, 2004: 181)

### 3.4.4 Nova paradigma NUJS

Ko opazujemo spreminjanje trendov v razvoju javnega sektorja, lahko opazimo, da so si ideje med seboj podobne. Prav zaradi tega lahko govorimo o novi paradigmi upravljanja javnega sektorja oziroma o prehodu od birokratskega administrativnega k novemu upravljanju in menedžmentu javnega sektorja. Pri tem ni bistvena podobnost izvajanih ukrepov in metod, temveč osnovno hotenje izboljšati delovanje javne uprave v smislu učinkovitega in manj potratnega telesa. Reforme NUJS sovpadajo v nekaterih skupnih točkah. Skupni so jim predvsem identični temeljni vzroki za reforme v smislu NUJS, ki se nanašajo na finančno krizo ter evropsko integracijo. Vsa reformna prizadevanja so imela močno politično podporo, posamezni ukrepi in programi so medsebojno povezani in se stalno nadgrajujejo. Pri iskanju enotnih smernic razvoja pa ne smemo spregledati razlik med državami, ki ustvarjajo različnost reform v javnem sektorju (Ferfila in Kovač, 2000: 191).

Zadnja tri desetletja je novi javni menedžment v nenehnem vzponu. Vendar pa se odpirajo tudi vprašanja, konkretno povezana z modernizacijo javnega sektorja, in sicer ugotavljanje potreb po spremembah meja reform. Vprašanja so povezana predvsem s stopnjo, do katere so reforme potrebne, in kdaj gre pri reformiranju le še za uveljavljanje partikularnih ekonomskih interesov močnih posameznikov. Pomembno pa bo tudi razmisliti o povezavi restrukturiranja in ukrepov politike upravljanja kadrovskega virov ter stopnji potrebne de/centralizacije.

### **3.5 MODELI NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA**

Ferlie, Pettigrew, Ashburner in Fitzgerald (v Žurga, 2001: 53–57) navajajo tipologijo vsaj štirih modelov NUJS :

- 1) **Model učinkovitosti:** Za model učinkovitosti je značilen povečan finančni nadzor ter jasno določanje ciljev in centralen nadzor nad njihovim izvajanjem, merjenje učinkovitosti, tako finančne kot strokovne. Za model je značilno tudi določanje standardov, poudarek pa je predvsem na odzivnosti na zahteve uporabnikov. Pri tem modelu gre za deregulacijo delovnega trga ter prenos moči s stroke na menedžment.
- 2) **Model decentralizacije:** Model izhaja iz opažanja, da se je trend širjenja organizacij in njihove hierarhične strukture do leta 1975 preusmeril v obratno smer, kar vodi k ploščenju organizacijske piramide, decentralizaciji strateškega in proračunskega odločanja, povečanemu sklepanju pogodb izven organizacije in k ločitvi majhnega strateškega jedra in večje izvajalske periferije s ciljem večje organizacijske fleksibilnosti.
- 3) **V iskanju odličnosti:** Model poudarja vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture, zavrača pa strogi racionalizem. Odličnost v javnem sektorju pomeni težnjo po zmanjševanju birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračunov brez slabšanja kvalitete in inovativnosti.
- 4) **Usmeritev k javnim storitvam, službi javni koristi:** Model se pojavlja od konca osemdesetih let, začetka devetdesetih let in je še najmanj razvit. Ta model poudarja združevanje (a ne poenotenje) razvojnih idej javnega in privatnega sektorja, poudarjajoč kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega privatnega menedžmenta. Močan poudarek daje odgovornosti javnega sektorja napram uporabnikom. Model poudarja skrb za kvaliteto storitev, vključitev uporabnikovih zahtev in vrednot v proces upravljanja. Preferira izvoljene predstavnike pred imenovanimi. Model je skeptičen glede uvedbe trgov v javni sektor in bolj poudarja skrb za javno dobro pred rutiniziranim delom. Model predvideva soupravljanje uporabnikov ter odgovornost javne uprave napram uporabnikom.

### **3.6 SODOBNE METODE IN TEHNIKE MENEDŽMENTA**

Koncept NUJS ima podlago v modernih organizacijskih pristopih, od katerih ima najpomembnejšo vlogo celovito obvladovanje kakovosti (ang. Total Quality Management – TQM) (Ferfila in drugi, 2002: 184). V organizacijah, tako zasebnih kot javnih, je eno izmed najzahtevnejših opravil odločanje. Menedžer je nenehno razpet med dobrimi in slabimi odločitvami, ki jih sprejema, posledice pa so tiste, na osnovi katerih lahko presoja kakovost odločitev. Da bi menedžer sprejemal čim boljše odločitve, je potrebno obširno menedžersko znanje, tim sodelavcev in poznavanje sodobnih metod za večjo učinkovitost menedžmenta. Pečar (2001: 25) navaja nekaj sodobnih metod za večjo učinkovitost menedžmenta:

- menedžment celovite kakovosti (ang. Total Quality management – TQM),
- statistična kontrola procesov (ang. Statistical Process Control – SPC),
- zgledevanje »bench marking« (sistematična primerjava internih in eksternih kazalcev in informacij o poslovanju in delovanju procesov),
- management performanse (ang. Performance Management – PM),
- prenova/izboljšanje procesov (ang. Process Reengineering – Innovation and Improvement).

Vse te metode so med seboj tesno povezane. Pretežno so v funkciji razvoja kakovosti in omogočajo uporabo na področju javne uprave. »Bistvo njihove vsebine je v analitičnem proučevanju in stalnem izobraževanju procesov, ki morajo biti usklajeni tudi z zahtevami uporabnikov« (Pečar, 2001: 25). Seveda pa so za proučevanje in izboljšanje organizacijskega delovanja v javni upravi potrebni tudi celoviti in na relevantnih meritvah temelječi sistemi podatkov in informacij. Prav tako je potrebno izboljšave prilagoditi zahtevam uporabnikov in hkrati primerno usposobiti nove javne menedžerje, ki se bodo odločali na osnovi predhodnih analiz in ne bodo odvisni od politične moči odločevalcev (Pečar, 2001: 25).

### **3.6.1 Menedžment celovite kakovosti (TQM)**

Menedžment celovite kakovosti so razni avtorji interpretirali različno. Nekateri so trdili, da je menedžment celovite kakovosti pristop k motiviranju s ciljem izboljšati storitve za zunanje uporabnike, spet drugi so v TQM videli osredotočanje na interno usposabljanje kot sredstvo motiviranja zaposlenih, ki ponuja zaposlenim orodja za uspešno izboljšanje dejavnosti (Pečar, 2001: 25). »Vendar je management celovite kakovosti več kot le usposabljanje in timsko delo, postati mora orodje za samoučenje (razvoj) vsake organizacije. Management celovite kakovosti zahteva nov pristop za osredotočanje na procese in preusmeritev poslovnih prizadevanj ter izpostavitve organizacijskih vprašanj, ki presegajo običajne pristope zagotavljanja izdelkov in storitev« (Pečar, 2001: 25). TQM zahteva »samoučečo organizacijo«, ki se kontinuirano izboljšuje, njen cilj je na najboljši način proizvajati najboljše izdelke ali storitve, hkrati pa poudarja pomen vsakega zaposlenega v organizaciji (Pečar, 2001: 29). Mnogi avtorji so v kasnejšem razvoju TQM pričeli poudarjati pomembnost uporabnika. Tako Deming (v Pečar, 2001: 28) pravi da » /p/oslovni proces se začne z uporabnikom. Če se dejansko ne prične z uporabnikom, se prepogosto nesrečno konča z uporabnikom«.

### **3.6.2 Statistična kontrola procesov**

Metoda statistične kontrole procesov je tesno povezana s sistemi zagotavljanja kakovosti in je orodje za analizo, diagnozo ter prognozo procesov v posamezni organizaciji. Menedžerji se v organizacijah soočajo s problemom poznavanja vsebine procesov in variacij ter kaj te variacije povzroča. Za razumevanje procesov potrebujejo številne informacije, saj se le na podlagi kvalitetnih informacij, njihovem selekcioniranju in na podlagi sistema meritev lahko lotijo celovite faze odločanja oz. reševanja problemov z namenom sprejeti najprimernejše ukrepe (Pečar, 2001:37). »Bistvo statistične kontrole procesov ni toliko v statistični kontroli kot v smislu razvoja konkurenčnosti« (Pečar, 2001: 38).

### **3.6.3 Zgledovanje – »bench marking«**

»'Bench marking' predstavlja vsebino, ki jo povzemajo organizacije, ki se želijo stalno analizirati, opazovati svoje delovanje in interne procese in kontinuirano uvajati izboljšave na osnovi celovitih primerjalnih analiz« (Pečar, 2001: 38). 'Bench marking' temelji na celovitih meritvah performanse in zajema primerjavo rezultatov ter procesov, ugotavlja najboljše izvedbe in vzpodbuja izboljšave procesov. Pri tej metodi organizacija poišče organizacijo, ki je zelo dobra oz. najboljša v dejavnosti, ki jo izvaja tudi sama, in jo natančno preuči. Nato se naredi plane za izboljšanje delovanja organizacije, se jih uvede v prakso in nadzira uresničevanje ter doseganje rezultatov. Za razliko od menedžmenta celovite kakovosti 'Bench marking' vsebuje tudi zunanjo primerjavo, ki je temeljni predpogoj konkurenčnosti (Pečar, 2001: 38).

### **3.6.4 Menedžment performanse**

»Management performanse predstavlja podaljšano in poglobljeno vsebino managementa za doseganje ciljev (management by objectives – MBO« (Pečar, 2001: 40). Menedžment performanse daje poudarek relaciji menedžer : zaposleni (delavec). Zajema stalno komunikacijo med menedžerjem in vsakim zaposlenim za razjasnitev delovnih nalog z namenom stalne izboljšave performanse. Performanse v tem smislu pomeni uspešnost, kakovost, učinkovitost, produktivnost. Menedžment se ukvarja predvsem z vprašanjem, kako izboljšati performanse sistemov. V teh sistemih sta posebej pomembna dva sistema: stroji (tehnična oprema) in ljudje (zaposleni). Menedžment performanse se ukvarja s postavljanjem delovnih ciljev zaposlenih in stalnega spremljanja uspešnosti njihovega uresničevanja. Ukvarja se z aktivnostmi celotnega sistema produkcijskega okolja, ki so potrebne za transformacijo inputov v outpute z dodano vrednostjo (Pečar, 2001: 41).

### **3.6.5 Prenova/izboljšanje delovnih procesov**

Prenova delovnih procesov je bolj znana v privatnem sektorju. Podjetja prenovo delovnih procesov izvajajo zaradi pritiskov konkurence. Ta metoda zahteva in združuje procesno gledanje različnih strokovnjakov na poslovanje in uvajanje novosti v ključne procese, ki ustvarjajo nove potenciale za zmanjšanje stroškov in porabe časa, izboljšujejo kakovost in povečujejo fleksibilnost pri doseganju strateških ciljev. »Procesna usmeritev zajema: obravnavo strukture, osredotočenje na cilj, upoštevanje norm in standardov, meritve uspešnosti, analizo interesno vključenih in pričakovanja uporabnikov« (Pečar, 2001: 45). Skozi leta se je razvilo več vrst prenove procesov. Tako poznamo: inoviranje procesov – Process innovation (razvoj HRM – Human resource management) v poznih 80. letih, razvijanje procesov na novo – Process reengineering (združitev IT – Informacijske tehnologije in HRM) v poznih 90. letih, zasnova procesov na novo – Process redesign (z vključitvijo IT) v zgodnjih 80. letih, izboljšanje procesov – Proces improvment (upoštevanje koristnih predlogov) lastnost učeče organizacije (Pečar, 2001: 45). Tako izboljšanje kot inoviranje procesov zahteva spremembe v kulturi organizacije. Pozornost je potrebno usmeriti na operativno delovanje (performanso), z meritvami inputov, procesov, outputov in rezultatov. Pomembni komponenti sta tudi samostojnost in z njo povezana samokontrola, ki sta skupaj z že naštetimi lastnostmi pomembni lastnosti, ki označujeta glavne spremembe v kulturi. Vse izboljšave in inovativne spremembe procesov pa je potrebno vključevati v tehnike menedžmenta popolne kakovosti – TQM. IT predstavlja, čeprav je kot ključni resurs v poslovnem svetu prisoten komaj štirideset let in je najmanj poznan, največji potencial za radikalno izboljšanje procesov poslovanja (Pečar, 2001: 49).

#### **4. NUJS PO POSAMEZNIH PODJETNIŠKIH NAČELIH**

Osborne in Gaebler (Reinventing Government) sta oblikovala tip preoblikovanja vladnega sektorja in navedla 10 glavnih načel NUJS, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju:

- 1) usmerjanje namesto izvajanja,
- 2) usmerjenost k uporabnikom,
- 3) poslanstvo in strateški menedžment,
- 4) naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela,
- 5) ekonomičnost,
- 6) avtonomnost in delegiranje,
- 7) decentralizacija,
- 8) konkurenčnost,
- 9) preventivno in proaktivno delovanje,
- 10) tržišče in tržnost.

##### **4.1 USMERJANJE NAMESTO IZVAJANJA – LOČITEV STRATEŠKE IN OPERATIVNE FUNKCIJE UPRAVE**

Prvo načelo NUJS poudarja usmerjanje kot primarno nalogo javne/državne uprave. Avtorja Osborne in Gaebler (v Kovač, 2000: 281) sta usmerjanje opredelila kot skupek dejavnosti ugotavljanja javnih potreb, oblikovanja rešitev za njihovo zadovoljevanje, zagotavljanja virov in izvajalcev ter vrednotenja programov. Uprava bi morala biti bolj nosilec usmerjanja in ne toliko izvajalec javnih storitev.<sup>22</sup> Ločitev politično-strateške in operativne funkcije uprave pomeni poudarjanje usmerjevalnih nalog uprave za razliko od golega izvrševanja odločitev (Kovač, 2000: 281). Izvajanje nalog (operativna raven) naj bo prepuščena javnim ali zasebnim subjektom na podlagi konkurenčne prednosti (Osborne in Gaebler v Ferfila in drugi, 2002: 207).

Da bi bila ločitev teh dveh pojmov lažja, je potrebno definirati nosilce usmerjevalne in izvajalske funkcije, ker obeh le eni ali drugi ne morejo obvladati. Potrebno je prerazporediti pristojnosti, in sicer tako, da bo politična, institucionalna ali strateška raven uprave opravljala usmerjanje, operativna pa izvršilno funkcijo in del izvajanja javnih storitev (Osborne in Gaebler v Ferfila in drugi, 2002: 207).

»Tiste vlade, ki se orientirajo na usmerjanje, sprejemajo več političnih odločitev, socialne in ekonomske institucije postavljajo v aktivnejšo vlogo, lahko so tudi aktivnejše na področju regulacije, vsekakor pa ne zaposlujejo več in več uslužbencev, ker izvajanje prepustijo drugim organizacijam« (Osborne in Gaebler v Ferfila in drugi, 2002:207). Usmerjanje je pomembno,

---

<sup>22</sup> Podobno ugotavlja tudi Stanonik (2000: 303), ko pravi, da » /b/eseda vlada pomensko izhaja iz grške besede, ki v prevodu pomeni usmerjati/upravljati. Naloga vlade je torej biti katalizator in spodbujevalec tako odkrivanja, definiranja problema kot tudi zagotavljanja potrebnih javnih in privatnih resursov za njihovo reševanje /.../ uprava mora zagotoviti sprejemljivo raven njihovega izvajanja v komplementarnem odnosu tako ponudnika kot uporabnika, ki se odraža v obojestranskem zadovoljstvu«.

ker zahteva od (vodilnih) javnih uslužbencev, da razmišljajo generalno in ne specialistično glede na posamezna področja. Usmerjanje bi prineslo po mnenju Kovačeve (v Ferfila in drugi, 2002: 207) »/.../ razbremenitev stroke s politiko, fleksibilnost uprave, uvajanje strateškega poslovnega razmišljanja, uvedbo tržnih mehanizmov in večjo iniciativo, pa tudi delovno odgovornost zaposlenih«.

## **4.2 USMERJENOST K UPORABNIKU – UPRAVA V SLUŽBI LJUDI**

### **4.2.1 Koncept usmerjenosti k uporabnikom**

Eno izmed najaktualnejših načel, predvsem v zadnjem času, je odgovor na vprašanje, kako čim bolj približati javno upravo uporabniku. Vse bolj družbeno zaželeno je, da bi bila javna uprava prijazna in učinkovita, pri tem pa bi preseгла tradicionalno definicijo kakovosti, ki je poudarjala skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo (Virant, 2003: 68).

Uprava obstoji zaradi uporabnikov in ne obratno, zato koncept usmerjenosti k uporabnikom predvideva državljanke kot sooblikovalce javnih politik. Da bi posameznik zmožel sodelovati pri formiranju javnih politik, je potrebna predhodna informiranost (Ferfila in drugi, 2002: 208).

Zahteve strank in uporabnikov javne uprave z razvojem tehnologije, modernizacije in globalizacije postajajo vse večje. Bistvo načela usmerjenosti k strankam je izpolniti pričakovanja stranke v opredeljenem času, kakovostno in s primernim odnosom do nje. Usmerjenost k strankam pa zahteva tudi drugačno organizacijo delovnega procesa, kar navadno vodi v spremembe v organizacijski strukturi. Organizacijska struktura naj bi bila čim fleksibilnejša, da bi se lahko lažje in hitreje odzivala na spremembe v okolju. Usmerjenost k strankam v delovanje organizacije vnaša tudi elemente notranje in zunanje tekmovalnosti (Žurga, 2001: 51).

Seveda pa javna uprava kljub temu, da spodbuja programe, ki se oddaljujejo od birokratičnega upravljanja, in teži k prijaznosti ter odpravljanju administrativnih ovir, postavlja realistične meje, ki jih zahteva javni interes. Ob prizadevanju za povečanje zadovoljstva uporabnikom je potrebno upoštevati tudi posebnosti javne uporabe, saj zadovoljstva uporabnika ne smemo postavljati pred javni interes. Zato javna uprava svojo kakovost izkaže tudi na način, da uporabnika ne zadovolji. Prav tako se ne da zadovoljstva strank povečati na račun prekomerne obremenitve javnih uslužbencev. Neizpolnjevanje javnosti z delovanjem javne uprave se povečuje, s tem pa se povečujejo tudi pritiski na politične stranke in vlado. Vlada zato z obvezujočimi standardi in predpisi usmerja upravne organe k uporabniku. Pomembno je, da obstaja poslušnost za dobre ideje iz prakse ter pravi trenutek, ko se te ideje pretvorijo v obvezen standard (Virant, 2003: 69).

Vse bolj pa se potrjuje dejstvo, da je duh NUJS potrebno vgraditi ne samo v razmišljanje javnih uslužbencev, temveč tudi politikov, saj pride (ne)naravnost k uporabnikom do izraza že v fazi priprave in presoje predloga zakona (Ferfila in drugi, 2002: 211).

### 4.2.2 Kakovost upravnega dela in javnih storitev

Kakovostna storitev je storitev<sup>23</sup>, ki opravi tisto, za kar je predvidena, in se odziva na potrebe uporabnika. Kakovost je proces in ne produkt in pomeni skupek tehničnega vidika, funkcionalnega in prestižnega vidika. Pomembno je, da se z vidika strokovnjakov, uporabnikov in nevtralne tretje stranke poskuša določiti kazalce kakovosti (Van Walsum v Ferfila in drugi, 2002: 212).

Načelo usmerjenosti k uporabniku v smislu kakovosti storitev zajema več ciljev. Storitve javne uprave morajo biti uporabnikom prostorsko in časovno dostopne, kar pomeni, da se storitev opravi s čim manj zamude časa, s čim manj fizičnega premikanja in se čim več storitev lahko pridobi na enem mestu. Večjo dostopnost dosežemo z zagotavljanjem storitev preko interneta, s fizičnim približevanjem upravnih služb prebivalcem, skrajševanjem čakalnih vrst, skrajšanjem rokov izdelave in vročitve, z odpravljanjem krajevnih ovir, s povečevanjem obsega uradnih ur in podobno. Storitve morajo biti cenovno sprejemljive. Ker javna uprava nastopa monopolno, uporabnik ne more primerjati cene s cenami drugih ponudnikov. Storitev mora biti tudi čim enostavnejša, kar pomeni, da javna uprava čim manj posega v človekovo življenje in da so administrativni procesi čim bolj poenostavljeni, seveda ob nespremenjeni stopnji zaščite javnega interesa. V okviru poenostavljanja je potrebno poudariti tudi poenostavitev plačila, ki je šibka točka javnega sektorja (Brezovšek, 2004: 202–206).

Naslednji element usmerjenosti k uporabniku so kakovostne informacije o upravnih storitvah, ki morajo biti za uporabnika pregledne, uporabne in dostopne na čim več načinov. Pomembna je tudi zanesljivost, ki je povezana z načelom predvidljivosti in pravne varnosti. Velikega pomena je kakovost osebnega stika. Človeški, razumevajoč in neoblastniški odnos do stranke pogosto odtehta vse slabosti na ostalih področjih. Javna uprava mora biti odzivna, kar pomeni, da upošteva mnenje njenih strank in se na ta mnenja tudi odziva. Zlasti primerna sta dva mehanizma merjenja, in sicer metodično in periodično merjenje zadovoljstva uporabnikov in zbiranje konkretnih kritik, pripomb, predlogov in tudi pohval. Za zadovoljstvo uporabnikov pa so pomembni tudi primerni in urejeni poslovni prostori (Brezovšek, 2004: 202–206).

Zviševanje kakovosti je potrebno spremljati predvsem z uvajanjem standardov in mer, podeljevanjem nagrad in priznanj, izobraževanjem in usposabljanjem, komuniciranjem ter pozitivnim zgledom vodstva (Verbič, 1994: 106–107). V javnem sektorju sta najširše sprejeta evropski model poslovne odličnosti ter standardi ISO 9000. Standardi ISO 9000 so namenjeni oblikovanju politike kakovosti kot dela dolgoročne strategije organizacije. S standardi se ugotavlja skladnosti rezultatov z uporabniškimi potrebami in pričakovanji preko inštrumentov načrtovanja, zunanjega nadzora in dokumentiranja procesov. Evropski model iskanja odličnosti je namenjen ugotavljanju uspešnosti organizacije z vidika procesov in rezultatov ter identifikaciji področij, potrebnih izboljšave. Zadovoljstvo uporabnikov in zaposlenih ter vpliv na družbo sta posledica vodenja na podlagi strateške politike upravljanja zaposlenih, virov in procesov, kar končno vodi v odličnost poslovnih rezultatov. Glavni kriterij uspešnosti so: vodenje, upravljanje virov, upravljanje zaposlenih, zadovoljstvo uporabnikov, vpliv na družbo, poslovni rezultati, zadovoljstvo zaposlenih (Ferfila in drugi, 2002: 213–214).

---

<sup>23</sup> Po Verbiču (1994: 65–69) so determinante kakovosti urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost, dostopnost, komuniciranje in razumevanje strank.

### 4.2.3 Informacijska tehnologija (IT)

Upravni sistemi v vseh državah si prizadevajo, da bi s prvinami novega javnega menedžmenta uresničili zahteve in prizadevanja po sodobnejši, odzivnejši in predvsem cenejši upravi. Sodobna informacijska tehnologija, ki se v upravi hitro širi, ponuja rešitve v smislu prenove procesov v upravi, njihove informatizacije in vključevanja v sodobne integracijske tokove (Žurga, 2001: 59).

Z informacijsko tehnologijo (v nadaljevanju IT) navaja Kovačeva (v Ferfila in drugi, 2002: 215) »/.../ navadno mislimo na hitrejšo in boljše obdelavo podatkov, hitrejšo in manj hierarhično komunikacijo med zaposlenimi in do uporabnikov, skratka na decentralizacijo s centralizacijo osrednjih funkcij sistema«. Podobno kot Kovačeva tudi Žurga (2001: 59) ugotavlja, da vse to omogoča decentralizirano in distribuirano procesiranje podatkov in informacij, kar omogoča prenos odgovornosti za podatke in informacije tja, kjer so nastali. Hkrati pa omogoča tudi njihovo vključevanje in usklajevanje, in s tem podpira decentralizacijo in ploščenje organizacijske strukture. Informacijska tehnologija tudi podpira nove načine dela, kot so npr. delo v skupinah, delo na oddaljenih lokacijah, omogoča lažje komuniciranje in pretok dokumentov. IT z informatizacijo procesov omogoča in podpira uresničevanje opredeljene strategije in postavljenih ciljev. IT hkrati pomaga pri načrtovanju in opredeljevanju strategije, saj podpira uresničevanje ciljev in tudi spremljanje njihovega uresničevanja.

Kakovost javne uprave pomeni tudi demokratičen odnos uprave do uporabnikov. Toplišek (v Ferfila in drugi, 2002: 215) ugotavlja, da je za demokratičnost družbe pomembna tudi politika, ki mora za demokratično informacijsko družbo poskrbeti v demokratičnem sodelovanju z upravo. Le tako IT lahko pomeni odprtost, prijaznost do državljanov in njihovo sodelovanje pri javnih zadevah.

Informatizacija uprave sicer prinaša mnoge prednosti, vendar pri tem ne smemo zanemariti dejstva, da prinaša tudi slabosti. Preskar (v Ferfila in drugi, 2002: 215) med pozitivnimi učinki, ki jih izpostavlja, navaja »/.../ dostopnost do podatkov, hitrejši pretok informacij in s tem hitrejšo reševanje zadev, ažurnost, transparentnost, racionalizacijo delovnih procesov, možnost uporabe viška časa za dodatno usposabljanje, možnost ustanovitve one-stop-shop. Vendar pa ima informatizacija tudi šibke točke, najbolj opazne so: odtujenost medčloveških odnosov, industrijska obravnava ljudi, prevelika količina informacij, zlorabe varstva osebnih podatkov«. Kovačeva (v Ferfila in drugi, 2002: 215) kot negativne učinke navaja nekompatibilnost opreme, zahtevano visoko raven vzdrževanja in servisiranja, odvisnost upravnega dela od tehnologije, pogoste organizacijske spremembe in varstvo zasebnosti.

Informacijska podpora prinaša mnoge prednosti in ob tem je izrednega pomena organiziranje informacijskih tokov, saj se prvine novega javnega menedžmenta močno nanašajo na komunikacijske procese (Reinermann v Žurga, 2001: 60). Vpetost v tak sistem pogojuje in omogoča zavedanje o pripadnosti organizaciji in zavedanje o tem, da je vloga posameznika v njej spremenjena (Žurga, 2001: 60). Ena glavnih značilnosti upravnih sistemov je procesiranje informacij, in zato imajo delovna mesta v državni upravi izrazito informacijsko naravo (Banovec v Žurga, 2001: 61). Javna uprava se tako nahaja v centru informacijskega mehanizma države in kot ugotavlja Setnikar-Cankarjeva (v Žurga, 2001: 62) »/.../ zaznava, sprejema in predeluje informacije in na njihovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe vsega sistema. Na tej podlagi delujejo in odločajo vsi organi države – na zakonodajni, izvršilni (vladni) in upravni ravni«.



»Informacija je postala pomemben produkcijski faktor in gibalno gospodarstva«, opazuje Žurga (2001: 64). Informacije, s katerimi razpolagajo javna in tudi zasebna podjetja, zagotavljajo konkurenčno prednost, saj večji ko je delež informacije, vsebovan v strukturi izdelka ali storitve, bolj se lahko nižajo stroški izdelave izdelka oz. zagotavljanja storitve (Žurga, 2001: 63–64). Pomembno pa je opozoriti tudi na pojem informacijske družbe ki, kot pravi Gualtier (v Žurga, 2001: 66), »/.../ označuje hitro razraščanje rabe informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij skupno s socialnimi, političnimi, kulturnimi in gospodarskimi vplivi, ki jih imajo na družbo, vlade in gospodarstvo«.

### **4.2.3.1 Vloga informacijske tehnologije**

Informacijska tehnologija vpliva na strategijo organizacije, saj IT izvaja strategije in uvaja nove strategije poslovnega sistema, vpliva tudi na cilje poslovnega sistema in njegovo zgradbo. Informacijska tehnologija pa vpliva tudi na javni menedžment, saj menedžerji procesirajo informacije. Da lahko obveščajo druge, morajo najprej prejeti informacije. Ker so od ocene in preučitve vhodnih informacij odvisne informacije, ki jih menedžer posreduje drugim, le-ta potrebuje znanje, ki zadeva tudi legalnost in koristnost teh informacij. Naloga menedžerjev je tudi upravljanje informacij, kar pomeni oblikovanje in nadzor informacijskega sistema, ki temelji predvsem na merilih zanesljivosti, pravočasnosti, vsestranskosti, jasnosti, prijaznosti do uporabnikov, učinkovitosti, uspešnosti, ergonomičnosti idr. Opazen pa je tudi vpliv informacijske tehnologije na oblikovanje politik in demokratizacijo. Vpliv sicer ni neposreden, ampak poteka preko drugih dejavnikov, kot so socialni in kulturni razvoj, prednostne naloge vlade, politična volja in ustroj institucij. IT vpliva na glavne udeležence procesov določanja politik. Bolje obveščeni mediji mnogo več sprašujejo, prav tako bolj obveščene in med seboj tesno povezane interesne skupine lažje vplivajo na upravo. Tudi lobisti in politične stranke so se prilagodile rastoči informacijski družbi in prevzele številne nove tehnologije za pridobivanje finančnih sredstev. Nove tehnologije omogočajo plebiscitarno demokracijo in s tem povzročajo pritiske na predstavniško demokracijo in zakonodajalce. IT lahko vpliva na pospešitev elementov demokracije: pristojnosti, politična enakost, svoboda govora, združevanja, obravnavanja in vloga manjšin (Žurga, 2001: 70–73).

### **4.2.3.2 Elektronsko poslovanje v javnem sektorju in državni upravi**

Elektronsko poslovanje je način poslovanja, ki temelji na izrabi značilnosti sodobne informacijske tehnologije. V poslovanje udeležencev vnaša velike spremembe in pomeni delitev (sharing) poslovnih informacij, vzdrževanje poslovnih odnosov in izvajanje poslovnih transakcij po telekomunikacijskih omrežjih (Žurga, 2001: 75). Elektronsko povezovanje omogoča organizacijsko ter medorganizacijsko povezovanje, povezovanje strok ter zasebnih in vladnih organizacij, velikih in majhnih organizacij, povezovanje organizacij in univerz ter nasploh ima svetovne razsežnosti povezovanja (Gričar v Žurga, 2001: 75). Prav tako je danes v ospredju tehnologija elektronskih trgov, in sicer vzpostavljanje stikov med kupci in prodajalci z uporabo interneta ter razvoj novih storitev, kjer gre za nadomeščanje klasičnega izvajanja obstoječih storitev z elektronskimi mediji (Žurga, 2001: 76).

## **4.3 POSLANSTVO IN STRATEŠKI MENEDŽMENT**

Razvoj javne uprave gre v smeri uveljavljanja menedžerskih načel, ki zahtevajo strateški pristop ter jasno opredelitev vlog in funkcij javne uprave. Zelo pomembno je, da so procesi skrbno vodeni, sistematično upravljani, ter da obstajajo za razvoj strateških področij strateški

cilji in ustrezne strategije za njihovo uresničitev. Ker se strategije udejanjajo preko razvojnih projektov, je zelo pomembno vzpostaviti integracijo med projektnim<sup>24</sup> in strateškim menedžmentom (Žurga, 2004: 9–10).

Tako kot za organizacije v privatnem sektorju je tudi za organizacije javne uprave pomembna opredelitev poslanstva oz. organizacijskega namena, in sicer kaj organizacija je oz. želi postati, kaj počne in komu želi služiti ter zakaj naj bi delala, kar dela (Drucker v Ferfila in drugi, 2002: 218). Da bi organizacija lažje sledila svojemu poslanstvu, mora imeti svojo vizijo oz. dolgoročno videnje organizacije o tem, kakšna želi biti in v kakšnem okolju, ki ga želi soustvariti, hoče delovati. Strateški menedžment pomeni upravljanje in vodenje na osnovi splošno sprejete strategije. Ta strategija temelji na viziji in poslanstvu organizacije in je usmerjena v uresničevanje zadanih ciljev. Strateški menedžment je oznaka za dejavnosti organizacije. Te obsegajo oblikovanje poslanstva, vizije, dolgoročnih načrtov, določitev ključnih področij dela in indikatorjev pomembnosti, hkrati pa tudi opredelitve strateških mejnikov, opazovanja in vrednotenja napredka, grajenja kulture in oblikovanja sistemskih spodbud in nadzora (Ferfila in drugi, 2002: 219).

Bryson (1995: 4–7) strateško načrtovanje opredeljuje predvsem kot dejavnost, ki obsega načrtovanje in izvajanje ciljev organizacije. Da bi organizacija cilje lažje dosegla, potrebuje s strani vodstva odločitve, ki bodo organizacijo vodile v skladu z njeno vizijo in poslanstvom. Strateško načrtovanje predvsem prinaša prednosti, povečuje učinkovitost, krepí pa tudi odzivnost. Menedžerji sprejemajo boljše odločitve, delavci pa bolje razumejo smoter strategije in organizacije, sprejemajo odgovornost ter se zato z večjo motiviranostjo lotevajo dodatnega učenja, saj pri tem čutijo večjo identifikacijo z organizacijo. Strateško načrtovanje pa ne izboljšuje komunikacije le med zaposlenimi, ampak tudi med političnimi odločevalci in organizacijo samo, ki tako uživa večjo politično podporo.

Strateški menedžment je v zasebnem sektorju prisoten mnogo dlje kot na področju javnih storitev, kjer ima novejšo, nedokončano in vse pomembnejšo vsebino. Organizacije se vse bolj povezujejo med seboj. Okolja organizacij postajajo vse bolj splošno negotova in notranje povezana, kar sili organizacije k povezovanju (Pečar, 2001: 51).

Bryson (1995: 11) predlaga proces planiranja strateških sprememb v ciklikih. Ti zajemajo deset korakov:

1. Soglašati s predlaganim procesom strateškega planiranja.
2. Ugotoviti ustanovne dolžnosti organizacije.
3. Razjasniti organizacijsko poslanstvo in vrednote.
4. Preučitev internega in eksternega okolja organizacije (Swot analiza).
5. Ugotavljanje strateških vprašanj, s katerimi se organizacija sooča.
6. Določitev strategije in planov za obvladovanje teh vprašanj.
7. Proučevanje in prilagajanje strategij in planov.
8. Postavitev vsebinsko učinkovite vizije organizacije.
9. Razviti dober proces uvajanja strategije in planov.
10. Ponovno preveriti strategije in procese strateškega planiranja.

---

<sup>24</sup> Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi in je prav tako pomemben z vidika udejanjanja ciljev v upravi ter izboljševanja kakovosti njenih storitev ter delovanja. Delo je strukturirano tako, da vodi k opredelitvi vloge menedžmenta v upravi ter potrebe po razvoju in izboljšanju delovanja upravnega sistema. Projektni menedžment postaja del menedžmenta v javni upravi, ki predstavlja oris stanja in področij, ki so pomembna za nadaljnjo obravnavo na področju javnega menedžmenta (Žurga, 2004: 9–10).

Teh deset korakov nam omogoča sprotno ugotavljanje potrebnih aktivnosti, rezultatov in končnih učinkov že pri vsakem posamičnem koraku.

Problem, s katerim se soočajo javne organizacije, je, da so strategije običajno fluidne stvari. Njihova fluidnost izhaja iz dejstva, da strategijo pretežno predstavljajo ideje. Mnogi menedžerji v javnih organizacijah ne vedo, kaj je to strategija in kakšna je strategija njihove organizacije. Zato je potrebno, da obstaja v javnih organizacijah enotno prepričanje o smotrih, viziji, vrednotah in ciljih. Prav tako pa morajo biti med seboj usklajeni vodilni politiki in javni menedžerji, ki za strateške ideje usmerjajo energijo, intelekt in emocije drugih menedžerjev in zaposlenih. Strateškega menedžmenta ni lahko izvajati, ker se mora spremeniti hkrati s spremembo stanja v okolju, pogojev in ker lahko v isti organizaciji obstaja več tipov strateških aktivnosti. V nekem obdobju lahko strateški menedžment pomeni predvsem nekaj, kar mora organizacija storiti zaradi političnih ali zakonskih zadev, na drugi strani pa je lahko strateški menedžment sredstvo, s katerim želimo izboljšati delovanje organizacije, ki je v krizi in brez prave usmeritve (Pečar, 2001: 51–54).

### **4.4 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DELA**

Vedno bolj se v ospredje postavlja vprašanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja (Žurga, 2001). Kot prvo je potrebno ločiti pojme uspešnost, učinkovitost in ekonomska smotrnost dela. Uspešnost se enači z doseganjem ciljev, učinkovitost pa je pozitiven rezultat primerjave med vloženi viri (inputom) in dobljenimi rezultati (outputom), vendar učinkovitost dela ne pomeni nujno uspešnosti in obratno (Ferfila in drugi, 2001: 220). Uspešnost lahko opredelimo tudi kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, medtem ko je učinkovitost merilo ekonomičnosti porabe virov organizacije (Neely v Žurga, 2001: 83). Celotna učinkovitost organizacije je seštevek funkcij doseganja ciljev in minimiziranja stroškov (Žurga, 2001: 84). Če pogledamo organizacijo kot celoto, lahko rečemo, da njena uspešnost v širšem smislu zajema uspešnost v ožjem smislu, učinkovitost, ekonomsko smotrno ravnanje, prilagodljivost in družbeno sprejemljivost ciljev in delovanja organizacije (Ferfila in drugi, 2002: 220).

#### **4.4.1 Merjenje učinkovitosti in uspešnosti**

Sprejeti oceno, ali deluje neka organizacija v javnem sektorju uspešno ali ne, ni tako preprosto, kot izgleda na prvi pogled. Merjenje delovanja ter ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti je zahtevno, še posebej pa je težko izvedljivo v nepridobitno usmerjenih organizacijah (Kanter in Summers v Žurga, 2001: 93). Javni sektor je v pogledu celovitosti meritev uspešnosti šele na začetku svoje poti, medtem ko so sodobni pristopi za merjenje uspešnosti delovanja v privatnem sektorju že dobro razviti. Razloge za to dejstvo lahko iščemo tudi v tem, da je meritev uspešnosti v privatnem sektorju enostavnejša, saj se navadno ocenjuje s preštevanjem dobička in z doseganjem strateških ciljev (Pečar, 2001). Prevladovanje družbenih vrednot nad finančnimi močno otežuje merjenje delovanja v nepridobitnih organizacijah, saj imajo uporabniki storitev različne predstave o koristnosti storitev (Žurga, 2001: 93). Pečar (1996: 57–58) poudarja, da mora sistem, da je merjenje učinkovito, imeti tehnično veljavnost merjenja, legitimnost in kontinuiteto.

Merjenje uspešnosti delovanja je težavna naloga v gospodarskih organizacijah, vendar je v organizacijah javne uprave še mnogo bolj. V javni upravi so poleg splošne odsotnosti tehnično-analitičnih osnov za razvoj meril in kazalcev potrebne tudi predhodne politično-vladne odločitve na najvišji ravni, da se sploh lahko uveljavijo legitime potrebe in načini za

ocenjevanje, merjenje in drugi načini za nadzor delovanja organizacij javnega sektorja. Poleg vsega tega pa mora v javni upravi obstajati tudi pripravljenost za nagrajevanje učinkovitejših organizacij in enot javnega sektorja ter resursi za gradnjo informacijskega sistema za spremljanje procesov in njegovih doseženih rezultatov (Pečar, 2001: 61–72).

Glavni namen merjenja uspešnosti v organizacijah javnega sektorja je v ustvarjanju analitičnih osnov za boljše odločanje, ki naj bi vodila k izboljšavi izidov za celotno skupnost. Tako je namen te meritve predvsem:

- *izboljšati uspešnost delovanja organizacije z vidika ekonomičnosti, produktivnosti, učinkovitosti, končnih učinkov in kakovosti storitev,*
- *izboljšati kontrolne mehanizme za javne managerje in ministre in mehanizme za spremljanje odgovornosti, revizije in druge preglede,*
- *zagotoviti boljše informacije v procesu izdelave proračuna s tem, da sistem meritev zagotavlja odločevalcem nove vrste informacij, ki jim omogočajo povezovanje med proračunom in uspešnostjo delovanja javne organizacije,*
- *motivira delavce za izboljšanje učinkovitosti delovanja (Pečar, 2001: 72).*

Kovačeva (Ferfila in drugi, 2002: 222) ugotavlja, da »/z/aradi pomanjkanja možnosti uvedbe tržnih mehanizmov v javni sektor, ki bi neuspešne dele izločali sami, poznamo kot nekakšen nadomestek privatni konkurenci merjenje uspešnosti in učinkovitosti, katerega sestavni deli so merjenje uspešnosti in učinkovitosti organizacije (uprave kot celote), njenih delov in posameznikov, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter končno ekonomičnost poslovanja«. Namen ugotavljanja in ocenjevanja posameznikove delovne uspešnosti je tudi opredeljevanje individualne odgovornosti in z njo povezano sankcioniranje oz. nagrajevanje. Trenda merjenja učinkovitosti sta po Kertnerju (v Ferfila in drugi, 2002: 223) čim večja objektivnost in določitev kriterijev uspešnosti v okviru okoljskih zahtev.

### **4.5 EKONOMIČNOST V JAVNI UPRAVI**

Vse bolj se večajo in zaostrejejo zahteve glede delovanja državne uprave, od katere državljani in gospodarski subjekti pričakujejo predvsem zmanjševanje obsega sredstev za delovanje državne uprave, večjo prilagojenost storitev državne uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večjo odzivnost državne uprave in več vzpostavljanja partnerskega odnosa med javnim, zasebnim sektorjem in državljani. Če državna uprava hoče ugoditi vsem tem zahtevam, mora nujno opredeliti nove načine vodenja, upravljanja in kontroliranja državne uprave, s tem pa se mora spremeniti tudi način delovanja in zagotavljanja storitev državne uprave (Žurga, 2001: 30–31).

#### **4.5.1 Poraba državne uprave, cena državnih storitev in proračunska poraba**

Problem današnje javne uprave je predvsem previsoka cena slabih storitev. Vedno več je tekmovanja med resorji za dodelitev proračunskih sredstev, a na drugi strani je pomanjkanje proračunskih sredstev vedno večje. Žurga (2001: 32) ugotavlja, da »/f/iskalne politike vedno bolj temeljijo na ideji "kar je bilo možno narediti v zasebnem sektorju (bolj ali manj), bi moralo biti možno tudi v javnem sektorju"«.

Žurga (2001: 32) opozarja na zmotno prepričanje, »/.../ da si pri doseganju poslovnih rezultatov v upravi ni treba prizadevati, češ saj se dejavnost financira iz proračuna, državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni smoter našega delovanja ipd.«. Ravno doseganju

poslovnih rezultatov v upravi je treba posvečati bistveno večjo pozornost, kot smo jo do sedaj. Državna uprava je vedno bolj na očeh javnosti in uveljavlja se prepričanje, da je javni menedžment javno dobro, zato davkoplačevalci zahtevajo več in bolje za manj denarja. Zato je zelo pomembno, kako državna uprava gospodari s proračunskim denarjem. Le tega lahko porabi z vlaganjem v razvojne projekte, v uresničitev ciljev organizacije in za usposabljanje zaposlenih, pomembno pa je, da ga porabi ekonomično in kot rezultat uspešnega in učinkovitega delovanja (Žurga, 2001: 30–34).

Ekonomska sfera javnega sektorja je torej v prvi vrsti odvisna od proračuna, samega proračunskega sistema, njegove izhodne naravnosti, dolgoročnosti in pravočasnosti sprejetja državnega proračuna. Ekonomičnost lahko najbolje primerjamo s terminom učinkovitosti, saj pomeni pozitiven rezultat primerjave med vloženimi viri ter dobljenimi rezultati. Pričakovanja javnosti po boljšem delovanju in kakovosti javnih storitev se torej vztrajno višajo. Javnost pričakuje predvsem nižanje stroškov ter izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. »Nekateri razmišljajo, da bi se državna uprava morala umakniti s tistih področij, na katerih zasebni sektor opravlja stroškovno učinkovite in kakovostne storitve, ter poiskati nove načine zagotavljanja javnih storitev, zasnovane na upravi, ki storitev zagotavlja, in ne na upravi, ki storitve izvaja, ter s tem izboljševati kakovost storitev ter nižati njihovo ceno« (Žurga, 2001: 35).

### **4.5.2 Rešitve v smislu ravnanja s proračunom in finančnimi sredstvi v javni upravi**

NUJS ponuja rešitve v smislu ravnanja s proračunom ter finančnimi sredstvi v javni upravi. Finančni menedžment po ideji NUJS temelji na poslanstvu uprave in njenih delov. Tipične značilnosti so:

- globalni, integrativni proračun, ki omogoča koordinacijo, prelivanje sredstev in transparentnost,
- komplementarni medsektorski proračun, ki vodi k preventivi in sodelovanju sektorjev,
- proračun je oblikovan za daljše obdobje, najpogosteje tri leta, kar teži k dolgoročnejšemu načrtovanju in investiranju,
- izhodna naravnost, ki nenehno vzpodbuja uspešnost in učinkovitost,
- mehanizmi za spodbujanje varčevanja, kar pomeni povečanje motivacije, odgovornosti in inovacij,
- spodbujanje investiranja, ki je potrebno za rast in razvoj,
- računovodstvo po vzoru privatnega sektorja,
- dejavnost opredelitve potrebnih storitev skupaj z identifikacijo njihove cene,
- delna delitev financiranja stroškov javnih storitev med proračunske vire in pristojbine uporabnikov, kar vodi k racionalnejšemu in kritičnemu povpraševanju,
- nudenje dodatnih storitev po ekskluzivni ceni (Ferfila in drugi, 2002: 224).

Vsekakor se organizacije državne uprave pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja in storitev naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja ter sledijo aktualnim konceptom pri uvajanju sistemov obvladovanja kakovosti. Te spremembe se sicer uvajajo postopoma, a spremembe ne smejo biti prehitre, saj zajemajo poleg tega še spremembe organizacijske kulture, delovnih procesov, ki vključujejo mehanizme stalnega izboljševanja po metodi majhnih korakov (Žurga, 2001: 35).

Pečar (2001: 18–20) navaja nove oblike spodbud, ki jih prinaša NUJS in naj bi vnašale več elementov podjetništva in usmerjale večjo pozornost v zmanjševanje stroškov in organizacijsko učinkovitost. Kot pomembne sestavine ukrepov novega javnega menedžmenta navaja:

- pomen privatizacije lastništva osnovnih sredstev, saj so podjetja v privatni lasti nesporno učinkovitejša in bolj dinamična od podobnih v javnem sektorju;
- pomen jasno določenih lastninskih pravic in uveljavljanja odgovornosti v javnem sektorju;
- zakonodajni in pogodbeni nadzor, ki združuje prizadevanja za dvig učinkovitosti v privatiziranih panogah ter prizadevanja za ohranitev demokratičnega nadzora nad izvajalci javnih storitev;
- vključevanje trga kapitala; spodbuja izvajalne organizacije javnih storitev – tako da delno ali v celoti prevzame razne oblike razvojnega financiranja iz privatnega sektorja;
- v primeru ukinitve prejšnjega načina proračunskega razvojnega financiranja javnega sektorja se doseže poenotenje stopenj donosov in kriterijev za eskontiranje (kupovanje obveznic); spremembe so potrebne tudi pri preveč tolerantnih (suvencioniranih) obrestnih stopnjah za naložbe v javnem sektorju;
- razvoj tehnologij obračunavanja pomeni eno ključnih inovacij, povezanih z novim javnim menedžmentom; razvoj tehnologije omogoča demonopolizacijo, boljše spremljanje vseh stroškov, transparentnost in finančno jasnost.

Novi javni menedžment prinaša tudi boljše upravljanje lastnine, ocenjevanje uspešnosti in podjetniški menedžment sektorja. Nagrajevanje v javnem sektorju mora dobiti podjetniško vsebino, tako da se zmanjša plača nestrokovnim delavcem in poveča vrhunskim menedžerjem v javnem sektorju. Pomembno si je prizadevati za takšne plače, ki bi bile v skladu z delavčevimi dosežki (Pečar, 2001: 18–20).

### **4.6 AVTONOMNOST IN DELEGIRANJE**

Avtonomnost pomeni relativno samostojnost pri odločanju in delovanju organizacije. Samostojnost je predpogoj za enakovredno sodelovanje ter odgovornost, kar je temelj za nadaljnjo soodvisnost. Sodelovanje mora potekati na več ravneh: uprava – uporabniki, deli uprave med seboj (vertikalno kot horizontalno), državna uprava – lokalna samouprava (Ferfila in drugi, 2002: 226).

Pomembni sta dve obliki avtonomnosti, in sicer avtonomija, ki je operativna in zajema upravljanje finančnih, človeških virov, interno organizacijo in razporeditev enot, ter strateška avtonomija, ki vključuje sodelovanje pri odločanju o vsebini delovanja, odločanja o prednostnih nalogah in izbiro metod pri zagotavljanju storitev (Bouckaert in Verhoest v Setnikar-Cankar v Ferfila in drugi, 2002: 226). Da pa bo mogoče zagotoviti avtonomnost odločanja operativne ravni, je potrebno najprej zagotoviti avtonomnost v odločanju strateške ravni javne uprave. Avtonomnost se zagotavlja z delegiranjem odgovornosti in s prenašanjem nalog, pristojnosti in odgovornosti na državljane, ki operativno izvajajo delo. Prav tako avtonomnost pomeni samostojnost menedžerjev pri sprejemanju odločitev, možnost vplivanja javnosti na delovanje državne uprave ter sprejemanje strokovnih odločitev brez vpliva politike (Stanonik, 2000: 304).

Odločanje mora potekati avtonomno, ker le tako lahko govorimo o odgovornosti, demokratičnosti, samoiniciativnosti, ustvarjalnosti in spodbudah. Demokratizacija odločanja izhaja iz načel politične enakosti, reprezentiranja z delegiranjem, strokovne pristojnosti in učinkovitosti (Rus v Ferfila in drugi, 2002: 226). Avtonomija uprave je v bistvu posledica ločitve politične od operativne ravni delovanja oz. osredotočenja na usmerjanje in ne na izvajanje. Avtonomija se lahko določi s pravnimi predpisi ali pa se ustvari preko temeljnih vrednot ali uveljavi s pravili stroke (Ferfila in drugi, 2002: 226).

Pomemben vidik opredelitve NUJS je tudi intenziteta vpliva politike na upravno stroko, saj je podpora le-te nujna. Uprava in politika imata po Kraševčevi (v Ferfila in drugi, 2002: 228) različne izvore moči, s katerimi si konkurirata in se tudi medsebojno omejujeta. Med sferama politike in karijerne administracije obstajajo bistvene razlike, vendar sta v procesu oblikovanja in izvrševanja politik v vzajemni odvisnosti (Newland v Brezovšek, 2004: 130). Vprašanja, ki se pri tem odnosu pojavljata sta predvsem, do katere mere lahko javni uslužbenci v procesu oblikovanja in izvrševanja politik sodelujejo in v kolikšni meri politični funkcionarji lahko posegajo v administracijo, da le-ta ne ogroža profesionalne vrednote kariernih uslužbencev (Lauth v Brezovšek, 2004: 130). Ločitev politike od uprave pomeni, da so odločitve sprejete v procesu oblikovanja politik rezultat racionalnih, pravnih in tehničnih kriterijev in ne rezultat ideološkega ali političnega vpliva. Javni uslužbenci, ki so ločeni od političnih pritiskov, naj bi sprejemali odločitve v javnem interesu. Vendar v praksi temu ni tako, saj popolna separacija političnih in upravnih funkcij v praksi ni mogoča (Brezovšek, 2004: 131).

### **4.7 DECENTRALIZACIJA**

Kar avtonomnost pomeni za posameznika, to decentralizacija pomeni za organizacijo in njene dele (Ferfila in drugi, 2002: 226). »Decentralizacija je povečanje globalnega centralnega nadzora (strateška recentralizacija) in zvišanje stopnje avtonomije ter dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot« (Burger v Setnikar-Cankar v Ferfila in drugi, 2002: 230).

O decentralizaciji upravnih sistemov govorimo, kadar gre ali za relativno majhen prenos funkcije izvrševanja ali pa kadar gre za do skoraj celoten prenos vseh funkcij, ki obsegajo izvrševanje, odločanje in nadzor. Tudi kadar gre za prenos skoraj vseh funkcij, ostaja del kontrole neprenešen, saj predstavlja pomembno vezno gradivo (Trpin v Ferfila in drugi, 2002: 230). Pod pojem decentralizacije sodijo tudi posamezni ukrepi NUJS, kot so ustanovitev (paradržavnih) agencij, pogodbeni menedžment in delno privatizacija. Decentralizacija ima izrazit političen pomen, saj gre pri decentralizaciji za prenos odločanja na interesni ravni, kjer se soočata pojma moči in odgovornosti (Ferfila in drugi, 2002: 230).

Razlogi za decentralizacijo so politični in tehnični. Politični so v smislu demokratizacije odločanja kot postopnega izenačevanja moči med različnimi skupinami v organizaciji in tehnični zaradi prevelike količine informacij, hitrosti dela, rasti organizacij po številu in velikosti, nestabilnosti okolja in komunikacijske tehnologije (Ferfila in drugi, 2002: 230). Decentralizacija ima pozitivne in tudi negativne učinke. Med pozitivne učinke lahko uvrstimo učinkovitejši in racionalnejši proces dela, večjo kvaliteto odločitev zaradi mesta odločanja bližje mestu dogajanja. Decentralizacija prinaša tudi večjo prilagodljivost in hitro odzivnost na zahteve okolja, naraščajočo motivacijo hierarhično nižje zaposlenih in večjo željo po usposabljanju in inovativnosti ter ustvarja večjo pripadnost na temelju organizacijske kulture in skupnega poslanstva kot substitutov za prisilno regulativo (Ferfila in drugi, 2002: 230–231).

Decentralizacija lahko zmanjša primanjkljaj državnega proračuna, če lokalne skupnosti pridobe pristojnosti za posamezne storitve, ne pa tudi sorazmernih finančnih virov. Decentralizacija lahko poveča legitimnost lokalne oblasti, ki lažje upošteva potrebe in želje volivcev. Če skupine volivcev žele različne obsege in kvaliteto javnih storitev na lokalni ravni, centralizirano dodeljevanje sredstev za določene namene povzroča neučinkovito uporabo sredstev. Davčna decentralizacija naj bi zagotavljala učinkovitejšo porabo virov v družbi.<sup>25</sup> Med negativne učinke decentralizacije štejemo vprašljivost učinkovite koordinacije, običajno pomanjkanje sposobnega vodilnega kadra, medoddelčno tekmovanje ter odstopanje znotraj oddelkov glede standardov in procedur (Ferfila in drugi, 2002: 230–231).

### **4.8 KONKURENČNOST**

#### **4.8.1 Pojem in mehanizmi konkurenčnosti**

Konkurenčnost po definiciji zvišuje raven kvalitete produktov ali storitev, zato je danes eden ključnih pojmov NUJS. Konkurenčnost ustvarja dinamiko in inovativnost ter posledično ustvarja novih priložnosti za učinkovitejšo in odzivnejšo upravo (Rus v Ferfila in drugi, 2002: 233). Značilnost ponudnikov javnih storitev je njihov monopolni položaj, ki ob monopolni samozadostnosti ustvarja odsotnost konkurence. Novi javni menedžment poudarja smisel vpeljevanja konkurenčnosti v javni sektor (Pečar, 2001: 16). Prednost konkurenčnosti ali uvajanja tržnih ukrepov je v prvi vrsti večja učinkovitost. »Konkurenčnost sili v boj za uporabnike, kar pomeni večjo prilagodljivost njihovim zahtevam in končno njihovo zadovoljstvo zaradi dosežene kvalitete. Vodi v višjo stopnjo inovativnosti in končno celo v porast morale in ponosa javnih uslužbencev nad dobro opravljenim delom« (Osborne in Gaebler v Ferfila in drugi, 2002: 234).

#### **4.8.2 Spodbujanje konkurenčnosti in tržni ukrepi**

Koncept novega javnega menedžmenta predlaga izvedbo številnih korakov z namenom odstranitve prevladujoče značilnosti izvajalcev javnih storitev ter s prizadevanjem za razvijanje več virov ponudb, ki si med seboj konkurirajo. Pečar (2001: 16) navaja naslednje korake:

- Razdvojiti financiranje od izvajalcev javnih storitev, kar pomeni ločiti planiranje ter specifikacijo zagotavljanja storitev in njihovega financiranja od neposredne organizacije vseh nalog za izvajanje storitev. S tem ko javna uprava obdrži nabavno funkcijo, so dani pogoji za konkurenčno tekmovanje med različnimi dobavitelji oz. ponudniki storitev.
- Z razpisi natečajev ali s »tržnimi preizkusi« se vzpostavlja režim, pri katerem lahko podjetja v privatni lasti periodično konkurirajo organizacijam javne uprave.
- Medupravne pogodbe in interne upravne pogodbe nadomeščajo princip »več ponudnikov« na tistih področjih, kjer se mora zaradi različnih razlogov ohranjati interno izvajanje storitev znotraj javne uprave.
- Financiranje javnih storitev, ki se izvaja glede na doseženo število uporabnikov, onemogoča nenadzorovano nenamensko dodeljevanje proračunskih sredstev organizacijam ali upravam, ki zagotavljajo javne storitve. Ta način povezuje financiranje s klienti ali z uporabniki in jim daje možnost, da se sami odločajo in izberejo eno od konkurenčnih izvajalnih organizacij.

<sup>25</sup> Vir: <http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc> (7. 7. 2005).



- Sistem vavčerjev do potankosti uveljavlja financiranje po uporabnikih, s tem ko zagotavlja upravičencem do javnih storitev ekvivalent gotovine – vavčer, ki ga ti lahko uporabijo za plačilo storitev izbranemu izvajalcu med ponudbo široke palete izvajalcev.
- Kontrolo nad izvajalci s strani uporabnikov omogočajo poleg možnih »izstopov« tudi pritožbe, volitve, lobiranje, demonstracije.
- Polarizacija na javni in privatni sektor je v makroekonomski strategiji včasih tudi pospeševalni dejavnik za povečanje tekmovalnosti.

Ti tržni ukrepi pomenijo zблиževanje javnega in zasebnega sektorja, saj oba nastopata kot konkurenta ponudnika javnih storitev. Ob teh ukrepih pa uvajajo tudi konkurenčnost v upravo navznoter, predvsem v pristopih upravljanja s človeškimi viri. Javni uslužbenci si morajo med seboj konkurirati z znanjem in s kvaliteto storitev (Ferfila in drugi, 2002: 235).

Stanonik (2000: 304) opozarja, da je pri obravnavanju konkurence potrebno imeti v mislih tudi nasprotje med konkurenco in monopolom in da je potrebno vzpostaviti sistem, kjer se bodo javne in državne uprave potegovale za delo na javnih razpisih.

*Med koncepti NUJS je pogost pojem notranja ali psevdokonkurenca, ki pomeni umetno ustvarjanje tekmovalnosti in notranjih trgov s ciljem večje učinkovitosti znotraj posamezne upravne organizacije ali uprave kot celote. Ukrepi, ki vodijo k tovrstni spodbudi so decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave, merjenje uspešnosti in učinkovitosti, obveznost javnih razpisov, sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev, primerjanje posameznih enot uprave med seboj, kar povečuje še transparentnost dela, interni razpisi za izvajanje storitev enega dela uprave drugemu delu, vavčerji s pravico uporabnikov do izbire konkretnega ponudnika ipd (Ferfila in Kovač, 2000: 239).*

Kovačeva (Ferfila in Kovač, 2000: 240) kot sklepno ugotavlja, »/.../ da je vnos elementov konkurenčnosti v javni sektor omejenega dosega, tako po svojih teoretičnih kot še bolj praktičnih premisah«. Vendar pa javne službe predstavljajo področje, primerno za uvajanje tržnih mehanizmov privatizacije, sovlaganja in koncesioniranja predvsem zato, ker gre za izrazito dejavnost, ko se funkciji zagotavljanja in izvajanja javnih storitev jasno ločita (Ferfila in Kovač, 2000: 240).

#### **4.9 PREVENTIVNO IN PROAKTIVNO DELOVANJE**

»Uprava je največkrat v položaju nepopolne odprtosti sistema z dejansko omejeno racionalnostjo, ki pogojuje sprejemanje zadovoljivih in neoptimalnih odločitev« (Šmidovnik, v Ferfila in Kovač, 2000: 240). Odprtost zahteva prilagodljivost, pogajanje z okoljem, hitre reakcije, nadomestne programe, iskanje novih rešitev in novih priložnosti za organizacijo.

Proaktivnost torej pojmuje kot iskanje novih priložnosti in je znotraj javne uprave nujen pogoj zanjo podjetniško razmišljanje. Po Možini (v Ferfila in Kovač, 2000: 240) je najvišja stopnja razvoja organizacije ravno organizacija kot podjetništvo, katere glavna sredstva so notranji trg, izobrazba in učinkovito vodenje. Proaktivno delovanje postane jasno z opredelitvijo vizije, poslanstva in ciljev, zato je zelo pomembno, da poznamo okolje organizacije, saj poznavanje in sooblikovanje bodočega okolja omogoča konkurenčnost in s tem dobiček (Ferfila in drugi, 2002: 236–237). Preventivno in proaktivno delovanje vključuje proaktivnost tudi na področju človeških virov. Učeca se organizacija dviguje pomen proaktivnega učenja na raven organizacije, kar ji omogoča preventivno delovanje, razvoj in

fleksibilnost. Učeča se organizacija je sposobna ustvarjati, pridobivati in prenašati znanje in na tej podlagi spreminjati svoje vedenje. Zaposleni vse to uresničujejo z različnimi tipi učenja, kot so: pridobivanje znanja in razumevanja, učenje navad in spretnosti, čustveno pogojevanje in priučeni strah, ustvarjalno učenje in akcijsko učenje (Možina v Ferfila in Kovač, 2000: 242). »Bistvo koncepta učeče se organizacije je preskok od individualnega k organizacijskemu učenju, kar dosežemo z delovanjem na podlagi skupne vizije, s sistemskim mišljenjem, skupinskim delom ipd.« (Miglič v Ferfila in Kovač, 2000: 242).

### **4.10 TRŽIŠČE IN TRŽNOST**

Usmerjevalna funkcija uprave je najizrazitejša v regulaciji trga. Država je tista, ki ima v okviru svoje regulativne funkcije največ možnosti, da vpliva na razvoj trga in tržnosti. Država lahko s sprejemanjem predpisov, z nadzorom nad njihovim izvajanjem, z informiranjem potrošnikov, s sokreiranjem povpraševanja in ponudbe in z ustanavljanjem tržnih institucij največ pripomore k vzpostavitvi tržnih načel delovanja (Ferfila in Kovač, 2000: 243).

Uvajanje novega javnega menedžmenta ima ključno vlogo v regulaciji notranjega trga. To je prostor znotraj javnega sektorja, kjer so določene možnosti za uvajanje konkurenčnosti. Znotraj tega prostora pa je v duhu NUJS možna tudi skrb za kvaliteto, smotrnejšo porabo virov in splošno večjo učinkovitost (Ferfila in drugi, 2002: 239). Pri vzpostavljanju tržnih načel delovanja je zelo pomembno tudi, da se koriščenje storitev zagotovi enakopravno, torej po načelu enakosti, ne glede na socialni ali družbeni položaj, in da se v prestrukturiranju državne uprave k tržnim mehanizmom delovanja poskrbi tudi za tiste, ki niso sposobni ali ne morejo delovati v tržnem okolju (Stanonik, 2000: 311).

Jasno pa je, da kljub prednostim, ki jih prinaša tržnost (decentraliziranosti, konkurenčnosti, vezanosti na rezultate, odzivnosti idr.), za storitve, ki jih zagotavlja država ne more obveljati prostotržni način del. Država mora poskrbeti, da se zaščiti javni interes pred ekonomsko profitnimi cilji, in zagotoviti, da ne prihaja do kršitev načel enakopravnosti in pravičnosti (Ferfila in drugi, 2002: 239).

### **4.11 NOVI PRISTOPI V UPRAVLJANJU ČLOVEŠKIH VIROV**

#### **4.11.1 Sodobno upravljanje človeških virov**

V zadnjem desetletju je poleg vseh reform javne uprave, ki zajemajo tudi podjetniške koncepte v duhu NUJS, postalo izjemno pomembno upravljanje človeških virov s pojmovanjem zaposlenih kot največjega bogastva organizacije. Ravnanje z ljudmi v organizaciji 21. stoletja temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, posamezniku, sodelovanju zaposlenih, h globalnemu delovanju in končno h kakovosti (Lipičnik in Mežnar, 1998: 44). S pojmom človeški viri (ang. Human Resource Management – HRM) razumemo proces analiziranja in urejanja človeških virov v organizaciji za zadovoljevanje njenih strateških ciljev. Človek in njegove zmožnosti sta bistvena sestavna dela vsakega dogajanja, zato lahko v organizaciji učinkovito vključevanje človeških virov v ekonomska in poslovna dogajanja bistveno spremeni končne rezultate. Ni dovolj samo razumeti človeške zmožnosti, potrebno jih je tudi spoštovati, ceniti in znati vključevati v načrtovanje in izvajanje raznih akcij (Lipičnik, 1998: 26). Možina (1998: 3) v svoji definiciji poudarja, da je ravnanje s človeškimi viri splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi. Ravnanje s človeškimi viri je dokaj mlada

disciplina, ki se je razvila s povezovanjem spoznanj s področja organizacijskega obnašanja, organizacijske psihologije, delovnih izkušenj, kadrovske funkcije. Lipičnik (1998: 26) poudarja, da bodo v prihodnosti imeli odločilno vlogo pri pridobivanju konkurenčne prednosti prav ljudje in njihovi viri. HRM poudarja vlogo menedžerjev pri ravnanju z ljudmi. Ti morajo biti sposobni vzdrževati dobre odnose s podrejenimi in znati sodelovati v delovnem timu. Tudi od menedžerjev je odvisna sposobnost organizacije, da se ustrezno odzove na konkurenčne odzive in s tem pripomore k ekonomskemu uspehu organizacije.<sup>26</sup> Vodenje je sposobnost vplivanja, spodbujanja in usmerjanja drugih za doseganje želenih ciljev (Možina in soavtorji, 1994: 525). Uspešen vodja sodeluje s člani skupine v ustvarjanju ugodnega vzdušja za doseganje organizacijskih ciljev. Ima sposobnost, da deli moč, intuicijo, da usklajuje vrednote, dobro pozna samega sebe in tudi vizijo. Uspešnost poslovanja in podjetništva je torej odvisna od ljudi, predvsem od tistega, ki je odgovoren za vodenje (Bagon in soavtorji, 1991: 214).

### **4.11.2 Organizacijska kultura**

Kadar govorimo o spremembah v upravi, je z njihovo implementacijo nujno tesno povezana skladnost ciljev reforme z obstoječo kulturo. »Morala in etika kakršnega koli področja sta pogojeni z obstoječo kulturo družbe kot celote in posamezne organizacije« (Ferfila in drugi, 2002: 244). »Organizacijska kultura je vzorec temeljnih domnev, ki jih je kaka skupina iznašla, odkrila in razvila, ko se je učila spopadati se s problemi eksterne adaptacije in interne integracije, vzorec, ki se je pokazal dovolj dober, da ga ocenjujejo kot veljavnega, zato učijo nove člane po tem vzorcu dojemati, misliti in čutiti te probleme« (E. M. Schein v Možina v Ferfila in drugi, 2002: 244). Organizacijsko kulturo sestavljajo njene temeljne sestavine, ki so vrednote, norme, tipični obrazci vedenja, vzorniki, običaji in obredi, komunikacija, proizvodi in storitve, simboli ter miti in zgodbe, ki se jim pridružuje menedžerski stil vodenja (Ferfila in drugi, 2002: 244). Pečar (1997: 226) pravi, da je kultura javne uprave presek organizacijske, menedžerske in politične kulture.

### **4.11.3 Etika upravnega dela**

S pojmom etike je pri nosilcih javnih pooblastil povezan pojem osebne in še zlasti javne odgovornosti. Upravna etika je notranji usmerjevalec individualne zavesti (Pirnat v Ferfila in drugi, 2002: 246). Največja etična problema javne uprave sta javna diskreditacija in politična korupcija, ki jima sledijo zloraba uradnega položaja s prednostno obravnavo sorodnikov in prijateljev, zanemarjanje zakonite dolžnosti, protizakonito delovanje s prisvajanjem državnih sredstev v zasebne namene, zamolčanje uradnih sporočil državljanom itd. (Bostič, Košir in Rajh v Ferfila in drugi, 2002: 246). Hribar (v Ferfila in drugi, 2002: 246) navaja, da upoštevati etiko pomeni delati pošteno, zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo in kakovostno z ustrezno strokovno usposobljenostjo. Vsak menedžer mora pri delu upoštevati polje stroke in polje etike, ki se v določenem delu prekrivata. Za Bostiča, Koširja in Rajha (v Ferfila in drugi, 2002: 246) so vrhovna načela etike upravnega dela samostojnost, odgovornost, strokovnost in zakonitost.

---

<sup>26</sup> Vir: Horžen 2003, [http://www.sbaza.net/Index.php?\(26.6.2005\)](http://www.sbaza.net/Index.php?(26.6.2005)).

#### 4.12 KRITIKE NUJS

NUJS prinaša v javno upravo mnoge uspešne načine upravljanja, vendar pa ni absolutno popolna in uspešna doktrina. V praksi se je pokazalo kar nekaj stranskih ali celo negativnih učinkov, ki pa so dobrodošli, saj delujejo v večini pozitivno, ko silijo k iskanju rešitev in večji učinkovitosti usmerjenih ukrepov (Ferfila in drugi, 2002). Mnogi avtorji podajajo svoje kritike in mnenja o vplivu novega javnega menedžmenta na javno upravo. Te kritike se nanašajo na različna področja javnega sektorja, na organizacijo javne uprave ter njeno upravno kulturo.

Problem novega javnega menedžmenta je predvsem v **nerazviti polni konceptualizaciji** novega javnega menedžmenta, ki je vse prevečkrat definiran parcialno in preozko, obstoječa tipologija modelov NUJS pa je bistveno pomanjkljiva. Običajno se prepletajo praktični, ideološki in znanstveni vidiki, ki se nekritično in včasih pretirano naslanjajo na koncepte zasebnega sektorja (Eliassen in Kooiman v Ferfila in drugi, 2002: 203). Nekateri kritiki NUJS obravnavajo kot nepremišljeno prevzemanje najslabših idej menedžmenta iz privatnega sektorja, neoziraje se na fundamentalne spremembe v okolju javnega sektorja. Prenos menedžmenta iz privatnega poslovnega modela v javni sektor zbuja dvome, saj je raznolikost javnega sektorja tako velika, da generični modeli privatnega sektorja postanejo za javni sektor nerelevantni in neoperativni. Tisto, kar je uspešno v privatnem sektorju, ni nujno uspešno v javnem in tržne rešitve ne delujejo vedno dobro v vseh okoliščinah (Hughes, 2003: 62–69).

Mnogi avtorji (npr. Lynn) se ne strinjajo glede rabe besede »**paradigma**«, s katero se označuje koncept novega javnega menedžmenta. Tako Lynn (1997: 109–110) meni, da bi leta morala potemtakem pomeniti zgodovinsko fundamentalno transformacijo nacionalnih vlad in bi morala biti osnovana na različnih bazah legitimnosti; morda na različnih oblikah racionalnosti, različnih pravnih principih ali različnih alokacijah lastninske pravice. Posploševanje modela novega javnega menedžmenta je nemogoče in iracionalno, saj so si države med seboj preveč različne in je nemogoče ponuditi nek nov globalni recept, ki bi zanesljivo nudil prenovljeno upravo. Različne države implementirajo spremembe na različnih način. Tako npr. Pollit in Bouckaert (2000: 60) zanikata obstoj nekega globalnega gibanja v duhu NUJS in trdita, da je od narave države, njene strukture in obstoječe upravne kulture odvisno, katere ideje bodo vlade privzele in jih nato poskusile uresničiti.

Novi javni menedžment pod vprašaj postavlja tudi **klasične vrednote tradicionalne birokratske** javne uprave. NUJS premalo pozornosti posveča političnim vidikom in zahtevam ter demokratičnim vrednotam, kot sta npr. javni interes in spoštovanje prava, in podjetništvo v javni upravi lahko pripelje do zlorab in neetičnega ravnanja (Brezovšek, 2004: 29–30). Tržnim vrednotam, kot so uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost, produktivnost, odličnost, inovativnost, ter vodstvu je nujno potrebno dodati še politične in pravne vrednote, kamor spadajo odgovornost, odzivnost, legitimnost, družbena pravičnost, odprtost, preglednost ter zakonitost, legalnost, varstvo pravic državljanov, pravični postopki, pravna odgovornost uprave in druge. NUJS s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega menedžmenta lahko povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb (uprave) ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik, opozarja Brezovšek (2004: 255). Koncepti kot dezagregacija organizacij, podjetniško vladanje, k uporabnikom usmerjena uprava, pooblašcanje zaposlenih in podobno so sicer lahko v interesu javne uprave, vendar pa hkrati lahko zožujejo zanesljivost, demokratično odgovornost in politični nadzor ter povečujejo nestanovitnost javnih politik. NUJS lahko namesto zanesljivejše uprave povečuje

notranja protislovja, trenja in nekoherentnost javnega sektorja ter njegovo nepredvidljivost (Brezovšek, 2004: 272–273). Reforme zmanjšujejo politično odgovornost na račun večje odgovornosti menedžerjev. Menedžerji s tem, ko prevzemajo odgovornost za rezultate, jemljejo odgovornost politikom, ki se tako izognejo svoji politični odgovornosti. Prav tako javna odgovornost lahko postane manjša s pogodbenim menedžmentom ali prenašanjem storitev v privatni sektor, kjer ni več vpletena država (Hughes, 2003: 273). NUJS postavlja na test vrednote kot so pravičnost in nevtralnost. Prav tako se kot problem pojavlja korupcija in težave postavljanja mej in etičnih standardov, ki bi v slogu NUJS ločili med etiko in pehanjem po dobičku in rezultatih. Etični problemi so nerešeni v privatnem sektorju, zato je možno pričakovati, da se bodo kot problem pojavili tudi v javnem sektorju (Hood v Hughes, 2003: 273). Ena izmed resnih kritik novega javnega menedžmenta je tudi, da le-ta nasprotuje demokraciji. Lynn (v Hughes, 2003: 272) trdi, da demokracija zahteva birokracijo in če hoče biti družba demokratična mora biti tudi birokratična. Demokracija zahteva vladavino prava, legalne sankcionirane regulacije trga, zagotavljanje enakosti in birokratski subjekt, ki bo vršil kontrolo nad statutom in pravnimi institucijami (Hughes, 2003: 271–272).

Novim idejam NUJS se očita protislovnost. Večji poudarek individualnosti v tržnem modelu je lahko v neskladju s kolektivnim pristopom v modelu participacije. Tržni model je do neke mere v neskladju s poudarjanjem menedžmenta in aktivnosti, ki nastopajo v modelu deregulacije. Moč uprave narašča sorazmerno z njeno širitvijo, kar predstavlja problem diskrecijske pravice oz. oblasti. K naraščajoči moči upravne države pa lahko prispeva tudi politizacija uprave. Menedžerski koncept odgovornosti je nedvoumno pomanjkljiv in nepolitičen, poudarek na rezultatih (učinkih) je sicer pomemben, vendar pa obstaja nevarnost, da spregledamo politične in pravne razsežnosti. NUJS daje poudarek tržni usmeritvi nasproti prevladujočemu birokratskemu modelu. Prevladujoče menedžersko razmišljanje povzroča zmedo okrog političnih vrednot in zanemarija pravne vrednote. NUJS je problematičen zlasti z vidika vpliva ljudi in uveljavljanja celovite odgovornosti (Brezovšek, 2004: 257–268).

Preglede in ocene reform NUJS po svetu lahko strnemo in različne učinke lahko posplošimo in predstavimo s sliko štirih polj, pri čemer sta komponenti značaja učinkov uspešnost ali neuspešnost in načrtovanost ali nenačrtovanost pojavov.

### Slika 4.5: (Ne)načrtovani ali (ne)uspešni učinki reform

uspeh

<ul style="list-style-type: none"> <li>- zniževanje stroškov proračuna</li> <li>- merjenje in ugotavljanje uspešnosti</li> <li>- izhodna kontrola</li> <li>- usmerjenost k uporabniku</li> </ul>	<p>Zaradi šibke kvalitete in kvantitete procesa vrednotenja javnih politik NUJS je za oceno uspešnih, a nenačrtovanih ukrepov še prezgodaj.</p>
<p>Višja kakovost in večji obseg javnih storitev uporabnikov v smislu podpore vodilnim politikom ne zadovolji avtomatično; običajno izboljšani standardi vodijo v le še višje zahteve in pričakovanja.</p>	<p>Kljub institucionalnim potrebam po modernizaciji in enotnosti upravljanja človeških virov le tega ni. Posebej gre opozoriti na pomanjkanje finančnih vzpodbud, ki bi preprečile odliv sposobnejših uradnikov v zasebni sektor.</p>

neuspeh

po načrtu

nenačrtovano

(Vir: Ferfila in drugi, 2002: 192)

»Vsem kritikom je skupno, da ne ugovarjajo osnovnim konceptom novega javnega managementa, temveč očitajo posameznim vladam kot nosilec upravni reform način izvajanja, zlasti nekonsistentnost ukrepov po različnih segmentih« (Brezovšek, 2004: 183).

Vedno je lahko najti slabe učinke nekega modela ali teorije. Vendar je v tem trenutku bolj kot to pomembno, da se izpostavijo prednosti in slabosti obeh modelov, da se jih primerja med seboj na določenih točkah in šele nato izbere boljšega. Dejstvo pa je, da se ob pogledu na stari model pojavlja več nostalgije, kot si ga ta v resnici zasluži (Hughes, 2003: 279). Težko je napovedati, kakšna bo prihodnost novega javnega menedžmenta, vendar se ta zaenkrat kaže v svetli luči (Hughes, 2003: 280). O evalvaciji novega javnega menedžmenta je težko govoriti. Po mnenju Pollitta je evalvacija celo neizvedljiva, saj se pod istimi izrazi skrivajo povsem različni pojmi; poleg tega pa se nesorazmerno poudarjajo le uspešne reforme, pozabljajo pa neuspešne. Za kakršno koli resno evalvacijo je potrebno še pred izvedbo posameznega ukrepa izvesti predhodno analizo učinka (ang. RIA – Regulatory Impact Analysis) ter tudi post festum analizo učinka. Nekateri posamezni pristopi NUJS so si v naravnem nasprotju, tako npr. decentralizacija in višanje kakovosti napram učinkovitosti, privatizaciji in racionalizaciji (Brezovšek, 2004: 192). Na ravni aplikacije celotne teorije ali posameznih modelov NUJS je še obilo maneverskega prostora in še ni analitičnih zaključkov o prednostih in pomanjkljivostih posameznih ukrepov (Ferfila in drugi, 2002: 203). »Dvom v razvoj NUJS z upanjem v nasprotno izraža Setnikar-Cankarjeva (1998) z ugotovitvijo, da je birokracija preživela vse politične nestabilnosti in spremembe znotraj monarhij do republik, od diktatorstva do demokracije, da je torej starejša od demokracije, zato bo obstajala tudi v bodoče« (Ferfila in drugi, 2002: 204). Vendar je resničnost taka, da trg in birokracija pravzaprav potrebujeta en drugega, da preživita. Trg ne more nikdar popolnoma nadomestiti birokracije in prav tako je nemogoče, da bi birokracija lahko zamenjala trg/menedžment. Pomembno je, da sodelujeta med seboj. Kjer se pokaže šibkost birokracije kot organizacijskega principa, naj jo nadomestijo tržne rešitve in obratno (Hughes, 2003: 282).

## 5. NUJS V SLOVENIJI

### 5.1 KRATKA ZGODOVINA UPRAVNE ZNANOSTI V SLOVENIJI

Na razvoj uprave v Sloveniji je v prvi vrsti vplival kameralizem, in sicer predvsem v obdobju po letu 1918, ko je bil močno opazen vpliv Beograda in s tem francoske misli z nekaj nemškimi elementi. Beograjska šola se je zgledovala predvsem po teoriji javnih služb, po kateri je vsa državna oblast, od sodne do upravne in komercialne javna služba. Po drugi svetovni vojni je na razvoj uprave vplival dialektični materializem, ki je predstavljal podlago socializmu. Upravno-organizacijska teorija je vplivala na razvoj uprave v sredini petdesetih let, takrat so v Ljubljani tudi ustanovili Inštitut za javno upravo. Velik pomen pa so na razvoj javne uprave imeli tudi nauki departmentalistov in pa Webrova birokratska organizacija ter tudi splošna teorija sistemov. Slovenska teorija in praksa se danes seznanjata z modernimi tokovi upravljanja javnega sektorja, predvsem v zadnjih letih s proučevanjem konceptov NUJS in vzporedno z njim celovitega obvladanja kakovosti, reinženiringa, controllinga, programskega menedžmenta ter učeče se organizacije (Ferfila in drugi, 2002: 167).

### 5.2 KAKŠNA JE TRENUTNO STRUKTURA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA

Za nadaljnje raziskovanje slovenskega javnega sektorja je pomembno poznati trenutno stanje javnega sektorja, saj je le na osnovi teh podatkov mogoče razumeti in objektivno ocenjevati usmeritve in spremembe, h katerim teži javna uprava v Sloveniji. Kovačeva (2004: 190–191) je po primerjalni shemi Flynna in Strehla (1996: 19–21) oblikovala shemo javnega menedžmenta o strukturi javnega sektorja, finančnega menedžmenta in upravljanja kadrovskega virov v Sloveniji.

**Tabela 5.3 Struktura slovenskega javnega sektorja**

<b>Enotnost strukture/agencije</b>	delna enotnost sektorja, centralizacija, analogija z germanskim prostorom, močne sektorske politike (ločeno kultura, znanost, zdravstvo, promet idr.), sistemsko neurejene paradržavne organizacije (zavodi, javna podjetja);
<b>Odnos med vejami oblasti, avtonomija</b>	načelo delitve oblasti na tri veje, uprava sodi pod vladno kot nosilko izvršne oblasti, lokalna raven državne uprave organizirana po načelu dekoncentracije, lokalna samouprava funkcionalno in organizacijsko nedorečena, splošna tendenca k centralizaciji (zlasti politik financ in kadrov);
<b>Odgovornost</b>	centralizacija zlasti politik financ in kadrov, centralni nadzor (proračun), upravne enote podrejene centralnim ministrstvom;
<b>Vloga zakonskih norm</b>	uprava deluje na temelju zakona, zakonodaja omejeno dopušča menedžment na nekaterih specialnih področjih (informatizacija, promocija), ki ponekod kot decentraliziran ni smiselno zaradi neujemanja (e-uprava);
<b>Načrtovanja in Cilji proračuna</b>	načrtuje se letno, pretežno za potrebe proračuna;
<b>Upravljalški proces</b>	za proračunsko politiko in izvajanje proračuna je enoletni, centraliziran, pretežno vhodno naravnani (po virih, namenih, uporabnikih), izvaja se korektivni proračunski memorandumov, zakonov o investicijah, nacionalnih programov, večletnih projektov in stalni rebalansi;
<b>Vrednotenje upravljalškega procesa (proračunske porabe)</b>	pretežno nadzor nad zakonitostjo in ne nad smotnostjo in gospodarnostjo (notranja proračunska inšpekcija in računsko sodišče), ni sistemskega organizacijskega in individualnega vrednotenja nad uspešnostjo in učinkovitostjo (nefleksibilnost upravljanja s financami, izdatkovna naravnost, nezmožnost odpusta, omejeno nagrajevanje);
<b>Informacije o</b>	poudarek na izdatkih, informacije so podane s proračunom, računovodstvo je neažurno;

<b>stroških</b>	
<b>Usmerjenost k uporabniku</b>	pred letom 2002 le redki ukrepi, danes portal upravnih enot s katalogom življenjskih situacij, možno plačevanje upravnih taks s karticami, cilj reforme so uradi, kjer bi uporabniki vse uredili na enem mestu, ni pravice do izbire ponudnika, ni notranjih trgov, izvajajo se posamezni seminarji, delne področne raziskave med uporabniki, ni t. i. državljske listine, pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc se dojema kot breme organov javne uprave, letno ugotavljanje zadovoljstva strank, svetovalci za pomoč strankam, leta 2001 sprejeta uredba o načinu poslovanja s strankami;
<b>Zaposlovanje in odpuščanje</b>	decentraliziran nabor z javnimi razpisi, zaposlovanje študentov in interne prerazporeditve, vrednost dela visoka (čeprav padajoča), odpust omejen z zakonskimi določili, nove možnosti prinesel ZJU na področju javnih razpisov, interne mobilnosti in ugotavljanja ne/uspešnosti, od leta 2003 nov sistem izpitov;
<b>Napredovanje in nagrajevanje</b>	sistem kariere po načelu senioritete, napreduje se na pet let, predhodno pa ob nadpovprečni uspešnosti (ocena v letnem razgovoru s sodelavcem) centralizirana pogajanja, za negospodarske dejavnosti obvezna kolektivna pogodba, plače fiksne glede na delovno mesto, stimulacije le finančne in omejene, novi zakon o sistemu plač v letu 2004 prinesel preglednost in primerljivost plačnih razredov, obstaja poseben sklad za javne uslužbenke;
<b>Usposabljanje</b>	centralna institucija znotraj uprave Upravna akademija, po ZJU se izvaja centralni program horizontalnega usposabljanja od leta 2004 dalje, upravno usposabljanje in izobraževanje sta v nacionalnem izobraževalnem sistemu (npr. fakulteta za upravo) in na trgu, več vrst strokovnih izpitov;
<b>Razvoj kadrov</b>	centralizirana kadrovska politika ni posvečala pozornosti razvoju, nove podlage daje novi zakon o javnih uslužbencih;

(Vir: Brezovšek, 2004: 190–191)

### **5.3 VZROKI ZA PRENOVO JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI**

Vzroki, ki so spodbudili temeljite reforme javne uprave povsod po Evropi, so si od države do države različni po številčnosti in po vsebini. Vsekakor pa so reforme vsepovsod po svetu in tako tudi v Sloveniji posledica globalizacije, procesa demokratizacije, hitrega družbenega razvoja, globalizacije poslovanja in razvoja informacijske tehnologije. Eden izmed pglavitnih vzrokov je potreba po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem produktu ter uveljavljanje glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Med pomembnejše vzroke lahko štejemo tudi internacionalizacijo in regionalizacijo produkcije javnih storitev, privatizacijo ter deregulacijo gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja, prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje v evropske in mednarodne integracije, spremembe vrednostnih prioritete ljudi, pa tudi politične in ideološke razloge (Brezovšek, 2004: 178). Slovenija si že od osamosvojitve dalje prizadeva za čim hitrejši in kakovosten razvoj države. Vsaka sprememba v gospodarskem ali političnem sistemu terja spremembe obstoječih upravnih sistemov in izpostavlja nujnost prilagajanja javne uprave novemu spreminjajočemu se družbenemu okolju (Dujic v Kovač, Stanonik, 2000: 316). Eden izmed strateških ciljev Slovenije je bil vključevanje v Evropsko unijo, ki je pomenil veliko spodbudo v celotnem procesu demokratičnega prehoda (Zajc v Brezovšek, 2002: 692). EU je zahtevala od vseh bodočih držav članic, da uskladijo domači pravni red s pravnim redom Evropske unije, kjer je bila izrazito poudarjena strukturna in funkcionalna preobrazba javne uprave, strukturno prilagajanje politikam EU ter obveščanje slovenske javnosti (Brezovšek, 2002: 692). Z odpiranjem Slovenije v svet in vključevanjem v zahodnoevropske povezave, z gospodarsko globalizacijo in rastjo mednarodne konkurence ter z notranjimi elementi pritiskov sta se tudi v Sloveniji pojavili tako kot drugod po svetu predvsem dve zahtevi, in sicer zahteva po smotrnejši rabi finančnih sredstev in posledično zmanjševanje javnih izdatkov in obsega zaposlenih ter zahteva po demokratičnejšem, učinkovitejšem, hitrejšem, odprtem in uporabniku bližjem opravljanju storitev (Brezovšek, 2004: 254).



### 5.4 NUJS V SLOVENIJI

V svetu se vse bolj kažejo globalne usmeritve v sodobnih upravnih sistemih, katerim mora Slovenija pri prenovi slovenskega upravnega prostora slediti. Spreminja se vloga države. Oblastna funkcija države slabi in država se spreminja v skupnost javnih služb. Prav tako v ospredje stopa proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja. Deregulacija postaja ključna naloga uprave, notranja organizacija upravnih sistemov pa se spreminja iz hierarhične v heterarhično in končno servisna funkcija uprave se vedno bolj prenaša v zasebno sfero (Debelak v Brezovšek, 2002: 696).

Pojem reforma javne uprave kot tak v Sloveniji uporabljamo od leta 1997, ko je bila sprejeta nacionalna strategija o prenovi javne uprave. Ta strategija je sistemsko zajela področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, sistema javnih uslužbencev, varstva pravic posameznikov pred upravo in javnih financ z dvema temeljnima ciljema, in sicer povečati učinkovitost in prilagoditi strukturo ter funkcije uprave glede na približevanje Evropski uniji (Kovač, 2000: 1038). Države, ki so se lotile reforme javne uprave, se med seboj razlikujejo, in zato je jasno, da so se reform lotile vsaka na način, ki najbolje ustreza njihovim trenutnim političnim, gospodarskim in družbenim razmeram.<sup>27</sup> Koncepti novega upravljanja javnega sektorja se danes štejejo za optimalni odgovor na zahteve upravnega okolja po večji učinkovitosti in demokratičnosti uprave in so hkrati ideološka podlaga vseh modernih reform, tudi slovenske (Kovač, Stanonik, 2000: 317). Spreminjanje upravljalne paradigme je vsebinsko in časovno zahtevno delo. Slovenija je k temu problemu pristopila s celovito reformo javne uprave, ki na analitičnih temeljih vnaša v sistem vrsto podjetniških prijemov. Pri prenovi slovenskega upravnega sistema je Slovenija upoštevala spreminjajočo se vlogo države, ki se od represivne obrača k servisni funkciji, decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur, profesionalizacijo, kar naj bi vodilo k odpravljanju obstoječih problemov upravnega sistema (Debelak v Kovač, 2000: 289).

Dr. Miha Brejc (1995: 44–50) je med leti 1991 in 1993 izvedel raziskavo v državnem organu s skoraj 500 zaposlenimi in terenskimi izpostavami in ugotovil, da je transfer elementov NUJS v javni sektor možen. Pečar (1997: 222) je že leta 1997 opozarjal na pomembnost ustreznih pogojev, ki bi omogočili uvajanje NUJS. Kot ključni pogoj za uvajanje NUJS je v prvi vrsti navedel decentralizacijo s koordinacijo preko informacijskega sistema, ki naj bi ji kasneje sledili še drugi ukrepi. Leta 1997 so mnogi avtorji izpostavili najbolj pereče probleme in najpomembnejša vprašanja razvoja v Sloveniji. Debelak (v Kovač, 2000: 289) je v slovenski upravi opazil predvsem: 1.) pomanjkljivo vertikalno in horizontalno koordinacijo dela v državni upravi, 2.) nejasno delitev oblasti med parlamentom in vlado, 3.) neurejen status paradržavnih organizacij, 4.) nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave ter 5.) premajhno politično podporo reformnim procesom. Brejc (v Kovač, 2000: 289) je kot najvažnejša vprašanja razvoja izpostavil: 1.) demokratizacijo družbe in javne uprave, 2)

---

<sup>27</sup>Tudi Evropska komisija se teh razlik zaveda, zato državam članicam in pristopnim državam članicam ne predpisuje enotnih podrobnih rešitev, ampak jim predpisuje standarde, zbrane v t. i. Evropskem upravnem prostoru (ang. European Administrative Space) in preko teh usmeritev sugerira določene cilje (SIGMA Papers, No. 23.: 177–179). Na področju javnega sektorja so pomembni splošni politični kriteriji, ki zahtevajo, da ima država stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice manjšin in javno upravo, ki ima ustrezno prilagojene upravne strukture (Fournier v Brezovšek, 2002: 692). Tako Evropska unija kandidatkam nalaga obveznosti v obliki rezultatov, ki naj bi jih dosegle, javno upravo pa smejo države oblikovati, kot želijo (Brezovšek, 2002: 693).

upravljanje človeških virov, 3.) učinkovitost javne uprave, 4.) javno upravo v informacijski družbi in 5.) usposabljanje javnih uslužbencev.

Prav tako je bila med leti 1997 in 1998 izvedena raziskava z namenom, da ugotovijo mnenja višjih upravnih delavcev na ministrstvu in upravnih enotah o stopnji kritičnosti tedanjega upravljanja in o možnostih uvajanja oziroma uveljavljanja podjetniških konceptov. Rezultati so bili ugodni, raziskava pa je pokazala, da si tudi zaposleni v javni upravi želijo sprememb in se zavedajo obstoječih problemov. Za uvajanje koncepta NUJS je zelo pomembno, da ga kot način razmišljanja sprejmejo tudi zaposleni v javnem sektorju, saj mora preobrazba slovenske uprave imeti uravnoteženo politično podporo, implementacijsko strategijo in finančna sredstva ter tudi podporo notranjega okolja v javni upravi (Kovač, Stanonik, 2000: 328).

Leta 2000 je Kovačeva (2000: 289) navedla izstopajoče probleme, ki vnašajo med uporabnike javnih storitev in zaposlene občutek nezadovoljstva:

- *odnos med politiko in upravo, pri čemer spreminjajoča se politična gibanja vplivajo na delo uprave v preveliki meri,*
- *centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju,*
- *nezadovoljiva regulativa – notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za neke vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve,*
- *sklop problemov v zvezi z upravljanjem človeških virov oz. uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge vzpodbude) in usposabljanja, kar predstavlja za zaposlene osebne demotivatorje,*
- *izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov sta vzrok negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti.*

Kovačeva (2000: 290) je tudi opozarjala, da je uvajanju konceptov novega upravljanja javnega sektorja nujno zagotoviti politično podporo. Šele ko bo obstajalo soglasje o namenu in ciljnih reforme, bodo spremembe imele možnost preživetja. Pri uvajanju načel novega javnega menedžmenta se Slovenija srečuje tudi z nerazumevanjem določenih pojmov, načel in ukrepov, zato je potrebno posebno pozornost nameniti analitični in sistemski strategiji reforme in marketingu. Pomembno je, da se ljudi informira in se koncept tudi promovira, saj brez razumevanja ne moremo govoriti o sprejemanju in dejanski implemetaciji katere koli reforme. Bistveni primanjkljaj naše uprave za učinkovito delo je leta 2000 Kovačeva (2000: 290) videla v pomanjkanju poslanstva in pravni regulaciji. Brez strateškega načrtovanja ne moremo govoriti o optimalni izrabi virov. Se pa v Sloveniji tega problema lotevajo predvsem z opredeljevanjem okolja in nosilcev interesov, normativnim urejanjem sistemskih vprašanj o splošnem upravnem postopku in javnih uslužbencih in z normativnimi, institucionalnimi ter interesnimi analizami.

Kovačeva (2000: 290–291) je še nadalje opazila, da je sistemsko za javno upravo v znamenju ljudi potrebno napore usmeriti predvsem v razvoj instituta participacije uporabnikov (od informiranja ter ugotavljanja njihovih potreb in zadovoljstva do oblikovanja kataloga javnih

storitev in končno vloge uporabnikov pri vrednotenju dela uprave). Za uresničitev odzivnosti javne uprave je potrebna funkcionalna in strukturna decentralizacija s hkratno koordinacijo. Potrebno je vnesti konkurenčne elemente, ki nedvomno zvišujejo raven kakovosti storitev, inovativnost in motiviranost javnih uslužbencev. Zagotoviti je potrebno boljše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti. Proces ocenjevanja kakovosti dela posameznih upravnih organov v upravo vnaša s primerjanjem rezultatov tudi elemente notranje konkurenčnosti in posledično dviga kvaliteto. Pogoji za uvajanje ugotavljanja kakovosti in splošne uspešnosti pa so natančno opredeljeni kriteriji. Pri nas še ni dovolj poudarjena vloga uprave kot dobrega gospodarja. V smislu ekonomske učinkovitosti v programu reforme še vedno ni konkretnega cilja, se pa posamezni mehanizmi modernega poslovanja nakazujejo v politiki javnih financ (Kovač, 2000: 290–291).

Od leta 2000 dalje Slovenija modernizacijo javne uprave izvaja v okviru petih soodvisnih stebrov:

- *funkcionalna in organizacijska reforma po zakonodajni plati, vključno s sistemom javnih uslužbencev,*
- *odprava administrativnih ovir,*
- *spodbujanje in upravljanje kakovosti v upravi,*
- *informatizacija uprave (e-uprava) in*
- *ciljno usposabljanje s poudarkom na vodenju, odnosu do strank in evropskih zadevah* (Kovač, 2000: 1039).

Stanonik (2000: 295) opozarja, da »/.../ bolj kot neposredne vidne kratkoročne rezultate je pomembno spreminjati vrednote ljudi in vzpostaviti ugodno ozračje zaposlenih v državni upravi, da se tudi v tradicionalno togi in neprilagodljivi birokratski organizaciji lahko uveljavijo spremembe, ki bodo sledile dinamični sedanosti in viharni prihodnosti«. Vendar reformno uvajanje sodobnih menedžerskih načel delovanja ni zadostno zagotovilo za trajno in pozitivno spremembo državne uprave. Ta mora postati način življenja in mišljenja državnih uradnikov ter del stalnega procesa izboljševanja državne uprave (Stanonik, 2000: 295).

V letu 2002 je bil ugotovljen, če pogledamo slovensko upravo glede uveljavljanja načel novega upravljanja javnega sektorja, bistven napredek predvsem z vidika zavedanja, da je le ob sistemskem vodenju in koordinaciji posameznih reform moč doseči njihov sinergični učinek. Največji uspehi so bili doseženi na področju racionalizacije strukture uprave in postavitve uporabnikov javnih storitev v prvi plan (kakovost, e-uprava idr.) Ukrepi pa niso bili vezani le na uvajanje načel NUJS, ampak so bili povezani s klasično reformo, in sicer z vzpostavljanjem sistema javnih uslužbencev in npr. z vzpostavitvijo dvoletnega proračuna (Ferfila in drugi, 2002: 202).

V primerjavi z ostalimi evropskimi državami, ki so se prav tako lotile reforme uprave, smo v Sloveniji še vedno na začetku poti pri uvajanju načel novega javnega menedžmenta, vendar vztrajno napredujemo. Preko organizacije OECD, ki je fenomen novega javnega menedžmenta nadgradila s teorijo in prakso dobrega vladanja (ang. Good Governance), se poleg uvajanja menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov poudarja tudi strateški pomen politike in modernizacije uprave. Slovenija je z načrtom Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 to doktrino skušala vpeljati v prakso slovenske uprave in na ta način poskušala doseči usmerjenost k strankam, učinkovitost in uspešnost v javni upravi. Modernizacija slovenske javne uprave je nujna in potrebna zlasti na področju urejanja odnosov do uporabnikov, pri tem še posebej gospodarskih subjektov. Modernizacija je nujna tudi glede upravljanja kadrovskega in drugih virov ter krčenja klasične uprave s

prenosom nalog izvajanja v širši javni oz. zasebni sektor (Brezovšek, 2004: 177). Slovenija sodi šele na začetek poti novega javnega menedžmenta, saj se posamezni principi uveljavljajo na sistematičen način šele največ pol desetletja. Zasnove v strategiji in pravnih podlagah so dobre, vendar je občutno pomanjkanje implementacije. Razvoj novega javnega menedžmenta lahko pospešimo, vendar ga ne moremo prehitovati mimo družbenih zakonitosti določanja in implementacije javnih politik, ki terjajo v temelju spremembo miselnosti politikov ter javnih uslužbencev na vseh ravneh odločanja in delovanja (Brezovšek, 2004: 192). Načela novega upravljanja javnega sektorja tudi med javnimi uslužbenci v Sloveniji še niso dobro poznana, prav tako še niso polno sistemsko uporabljana v praksi (Kovač, Stanonik, 2000: 316–317).

### **5.5 IDEJE, NAČELA IN CILJI UPRAVNE REFORME V SLOVENIJI**

Vse ideje, cilji in načela upravne reforme v Sloveniji so bili nazadnje zbrani v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, kjer je vlada RS osvetlila pomen dobrega upravljanja (ang. Good Governance), ki je poleg gospodarske rasti in socialne kohezije eden od stebrov družbenega razvoja in blaginje. Javna uprava (državna uprava in lokalna samouprava) ima v okviru javnega upravljanja pomembno vlogo, saj zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvrševanje sprejete politike (Brezovšek, 2004: 257). »Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja postavlja v ospredje posamezne horizontalne elemente delovanja različnih vsebinskih področij, statusne oblike, plače, proračun, racionalizacijo zaposlovanja, opravljanje kadrovskega virov, organizacijo, upravo, e-upravo, upravljanje kakovosti, odprto upravo in drugo«. Razvoj slovenske javne uprave je usmerjen k manj regulativnim ukrepom in k normativno nevtralnim akcijam, kot so npr. upravljanje javnih uslužbencev, menedžment kakovosti v upravi, optimizacija upravnih procesov in izvajanje načela odprtosti uprave do državljanov oz. zainteresirane javnosti (Brezovšek, 2004: 257).

V strategiji razvoja slovenske uprave (Strategija, 2003: 14–15) so navedeni cilji razvoja slovenskega javnega sektorja. Cilji se predvsem nanašajo na uspešnost in učinkovitost, kakovost in odzivnost, uslužbenški sistem in sodobno upravljanje kadrovskega virov ter optimizacijo poslovnih procesov in sodobno organizacijo uprave. Glede kakovosti v javni upravi strategija predvideva dvig standardov kakovosti upravnih storitev ter merjenje in dvigovanje zadovoljstva uporabnikov, spodbujanje in razširjanje dobrih praks, izboljšanje kakovosti predpisov z večjo pravno varnostjo in predvidljivostjo, ravnanje javne uprave in drugo. Pod pojem odzivnosti javne uprave so štete kritike, predloge, pripombe, pohvale zainteresiranih subjektov, dostopnost javnosti do informacij javnega značaja, ravnanje v javno korist, razvoj partnerskih odnosov v državni upravi ter sodelovanje s civilno družbo in razvijanje partnerskih odnosov z nevladnimi organizacijami. Javni uslužbenci se izbirajo po merilih strokovne usposobljenosti, uslužbenški sistem pa vzpostavlja zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskega virov, mobilnost kadrov glede na delovno uspešnost, povezanost napredovanja z delovno uspešnostjo, dvig motivacije, usposabljanje javnih uslužbencev, razvoj organizacijske kulture, ki bo vključevala zavest o poslanstvu javne uprave, odgovornost javnih uslužbencev ter dvig zadovoljstva in motiviranost za delo v javni upravi. »Cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve« (Brezovšek, 2000: 696). Sodobna organizacija uprave temelji na utemeljeni standardizaciji poslovnih procesov, fleksibilni in projektni organiziranosti, elektronskem poslovanju ter racionalizaciji poslovanja (Brezovšek, 2004: 258).

## **5.6 URESNIČITEV KONCEPTA NUJS V SLOVENIJI PO POSAMEZNIH PODJETNIŠKIH NAČELIH**

Opredelitev konceptov novega upravljanja javnega sektorja je s teoretičnega in praktičnega vidika neenotna, zato se bomo naslonili na enega izmed uveljavljenih modelov, in sicer na program *Reinventing Government* avtorjev Osborna in Gaeblerja (ZDA, 1992), ki različna načela vključuje celovito in medsebojno konsistentno. Posamezni podjetniški koncepti so zbrani v strukturi desetih načel: usmerjanje, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateški menedžment, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržišče. V nadaljevanju sledi pregled NUJS v Sloveniji po posameznih podjetniških načelih v okviru sprejete zakonodaje, upoštevanja priporočil Evropske unije, usmeritev, izvedenih projektov ter kritično ovrednotenje rabe konceptov novega javnega menedžmenta v praksi.

### **5.6.1 Usmerjanje namesto izvajanja**

Poudarjanje usmerjanja namesto izvajanja kot glavne naloge uprave je v Sloveniji šele na začetku svoje poti. Slovenija je uresničila šele prvi pogoj za uspešno usmerjanje javne uprave, in sicer je postavila osnovne temelje ločitve med nosilci operativnih in strateških funkcij. Operativna funkcija uprave se v Sloveniji v zelo majhni meri prepušča javnim ali še manj zasebnim subjektom, ki bi lahko na podlagi konkurenčnih prednosti dvigovali učinkovitost in uspešnost zagotavljanja javnih dobrin in storitev. Načelo usmerjanja namesto izvajanja se močno navezuje na načelo avtonomije in decentralizacije in pri obravnavanju dejanske situacije je potrebno upoštevati tudi realne možnosti uvajanja posameznih načel v slovensko upravo. Vnos večje decentraliziranosti v slovensko javno upravo bi pomenil ustanovitev paradržavnih agencij in povečal pogodbeni menedžment. Tudi najrazličnejši tržni ukrepi v obliki privatizacije, koncesioniranja, soupravljanja javnega sektorja, prodaje državnih podjetij, javnega financiranja ali vavčerjev bi prav tako razbremenila dele javne uprave, ki bi se lahko popolnoma osredotočili na usmerjanje, izvajanje pa prepustili zasebnim organizacijam.

Slovenska vlada se je problema lotila z zakonodajnim delom reform, ki se nanašajo na redefinicije pristojnosti in racionalizacijo strukture uprave. Sprejeti zakoni prinašajo novo operacionalizacijo načel profesionalizacije uprave, politično nevtralnost, racionalizacijo, transparentnost dela, vključenost uporabnikov javnih storitev v odločanje, večjo koordinacijo in poudarjajo servisno vlogo uprave (Kovač, 2000: 1041). Sprejeti reformni zakoni naj bi ustvarili sistemsko pregleden okvir, ki bi zagotavljal trajnost upravnih struktur in hkrati fleksibilnost določanja notranje organizacije posameznih delov uprave (Ferfila in drugi, 2002: 256).

Sprejeta sta bila **Zakon o vladi Republike Slovenije** ter **Zakon o državni upravi**, ki je prinesel jasno ločitev med politično in upravno strukturo. Po novem zakonu minister in državni sekretar spadata pod sfero politike, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi pa kot upravni menedžerji v sfero javne uprave. S tem zakonom se uveljavlja krepitev hierarhične linije med upravnimi enotami in Ministrstvom za notranje zadeve. Zakon je prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manj obremenjevanja parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev (Kovač, 2000: 1041).

**Zakon o inšpekcijskem nadzoru** je uredil organizacijo in koordinacijo na centralni in dekoncentrirani ravni, inšpekcijska pooblastila in ukrepe, organizacijo in samostojnost inšpekcijskih služb, inšpekcijski postopek, položaj inšpektorjev in koordinacijo inšpekcij prek Inšpekcijskega sveta RS (Ferfila in drugi, 2002: 258). **Zakon o javnih agencijah** je uredil novo statusno obliko nosilcev javnih pooblastil in določa pravila za njeno delovanje. Določa pogoje, pod katerimi se agencija lahko ustanovi, prav tako pa omogoča smotrnejše upravljanje z javnimi sredstvi in učinkovitejše in k uporabniku usmerjeno izvajanje nalog (Ferfila in drugi, 2002: 259). Prav tako **Zakon o sistemu javnih uslužbencev** (v nadaljevanju ZJU) definira javne uslužbence kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer loči uradnike od drugih javnih uslužbencev (t. i. strokovno-tehničnih javnih uslužbencev). Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani) niso javni uslužbenci. Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. V državnem organu je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. V imenu delodajalca nastopa predstojnik, ki so mu zaupane naloge v zvezi z odločanjem o zaposlovanju in drugih zadevah upravljanja s človeškimi viri. Kadrovsko odločanje je torej v domeni upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (npr. določanje skupnih izhodišč za sistemizacijo).<sup>28</sup> Zakon tudi ločuje politične položaje (funkcije) od upravnih položajev in omogoča večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave, kar omogoča vzpostavitev notranjega trga dela (Ferfila in drugi, 2002: 260–261).

Kljub na novo sprejetim zakonom pa nekateri avtorji izražajo kritiko. Tako npr. Kovačeva (2002: 208), ko pravi: »V/ slovenski upravi so možnosti za uvajanje managementa glede na veljavno zakonodajo omejene, saj so večinoma opredeljene le strokovne naloge uprave, medtem ko izraz »strateško« ali »programsko« ni na dnevnem redu (z izjemo t. i. nacionalnih programov). Sistemsko manjka tudi vrednotenje učinkov sprejetih programov, ukrepov in projektov«. Vsekakor pa nova zakonodaja pomeni pridobitev za slovensko javno upravo in predstavlja dobro pravno osnovo za nadaljnje uvajanje podjetniških načel v javni sektor, saj z ločitvijo operativne in strateške funkcije uprave rešuje problem prerazporeditve pristojnosti ali pojava birokratske uprave z distanciranjem od odgovornosti.

### **5.6.2 Usmerjenost k uporabnikom**

Podjetniško načelo usmerjenosti k uporabniku se konkretno nanaša na dejansko usmerjenost uprave k uporabniku, na kakovost upravnega dela in javnih storitev ter na informacijsko tehnologijo kot sredstvo, ki omogoča racionalizacijo delovanja in dosego zgoraj omenjenih konceptov ter njihovih ciljev. Načelo usmerjenosti k uporabniku še posebej sovпада z načelom odprtosti in transparentnosti, zato je v nadaljevanju usmerjenost k uporabniku obravnavana tudi v smislu odpiranja javne uprave k državljanu.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Za javne uslužbence, [http://www.mju.gov.si/index.php?id=22\(20.4.2005\)](http://www.mju.gov.si/index.php?id=22(20.4.2005)).

<sup>29</sup> Podjetniška načela, kot sta jih opredelila avtorja Osbourn in Gaebler v *Reinventing Government*, sovpadajo z sodobnimi načeli delovanja uprave, zlasti z načeli t. i. evropskega upravnega prostora (ang. European Administrative Space). Načela evropskega upravnega prostora, kot jih opredeljujejo različne smernice in praksa sodišča evropskih skupnosti, so: 1. zanesljivost in predvidljivost, 2. odprtost in transparentnost, 3. odgovornost in 4. učinkovitost.

### 5.6.2.1 Odprta javna uprava

Ker se je v preteklosti javno upravo vedno dojemalo kot tradicionalno skrivnostno in zaprto v odnosu do uporabnikov, odprta javna uprava danes predstavlja nov pristop k teoriji upravnega prava in pri tem bistveno spreminja položaj posameznika t. i. državljana (Brezovšek, 2004: 198). Odprta javna uprava vsebuje več različnih elementov. Najpomembnejši med njimi so dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo javne uprave, možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev javne uprave, možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave, sodelovanje v postopkih priprave predpisov in dostop do forumov, ki odločitve sprejemajo. Odprta javna uprava pomeni tudi večjo vlogo posameznika pri sprejemanju izvršilnih predpisov in večjo preglednost ter transparentnost delovanja javne uprave. Načelo odprte javne uprave posledično krepi položaj sodstva, parlamentarne opozicije, varuha človekovih pravic, državljanov, nevladnih organizacij, nasploh vseh tistih, ki nadzorujejo delo javnih oblasti. Odprta javna uprava ima temelje v pravilih, načelih in sodobnih doktrinah. Načelo odprtosti zajema javnost delovanja uprave, zagotavljanje informacij o delu javne uprave in pravico do dostopa do dokumentov javne uprave (Brezovšek, 2004: 205).

Slovenija je v tej smeri sprejela **Zakon o dostopu do informacij javnega značaja** (v nadaljevanju ZDIJZ), ki poudarja pomen odprtosti, preglednosti in preverljivosti postopkov in delovanj državnih organov. Dostopnost do informacij javnega značaja omogoča demokratično preverjanje oblasti in participacijo državljanov pri odločanju v javnih zadevah, prav tako pa omogoča, da ima dostop do teh informacij vsakdo in vedno. Zakon tudi navaja organe, ki so dolžni dajati informacije javnega značaja, in tako našteva vse organe državne in javne uprave ter tudi državni zbor in sodstvo. Vlada je v skladu z zakonom zavezana, da vsako leto objavi katalog organov, ki so dolžni posredovati informacije<sup>30</sup> javnega značaja. Pomembno vsebinsko področje zakona ureja postopek sodnega varstva pravice dostopa do informacij javnega značaja. Postopek do dostopa informacij javnega značaja je zelo enostaven in praktično neformaliziran, kar zelo pripomore k učinkovitosti in hitrosti postopka. Zakon natančno navaja tudi, da je vsak organ državne oz. javne uprave dolžan posredovati informacije javnega značaja na svetovni splet. Sem spadajo vsi programi, strategije, stališča, mnenja, študije, predloge predpisov, programov in strategij ter vse objave in razpisano dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila, podatke o upravnih storitvah in vse druge informacije javnega značaja. Pomembno je omeniti, da so vsi organi dolžni te informacije posredovati brezplačno ali pa vsaj dostopne po najnižji možni ceni. Prav tako je vlada RS sprejela **Uredbo o višini stroškov posredovanja informacij** javnega značaja in to področje uredila s cenikom materialnih stroškov (Brezovšek, 2004: 197–213).

Drugi pomemben cilj slovenske javne uprave je v tem, da se javnosti zagotovi možnost sodelovanja v postopkih političnega in pravnega odločanja. Zato je ustrezna zakonska ureditev dostopa do informacij tako pomembna. Predpogoj, da državljanji sodelujejo pri odločanju, je obveščenost javnosti in poznavanje problemov. Tretji cilj je odpiranje dostopa do informacij javnega značaja za poslovni svet. Za poslovanje je poznavanje različnih

---

<sup>30</sup> Vlada Republike Slovenije je leta 2004 pripravila Skupno letno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 24/03). Temeljna ugotovitev, ki je bila razbrana iz poročila, je bila pomanjkljiva osveščenost posameznih organov o ZDIJZ in njihovih obveznostih, povezanih z njegovim izvajanjem (Vir: strani Ministrstva za informacijsko družbo, Skupno letno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja 2004, <http://mid.gov.si> (21. 4. 2005).

informacij javnega značaja lahko odločilnega pomena, zato pa morajo biti te informacije javno dostopne, zbrane na ustrezen način ter primerno obdelane. Razcvet informacijske družbe pa ne pomeni le širitve novih informacijskih tehnologij, ampak tudi nastanek trga z informacijami javnega značaja. V Sloveniji se bo z izvajanjem zakona ZDIJZ in drugih zakonskih določil bistveno povečala ponudba spletnih informacij v javnem sektorju ter se s tem izboljšala komunikacija med posamezniki in gospodarstvom na eni strani ter upravo oziroma celotnim javnim sektorjem na drugi strani. Posredovanje informacij z uporabo sodobne informacijske tehnologije lahko bistveno doprinese k storitvam in pretoku informacij med upravo oz. javnim sektorjem kot celoto in njenimi uporabniki (Brezovšek, 2004: 210–212).

### 5.6.2.2 Informacijska tehnologija v procesu odpiranja javne uprave

Pomemben cilj v smeri odpiranja uprave je tudi vzpostavitev informacijske družbe. Pojem informacije je neločljivo povezan s sodobno informacijsko in telekomunikacijsko tehnologijo. Hiter dostop do informacij preko interneta je v današnjem času izrednega pomena, prav tako dejstvo, da uporabniki in tudi javni uslužbenci razpolagajo s podatki, ki so ažurni, zato je oblikovanje informacijske družbe v Sloveniji v okviru e-uprave nujno (Brezovšek, 2004: 210–211). V Sloveniji se je računalniška tehnologija začela uvajati v poznih 60. letih, sprva kot avtomatizacija rutinskih del. Z razvojem IT od konca osemdesetih let so mogoče spremembe v strukturi organizacije in naravi delovnih procesov (omrežja, integracija tehnologij, programskih orodij in baz podatkov, globalizacija informacij z internetom). Trendi razvoja so na slovenskih upravnih enotah omejeni z normativno organiziranostjo, odsotnostjo strateškega razmišljanja in konkurence, a se posamič v pristopu od spodaj navzgor (reševanje dnevnih operativnih problemov) odražajo v operacionalizaciji dela z računalnikom, računalniškem vodenju evidenc in delnem dostopu do mrežno vodenih podatkov (Ferfila in drugi, 2002: 216). V slovenski državni upravi, še posebej na upravnih enotah, v samem začetku ni šlo za informatizacijo, temveč bolj za tehnološko posodabljanje uprave v smislu avtomatizacije, kar je ugotavljal tudi Virant (1996–1997), ko pravi, da ni splošnega pregleda nad vrstami in obsegom upravnih postopkov in da se isti postopki izvajajo na različnih UE različno.<sup>31</sup> Na podlagi ugotovitev se je v letu 2001 vzpostavil projekt **Prenova poslovanja upravnih enot**, ki naj bi na novo opredelil upravne postopke in jih poenotil za vso državo.

Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema tudi naslednje cilje slovenske javne uprave: dostopnost upravnih storitev, socialna primernost upravnih storitev, enostavnost upravnih storitev, primerna informacijska podpora, zanesljivost, primernost osebnega stika ter odzivnost.<sup>32</sup> Z vidika približevanja uprave ljudem je pomembna dejavnost širjenja mreže krajevnih uradov oz. informatizacija **sprejemno–informacijskih pisarn** (Kovač, 2000: 1044). Velik pomen se trenutno posveča dostopnosti upravnih storitev. Modernizacija oziroma prenavljanje javne uprave se razvija v smeri, da se od uporabnika zahteva čim manj

<sup>31</sup> Ugotavljal je, da gre večina časa na račun transporta in čakalnih časov ter rokov in da se čas izgublja za pridobivanje raznih soglasij, kar odraža nepovezanost baz podatkov in upravnih organov in organizacij. Ugotovil je tudi, da se upravne enote nekoordinirano razvijajo, predvsem zaradi odvisnosti od parcialnih diktatov resornih ministrstev. Opazil je odsotnost kakršnega koli enotnega koncepta informatizacije upravnih enot. Pisarniške evidence oddelkov za notranje zadeve so vsebinsko in organizacijsko neutemeljeno ločene. Opozoril je na probleme vertikalnega (do republiških upravnih organov) in zlasti horizontalnega (do drugih upravnih enot, občin, javnih podjetij in zavodov) pretoka informacij in dosegljivosti podatkov. Organizacija poslovanja naj bi bila zastarela.

<sup>32</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Usmerjenost k uporabniku, [http://mju.gov.si/index.php?id=?\(21.4.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=?(21.4.2005)).



časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravne storitve. Sem sodijo ukrepi, kot so skrajševanje čakalnih vrst, podaljševanje uradnih ur, odprava krajevnih ovir (krajevna pristojnost), prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami, e-uprava in e-upravne storitve (horizontalna integracija upravnih storitev v obliki t. i. »življenjskih situacij«).<sup>33</sup>

Ministrstvo za notranje zadeve je pred uveljavitvijo pravilnika izdajalo soglasja upravnim enotam za **informatizacijo** krajevnih uradov in nastanek sprejemnoinformacijskih pisarn. Od leta 2001 do leta 2004 je število informatiziranih krajevnih uradov naraslo iz 52 na skupno 182 informatiziranih krajevnih uradov.<sup>34</sup> Vlada RS je v začetku leta 2001 sprejela strategijo e-poslovanja (program e-uprava) v javni upravi za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do 2004 je dokument CVI, ki z vidika informatizacije postavlja oz. prenavlja globalne okvire (cilje in izhodišča) razvoja delovanja, povezovanja in odpiranja vseh informacijskih sistemov javne uprave v Republiki Sloveniji. Strategija hkrati prikazuje konkretnije pristope in modele za nekatere najpomembnejše resorne informacijske sisteme javne uprave. Ključni cilj javne uprave na področju informatizacije do leta 2010 je uvedba e-poslovanja in s tem zagotovitev enotne opreme po posameznih delovnih mestih, povezava administrativnih registrov in uvedba aplikacij za skupne funkcije uprave po njenih delovnih področjih. Pri tem bo uprava zagotovila tudi ustrezno spodbujanje in izobraževanje vseh udeležencev e-poslovanja.<sup>35</sup>

Leta 2002 je bil na osnovi strategije e-poslovanja sprejet še **akcijski načrt e-uprave**. Aktivnosti, potrebne za realizacijo akcijskega načrta, so predvsem: priprava in vzpostavitev projektov, spremljanje izvajanja akcijskega načrta (projektov) in priprava skupnega letnega načrta informatizacije. Projekti, ki so v akcijski načrt vključeni, zajemajo tri glavne relacije med javno upravo in drugimi subjekti, in sicer relacije: e-storitve za prebivalce oz. državljane, e-storitve za poslovne subjekte in druge asociacije, e-storitve znotraj uprave. Za obvladovanje tega celotnega programa je bila vzpostavljena tudi posebna organizacijska struktura, uspeh programa e-uprava pa je odvisen od ustreznega in skladnega delovanja vseh vključenih udeležencev in zahteva močno integracijo strateškega in projektnege menedžmenta na vseh ravneh (Žurga, 2004: 81–90).

Še naprej poteka projekt izboljšanja izvajanja postopkov organov državne uprave na lokalni ravni. V prvi fazi je to pomenilo novelacijo **Uredbe o pisarniškem poslovanju v smeri odprave pravnih ovir za elektronsko poslovanje**. Cilj novele je bil najprej pregled nad potekom vseh upravnih postopkov, ki se odvijajo na lokalni ravni v upravnih enotah, in pa oblikovanje standardov, normativov in poenostavitev teh postopkov. Ključni cilj projekta je bil tudi nastanek standardizirane informacijske podobe upravnih enot na internetu.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Usmerjenost k uporabniku, <http://mju.gov.si/index.php?id=?> (21. 4. 2005).

<sup>34</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.14 (27. 7. 2005).

<sup>35</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.14 (27. 7. 2005).

<sup>36</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.16 (27. 7. 2005).

Področje e-uprava je pomemben primer slovenske inovativnosti. Najprej je bila vsa pozornost usmerjena na odnos uprave do uprave (npr. izmenjava podatkov iz uradnih evidenc), kasneje sledi relacija do državljanov in pravnih oseb. Nastal je Katalog življenjskih situacij, ki v obliki vprašanj in odgovorov deluje na ravni splošnih informacij, kot so pravna podlaga, potrebne priloge vlogi, stvarna legitimacija, kar podaja državljanom podlago za interaktivno poslovanje z upravo. Za vzpostavitev e-uprave je bistven projekt (Kovač, 2000: 1044). Na področju razvoja informacijske tehnologije in elektronskega poslovanja imamo tudi že **Strategijo elektronskega poslovanja 2008**, ki izhajajoč iz Strategije elektronskega poslovanja 2004 usmerja nadaljnji razvoj e-uprave. Enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov (EMRIS) predstavlja metodološko podlago za obvladovanje, preglednost in sledljivost razvojnega procesa od izdelave strateškega plana do spremljanja delovanja in vzdrževanja informacijskih sistemov v njihovem celotnem življenjskem ciklu. S tem omogoča celovit, sistematičen in urejen pristop k razvoju informacijskih sistemov.

Da bi upravne storitve čim bolj približali uporabnikom, je ministrstvo pripravilo projekt dislociranega izvajanja upravnih storitev in približevanja uprave strankam. Tako je bil na podlagi uredbe o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih sprejet **Pravilnik o merilih za organiziranje krajevnih uradov v upravnih enotah**. Na krajevnih uradih, ustanovljenih na podlagi pravilnika, so upravne enote dolžne zagotavljati minimalni nabor odločanja v upravnem postopku in nekaterih pomembnejših nalog krajevnih uradov, določenih v Prilogi k pravilniku (skupno 45 nalog). Ker je bil namen sprejetega pravilnika poenotiti delovno področje krajevnih uradov, je bilo izrecno zahtevano pisno zagotovilo načelnikov upravnih enot, da se bodo na krajevnih uradih opravljale vse naloge iz priloge pravilnika.<sup>37</sup>

Z namenom enotnega nastopanja državne uprave nasproti uporabnikom in dviga kakovosti njenega delovanja je vlada v marcu 2001 določila besedilo **uredbe o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave**, s ciljem jasne določitve poslovnega časa in v okviru tega uradnih ur za stranke, kakor tudi možnosti razporejanja delovnega časa delavcev (premakljiv delovni čas).<sup>38</sup> Pomembna je tudi socialna primernost upravnih storitev, ki v bistvu pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev. Upravna storitev praviloma nima funkcije blaga, katerega ceno bi določila ponudba in povpraševanje v določenem ekonomskem prostoru, in mora »umetno« skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku (npr. upravna taksa). Pričakovati gre odpiranje konkurence in okrnitev državnega monopola. Zelo pomembna je enostavnost upravnih storitev, in sicer z namenom, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju. Prav tako se poudarja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa (liberalizacija).<sup>39</sup>

Zagotoviti je potrebno primerno informacijsko podporo uporabnikom. Na kakovostni ravni gre tu za pravilnost, strokovnost in primernost informacije, medtem ko sta na ravni količine

<sup>37</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.14 (27. 7. 2005).

<sup>38</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.11 (27. 7. 2005).

<sup>39</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, <http://mju.gov.si/index.php?id=220>(21. 4. 2005).

pomembna celovitost informacije in vprašanje, ali ima uporabnik vse informacije, ki jih na določeni stopnji potrebuje. Ukrepe za zagotavljanje pravilne informacijske podpore sta zagotovila predvsem dva predpisa. Prvi je že od leta 2001 predpisani način poslovanja organov javne uprave s strankami, ki vzpostavlja obveznost zagotavljanja informacij o storitvah v obliki brošur in na internetu, uvedene pa so bile tudi informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije ves poslovni čas. Drugi pomemben ukrep za zagotavljanje informacij pa je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, saj imajo številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, naravo informacij javnega značaja.<sup>40</sup>

Za to, da bi uradniki poleg strokovnosti strankam nudili tudi ustrezen servis na ravni komunikacije, je v Sloveniji poskrbljeno s posebnim programom usposabljanja vodilnih javnih uslužbencev, informatorjev in drugih uradnikov v neposrednem stiku z ljudmi. **Usposabljanje in izpopolnjevanje** upravnih delavcev je potekalo tudi v smeri usposabljanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo (Kovač, 2000: 1044). Da bi državna uprava zagotovila ustrezne in uspešne kadrovske vire za izvajanje ključnih upravnih nalog, je vlada v letu 2003 določila besedilo uredbe o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti.<sup>41</sup>

Zaradi pomanjkanja osebnega stika, prijetnih ali vsaj primernih medčloveških odnosov je bila mnogokrat izrečena kritika na račun javne uprave. Slovenija si prizadeva za minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti državne uprave, ki jo na tem mestu še toliko bolj vidimo v njeni »poosebljeni« obliki državnih uradnikov. Dejstvo je namreč, da socialna narava ljudi daje izjemen poudarek primerni komunikaciji tudi v tem smislu in da posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti, nasmejanosti in ustrežljivosti.<sup>42</sup> Odzivnost pomeni sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov o konkretnih predlogih posameznih strank, ki prihajajo v stik z državnimi uslužbenci. Ti v tem odnosu hvalijo, opominjajo, predlagajo, kritizirajo. Pomembno je, da se tovrstna mnenja beležijo in obravnavajo na primernih delovnih sestankih, najbolje na ravni vodstva. Ukrep za večjo odzivnost državne uprave je obvezno **letno ugotavljanje zadovoljstva strank**.<sup>43</sup>

### **5.6.2.3 Odprava administrativnih ovir v smislu dvigovanja kakovosti upravnih storitev in odpiranja javne uprave**

Leta 2001 so ministrstva izdelala programe za odpravo administrativnih ovir, ki so bila temelj za izdelavo Akcijskega načrta Vlade RS za odpravo administrativnih ovir. V obliki kratkoročnih ukrepov odpravlja probleme slovenske uprave, kot so: nefleksibilnost upravljanja kadrovskih virov, standardizacija in posodobljenje postopkov za stranke,

<sup>40</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, [http://mju.gov.si/index.php?id=220\(21.4.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=220(21.4.2005)).

<sup>41</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.12 (27. 7. 2005).

<sup>42</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, [http://mju.gov.si/index.php?id=220\(21.4.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=220(21.4.2005)).

<sup>43</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, [http://mju.gov.si/index.php?id=220\(21.4.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=220(21.4.2005)).

pomanjkanje koordinacije, manjko meril učinkovitosti. Program je usmerjen v odpravo administrativnih ovir na področju gospodarstva, s ciljem ustvariti gospodarstvu prijazno upravno okolje, zlasti spodbuditi investicije, poenostaviti pridobivanje dovoljenj za gradnjo, dovoljenj tujcem za bivanje, poenostaviti nostrifikacije diplom itd. Pri tem gre za upoštevanje pojava globalizacije in s tem izboljšanja konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev ob predpogoju odstranitve administrativnih ovir za podjetništvo. Program je namenjen tudi državljanom. Poudarja se transparentnost, odgovornost, standardizacija dela, prijaznost, dostopnost. Gre za prenavo upravne organizacije in njenih postopkov v smeri ustvarjanja državljanom prijazne, odzivne, hitre in učinkovite uprave.

V tem okviru so bili sprejeti zakoni: **Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu** in nato še vladna strategija elektronskega poslovanja, akcijski načrt e-uprava do leta 2004 in Strategija e-poslovanja 2008. Temeljni cilj teh dokumentov je spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja v upravi ter med upravo na eni strani ter državljanji in pravnimi osebami na drugi strani, vključno z razvojem dvosmernih interaktivnih upravnih storitev in modernizacijo postopkov javnega naročanja. Izpostaviti velja konkretne uspehe: informatizacija vladnih sej, vzpostavitev portala upravnih enot s katalogom življenjskih situacij, informatizacija in povezovanje uradnih evidenc, vzpostavitev plačevanja upravnih taks in drugih stroškov v upravnih postopkih s plačilnimi in kreditnimi karticami (Brezovšek, 2004: 189).

Sprejet je bil tudi **Zakon o varstvu osebnih podatkov** nove dopolnitve k **Zakonu o splošnem upravnem postopku**. Dopolnitve k Zakonu o splošnem upravnem postopku so prinesle mnoge novosti v smislu elektronskega poslovanja. Zakon uvaja elektronsko poslovanje z uporabo interneta kot medija za komuniciranje s strankami in drugimi osebami v upravnih postopkih in uvaja upravno-informacijski sistem za sprejemanje vlog, vročanje pisanj in obveščanje. Zakon omogoča uveljavljanje pravic strank na območju celotne države ne glede na prebivališče. Zakon določa skrajšanje rokov za uveljavljanje izrednih pravnih sredstev in drugih rokov, ki vplivajo na potek postopka, krepitev pravne varnosti strank in trdnosti nastalih pravnih razmerij ter tudi določa delno omejitev pravice do pritožbe domnevnim stranskim udeležencem v korist aktivne stranke z namenom preprečevanja zlorab. Določena pa je tudi racionalizacija poslovanja s prenosom pravice do upravne izvršbe (pravica izvrševanja oblastnih dejanj) na nosilce javnih pooblastil.<sup>44</sup> Sprejeta je bila tudi **Uredba o elektronskem komuniciranju s strankami** in **Zakon o upravnih taksah**, ki omogoča plačilo upravnih taks s kreditnimi karticami ter prek mobiltelefonov. V okviru odprave administrativnih ovir je bila sprejeta tudi **Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005**, ki jo je vlada RS sprejela julija 2003. Strategija podrobneje navaja dejavnosti za upravo na področju upravljanja kadrovskih virov, restrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ (Brezovšek, 2004: 189).

Zanesljivost pomeni sposobnost državne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku in se povezuje z načelom predvidljivosti in načelom pravne varnosti in je prav tako predmet obravnave v procesu reformiranja uprave in približevanju uporabnikom. Uresničevanje načela predvidljivosti jamči uporabniku, da bo ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče

<sup>44</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004) Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.14-15 (27. 7. 2005).

vnaprej predvideti na podlagi veljavnih pravnih norm, ki vežejo upravni organ. Drugo načelo, načelo pravne varnosti je širše, njegov pomen pa večplasten. V tem kontekstu pa ga lahko razložimo kot načelo, ki zahteva določnost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe.<sup>45</sup>

V sklopu vladnega programa odprave administrativnih ovir je bila v letu 2002 oblikovana obsežna metodologija za analizo stanja po ministrstvih na področjih njihove notranje organizacije, upravljanja s človeškimi viri, usposabljanja in izobraževanja, upravnih postopkov in javnosti oz. odzivnosti. Rezultati teh analiz se kažejo tudi pri odpravi zaostankov v upravnih enotah in tudi ministrstvih.<sup>46</sup>

Uporabniki zahtevajo tudi kakovostne javne storitve, pri tem je zelo pomembno, da se izoblikujejo primerni **merilci kakovosti** v javni upravi, saj se le na ta način lahko preverja rezultate in s tem kakovost upravnih storitev nasploh. Kakovost je kompleksen pojem, ki ga lahko zajamemo le skozi kompleksne mehanizme, kot je npr. Evropski model poslovne odličnosti, ki skuša predvsem poudariti pomen ljudi, uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Slovenija je na področju kakovosti med prvimi pri uporabi Evropskega modela za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju (CAF – ang. Common Assessment Framework). Model omogoča večstopenjsko spodbujanje in upravljanje kakovosti skozi identifikacijo posameznih dobrih in šibkih točk delovanja s samoocenjevanjem, z zunanjim ocenjevanjem in s primerjanjem (tekmovanjem). Posebnost CAF-modela je v njegovi prilagoditvi javnemu sektorju, saj poudarja proces spreminjanja, odnos do strank, nefinančne kazalce uspešnosti (Kovač, 2000: 1043). Slovenija pa uporablja tudi druge sisteme vodenja kakovosti, poleg CAF še ISO in EFQM ter program izobraževanja glede celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) v javni upravi. Kakovost v javni upravi se formalno zagotavlja predvsem s projektom certificiranja, to je pridobivanja ISO-standardov poslovanja in uvajanja modelov poslovne odličnosti. Samooceno po standardu kakovosti CAF je v letu 2003 izvedlo 21 upravnih enot, od tega je 10 upravnih enot sprejelo tudi akcijski načrt. Glede na navedeno 29 upravnih enot, kar je 50 % vseh, posluje v skladu z vsaj enim od obeh navedenih standardov, 11 upravnih enot pa je svoje poslovanje uskladilo z obema standardoma. Pridobljeni certifikati kakovosti nedvomno pomenijo priznanje upravnim enotam, ki s svojim delom pomembno prispevajo k uveljavljanju kakovosti v delovanje državne uprave.<sup>47</sup>

Ključne ovire na poti odpiranja javne uprave in njeni usmerjenosti k uporabniku so predvsem v tem, da organizacijska kultura še ni prilagojena zelenim spremembam. Prav tako je zaznati nedopusten oblastniški odnos strank do javne uprave. Še vedno je premalo zavedanja, da javna uprava ni namenjena sama sebi, ampak je servis državljanom in pravnim osebam. Slovenski javni sektor se vse premalo in prepočasi prilagaja potrebam in pričakovanjem uporabnikov, prav tako v javni upravi še vedno ni razvito procesno razmišljanje in delovanje.

<sup>45</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Usmerjenost k uporabniku, <http://mju.gov.si/index.php?id=?> (21. 4. 2005).

<sup>46</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.12-13 (27. 7. 2005).

<sup>47</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.8 (27. 7. 2005).

Javna uprava je še vedno toga v organiziranosti, zato bo morala preseči tradicionalizem in konzervativizem in se čim bolj vživeti v vlogo stranke. Več bi bilo potrebno storiti tudi na področju usposabljanja zaposlenih v javni upravi in krečiti tudi delovna področja, ki so bila v preteklosti zanemarjena (področja psihologije, komunikacije in podobno). Izboljšati bo potrebno tudi tehnološko podporo procesom dela (Brezovšek, 2004: 210–212).

Proces usmerjanja k uporabnikom ter odpiranja javne uprave pa ni možen brez sprememb v upravljanju, ki vključuje tudi upravljanje človeških virov. Pomembne so spremembe v zaposlovanju, upravljanju človeških virov ter razvoj vodij, prav tako pa se poudarja potreba po decentralizaciji kadrovanja, prenosu odgovornosti za človeške vire na nižje nivoje in razvoju metod, ki bodo ustrezale dinamiki dela v posameznih organih državne uprave.

Potrebno pa je opozoriti tudi na delovne pogoje zaposlenih v javnem sektorju, ki so velikokrat nefunkcionalni in povzročajo manjšo motiviranost zaposlenih. Prav tako pa je potrebno strankam približati delovanje uprave lokacijsko (Brezovšek, 2004: 210–212).

### 5.6.3 Poslanstvo in strateški menedžment

Razvoj javne uprave v Sloveniji gre v smeri uveljavljanja menedžerskih načel in povečevanja učinkovitosti in kakovosti storitev, ki pa zahtevajo strateški pristop ter jasno opredelitev vlog in funkcij javne uprave. Zelo pomembno je, da so procesi skrbno vodeni, sistematično upravljeni ter da obstajajo za razvoj strateških področij strateški cilji in ustrezne strategije za njihovo uresničitev. Ker se strategije udeležujejo preko razvojnih projektov, je zelo pomembno vzpostaviti integracijo med projektnim in strateškim menedžmentom (Žurga, 2004: 9–10). V Sloveniji obstajajo primeri projektnega menedžmenta. Opaziti ga je na številnih področjih: proračunski procesi, program e-uprava, nacionalni razvojni programi, izvajanje strateškega načrtovanja v posameznih organizacijah državne uprave. Dva primera strateškega menedžmenta v slovenski javni upravi sta še posebej pomembna. Program e-uprava in program odprave administrativnih ovir.

**Program e-uprava** je Vlada RS sprejela v začetku leta 2001 kot strategijo e-poslovanja v javni upravi za obdobje od leta 2001 do leta 2004, na osnovi te strategije poslovanja pa je bil leta 2002 sprejet še akcijski načrt e-uprava. Za obvladovanje tega celotnega programa je bila vzpostavljena tudi posebna organizacijska struktura, uspeh programa e-uprava pa je odvisen od ustreznega in skladnega delovanja vseh vključenih udeležencev in zahteva močno integracijo strateškega in projektnega menedžmenta na vseh ravneh. Leta 2001 so ministrstva izdelala programe za **odpravo administrativnih ovir**, ki so bili temelj za izdelavo Akcijskega načrta Vlade RS za odpravo administrativnih ovir. Načrt za odpravo administrativnih ovir je imel v načrtu narediti odločanje organov državne uprave kvalitetnejše, prav tako naj bi bilo delo organov državne uprave bolj transparentno in odgovorno. Načrt je predvideval tudi poenostavitev in skrajšanje postopkov pred organi državne uprave ter večjo dostopnost državnih organov za državljane ter javnost dela organov državne uprave. Prav tako so ministrstva analizirala svoje delovanje z namenom, da ugotovijo svoje organizacijske pomanjkljivosti, birokratske ovire ter druge ovire, ki otežujejo dostop uporabnikov do državne uprave in njenih dokumentov (Žurga, 2004: 82).

Leta 1997 je bila sprejeta metodologija vodenja projektov v državni upravi, ki je bila izdelana na osnovi angleške metodologije vodenja projektov PRINCE (ang. Projects In Controlled Environments), ki jo je razvila Britanska agencija za računalništvo in telekomunikacije CCTA

(ang. Central Computer and Telecommunication Agency) in naj bi nudila pomoč pri vodenju projektov v državni upravi (Žurga, 2004: 84).

Na področju projektne in strateškega menedžmenta so bile v Sloveniji izvedene številne raziskave. Prva je bila izvedena leta 1999, in sicer med ministrstvi in njihovimi organi v sestavi, ki so z reševanjem vprašalnikov ocenjevali obseg projektne dela v državni upravi ter potrebe in interese državnih organov na tem področju. Iz prejetih odgovorjenih vprašalnikov iz okoli 46 % državnih organov ni bilo mogoče sklepati na celovito stanje na področju projektne dela v slovenski državni upravi, je pa bil v večini primerih močno izražen interes po usposabljanju in izpopolnjevanju na področju projektne dela (Žurga, 2004: 85–86).

V letu 2000 je bila izvedena raziskava o uvajanju in uporabi projektne menedžmenta v državni upravi. Ugotovljeno je bilo, da se večina nalog izvaja na neprojekten način, da se projektni menedžment v državni upravi še vedno uporablja kot tehnika dela parcialnih enkratnih nalog, predvsem s področja razvoja informacijske tehnologije. Tudi vodilni menedžmenta naj ne bi dovolj podpirali uporabe projektne menedžmenta in ga premalo načrtno in aktivno uvajali v procese dela. Vodje projektov naj ne bi imeli vseh potrebnih pristojnosti za učinkovito vodenje projektov, kar naj bi izhajalo iz neustrezne organizacijske strukture. Raziskava je pokazala, da se projektni menedžment uporablja predvsem kot metoda in tehnika, ki zagotavlja izvajalsko učinkovitost, kot sredstvo za doseganje strateških in razvojnih ciljev pa v državni upravi še ni našel ustrezne aplikacije. Raziskava v letu 2002 je bila izvedena kot del analize obstoječega stanja ministrstev. Ugotovilo se je, da so med ministrstvi velike razlike v obsegu projektne dela. Da se obseg pristojnosti vodij projektov po ministrstvih razlikuje in se nanaša zlasti na poročanje o projektu, samostojno podpisovanje projektne korespondence, podpisovanje računov in da se projektno delo običajno izvaja poleg drugega rednega dela (Žurga, 2004: 86).

Pričakovati je, da se bo obseg projektne dela v slovenski državni in javni upravi povečal. Razlogi so različni: vloga osrednje državne uprave se vedno bolj spreminja od izvajalca storitev k dejavniku, ki te storitve zagotavlja in zanje postavlja ustrezne okvire. Ministrstva in drugi državni organi so in še bodo vključeni v različne programne projekte. Stalno naraščajo zahteve in prizadevanja za izboljšanje procesov in delovanja organizacij javne uprave, kar bo rezultiralo v številnih projektih in programih. Projektni timi bodo vedno bolj čezsektorski in medorganizacijski. Uvajanje projektne menedžmenta pa je pomembno tudi za večjo transparentnost porabe javnih sredstev. Proračun RS je vedno bolj programski in usmerjen v rezultate, kar pomeni, da si bodo programi in projekti vedno bolj konkurirali za omejena proračunska sredstva. Sredstva, ki jih Slovenija dobi iz proračuna EU, so namenska in takšna mora biti tudi njihova poraba. Sredstva EU bodo integralno vključena v domači proračun. Skrbniki teh prilivov so posamezni proračunski uporabniki, zato bo morala biti zagotovljena večnivojska transparentnost v zvezi s temi sredstvi. Obvladovati bo potrebno portfelje projektov in programe projektov na različnih ravneh (država, posamezen proračunski uporabnik), kar zahteva dosledno uporabo načel projektne menedžmenta in integracijo z generalnim menedžmentom (Žurga, 2004: 89).

Ena izmed bistvenih strateških politik je upravljanje človeških virov, ki mora ob strateški usmerjenosti npr. k uporabnikom pomeniti pospeševanje zaposlovanja, razvoj karier, usposabljanje, nagrajevanje glede na zadovoljstvo uporabnikov in podobno. Tako tudi strategija zniževanja stroškov, ki naj bi zaživela v naši upravi, vodi h kadrovanju glede na

zahteve odjemalcev, merjenje uspešnosti dela in nagrajevanje glede na ekonomičnost poslovanja, inovativnost in uspešnost enote.

Kritika, s katero se srečuje Slovenija glede uvajanja strateškega in projektnega menedžmenta v javni upravi, je predvsem v tem, da so slovenski državni uradniki namesto v sledenje poslanstvu prisiljeni v izvrševanje regulative, ki daje odgovore na vprašanja »kako«, ne pa »kam in zakaj«. Državni upravi manjka predvsem usmerjenosti v prihodnost. Primeri slovenske upravne regulative delujejo z nasprotnimi silnicami kot poslanstvo. Regulative so sistem kadrovanja z določenimi pravili, ki so toga zlasti glede nagrajevanja in odpuščanja. Finančno upravljanje z nespremenljivim proračunom je enoletno in ima zelo malo možnosti investiranja ter funkcionalne organizacije. »Omejen pomen teh dejavnosti se kaže v nivoju uradnikov, ki se z njimi pretežno ukvarjajo: kadrovniki in računovodje. Kljub temu je pomen določanja vizije, poslanstva in ciljev priznan v čedalje večjemu krogu enot uprave« (Ferfila in drugi, 2002: 218–220).

### **5.6.4 Uspešnost in učinkovitost**

Slovenija se je tega problema lotila z dvema zakonoma, in sicer z:

**Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in Zakonom o javnih uslužbencih.**

**Zakon o javnih uslužbencih** pomeni prenovu sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacijo upravljanja kadrovskega virov, povečanje interne mobilnosti, optimalno izrabo kadrovskega virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacijo in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, mehanizme za doseganje večje fleksibilnosti in racionalizacijo poslovanja ter socialno partnerstvo. S tem zakonom je bil v javni upravi vzpostavljen uslužbenski sistem, temelječ na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in spodbujanju nadpovprečne delovne uspešnosti. Zakon se sicer nanaša na mnoga področja v javni upravi in tako uresničuje več podjetniških načel hkrati. Za področje uspešnosti in učinkovitosti je posebej pomembno, da se je zagotovil objektivni sistem izbire uradnikov, ki temelji na merilih strokovne usposobljenosti, in da hkrati zakon zastruje standarde za vstop v uradniško kariero.<sup>48</sup>

Napredovanje javnih uslužbencev je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. ZJU loči med napredovanjem v višji naziv, ki je namenjeno le uradnikom, in napredovanjem v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za ostale javne uslužbence. Predvideva tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki dosegajo pri delu izjemne uspehe in prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov. ZJU sistematično ureja vrste strokovnih izpitov glede na razliko v zahtevnosti in obsežnosti znanj, potrebnih za opravljanje nalog na posameznem delovnem mestu. Strokovni izpit za imenovanje v naziv, za katerega je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa strokovni upravni izpit. Za zagotavljanje strokovnosti in neodvisnosti uradnikov na najvišjih položajih ZJU ustanavlja dvanajstčlanski uradniški svet, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Poleg tega daje uradniški svet vladi in državnemu zboru mnenja o

<sup>48</sup>, <sup>49</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Za javne uslužbence, [http://mju.gov.si/index.php?id=?\(13.7.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=?(13.7.2005)).



predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov, ter sprejema kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.<sup>49</sup>

ZJU vsebuje tudi načela izvrševanja javnih nalog. Načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, ki sili javne uslužbence, da kvalitetno, hitro in učinkovito izvršujejo zaupane javne naloge, in vzpostavlja odgovornost za rezultate njihovega dela; načelo dobrega gospodarjenja, ki uvaja tudi na področje javne uprave princip dobrega gospodarjenja, ki je značilen za zasebni sektor. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških; načelo varovanja poklicnih interesov, načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa; načelo prehodnosti, načelo varovanja poklicnih interesov, načelo odprtosti do javnosti.<sup>50</sup> Nadzor nad izvajanjem ZJU opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev, ki so pri svojem delu samostojni. Skrbijo za spoštovanje temeljnih načel, pravic in dolžnosti javnih uslužbencev ter tako zagotavljajo zakonito in učinkovito delovanje organa oziroma organizacije.

Nova vlada je svoje najvišje funkcionarje zavezala k spoštovanju posebnega etičnega kodeksa (**Etični kodeks ministrov in državnih sekretarjev ter kodeks ravnanja javnih uslužbencev**), ki ga morajo podpisati vsi kandidati za ministre in državne sekretarje še pred svojim imenovanjem. Tako se med drugim zavežejo, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje obveznosti morajo opravljati učinkovito, pošteno in prizadevno, z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek.<sup>51</sup>

Drugi pomemben zakon je **Zakon o sistemu plač v javnem sektorju** (Uradni list RS, št. 24/05), ki je vzpostavil enoten plačni sistem v javnem sektorju, ki zagotavlja enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivira in nagrajuje nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotavlja transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ. Določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju omogoča nagrajevanje glede na strokovnost in učinkovitost in posledično vodi do učinkovitosti in kakovosti celotnega sistema. Fleksibilni plačni sistem višino plač povezuje z učinkovitostjo in rezultati dela, transparenten in obvladljiv plačni sistem pa z vidika javnih financ pomeni ekonomiko in večjo dostopnost. Zakon ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Zakon opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami in določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.

<sup>50</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Za javne uslužbence, <http://mju.gov.si/index.php?id=221>(13. 7. 2005).

<sup>51</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Etični kodeks, <http://mju.gov.si/index.php?id=194>(13. 7. 2005).

Uradniški svet je kot nova institucija s primarnim ciljem zagotavljanja strokovne selekcije najvišjih upravnih menedžerjev, za katere zakon zahteva izvedbo javnega natečaja. Na izvedbeni ravni je z uredbo oblikovan enotni katalog strokovnih tehničnih delovnih mest in podana razvrstitev tipičnih uradniških delovnih mest. Nadalje je bilo sprejetih še več uredb o omejitvah v zvezi z darili, internem natečaju, disciplinskem postopku, ugotavljanju nesposobnosti ter pravilnikov o kadrovskih načrtih, pravicah in obveznostih načelnikov in delovnega razmerja, o pripravništvu v upravi, strokovnih izpitih za imenovanje v naziv.<sup>52</sup>

### **5.6.4.1 Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi**

V javnem sektorju obstaja splošna odsotnost tehnično-analitičnih osnov za razvoj meril in kazalcev, prav tako pa so za kakršno koli ocenjevanje, merjenje in nadzor potrebne predhodne politične odločitve, ki uveljavijo in legitimizirajo merila in načine ocenjevanja. Splošni pritiski uporabnikov javnih storitev, da se naredi več z manj porabljenih proračunskih sredstev, zahtevajo od javne uprave, da svoje delovanje spremlja z meritvami in novimi metodami ugotavljanja uspešnosti delovanja javnih programov. Merila delovanja uspešnosti so v Sloveniji še v razvojni fazi in potrebno bo še veliko let, da bodo merila uspešnosti delovanja zaživela v praksi in postala glavno orodje pri strateškem in operativnem odločanju za izboljšanje menedžmenta v javnem sektorju (Pečar, 2001).

Zakon o javnih uslužbencih določa merila, ki pogojujejo uspešnost in učinkovitost organizacije nasploh. Uslužbenki sistem določa merila strokovne usposobljenosti in spodbuja nadpovprečno delovno uspešnost, kar je za uspešnost organizacije zelo pomembno. Napredovanje uslužbenca je povezano z ocenjevanjem delovnih kvalitete zaposlenega, prav tako pa predvideva podeljevanje priznanj in nagrad javnim uslužbencem, ki pri delu dosegajo izjemne uspehe in tako prispevajo k uspešnosti organizacije. Prav tako Zakon o sistemu plač ustrezno ureja sistem plač in določa ustrezna razmerja med plačami zaposlenih in omogoča nagrajevanje glede na strokovnost in učinkovitost in posledično vodi do učinkovitosti in kakovosti celotnega sistema. Zakon o javnih uslužbencih pa namenja precejšnje pozornost strokovnosti javnih uslužbencev. Najprej je to vidno pri skupnih načelih sistema, kjer se z načelom strokovnosti poudarja, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Ker strokovnosti ne dosežemo enkrat za vselej, je zelo pomembno kontinuirano razvijanje strokovnosti ter stalno izobraževanje javnih uslužbencev. Z zakonom o javnih uslužbencih so določene tudi pravice in obveznosti zaposlenih in delodajalca na področju izobraževanja (Brejc, 2004: 69).

S tem ko Slovenija prevzema norme razvite Evrope, se spreminja pojem kariere v zavesti ljudi. Če izobraževanje zaposlenih prispeva k uresničevanju organizacijskih in tudi osebnih ciljev, razvoj kariere zagotavlja zaposlenim, da bodo lahko pridobljena znanja in sposobnosti predvidoma uporabili v prihodnosti. Karierni sistem omogoča oblikovanje razvojnega načrta, zagotavlja možnosti za razvoj zaposlenih, omogoča predvidevati, kdaj bodo določena delovna mesta prosta in kdo so kandidati zanje. Vendar pa karierni sistem predvideva sorazmerno stalnost organizacijske in personalne strukture in pojavlja se vprašanje, ali je v prihodnosti mogoče zanesljivo napovedovati glede na dinamičnost okolja in ali je karierni sistem v dobi sprememb sploh še mogoča rešitev. Slaba plat kariernega sistema je tudi njegova zaprtost pred ljudmi iz dinamičnih okolij, novimi idejami in drugačnimi pogledi. Vendar pa se slovenski karierni sistem nagiba h kombiniranemu kariernemu sistemu, ki z načelom

---

<sup>52</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Za javne uslužbence, <http://mju.gov.si/index.php?id=221>(13. 7. 2005).

enakopravne dostopnosti do zaposlitve in kariere omogoča zasedbo določenega delovnega mesta ali napredovanje glede na dokazano delavnost in strokovnost (Brejc, 2004: 71–72).

Gozdana Miglič je v letih 2004–2005 opravila analizo potreb po usposabljanju in evalvacijo učinkov usposabljanja v Sloveniji. V svojih raziskavah poudarja predvsem pomen opredelitve in izdelave ustreznih inštrumentov za vzpostavitev učinkovitega sistema izobraževanja in stalnega usposabljanja javnih uslužbencev (Miglič, 2005: 13). Uspeh organizacije je odvisen od njenih zaposlenih in razvoj kadrovskih virov z zagotavljanjem optimalne usposobljenosti zaposlenih za delo prispeva k uspešnosti in učinkovitosti organizacije. Zato je pomembno, da se organizacije zavedajo pomena načrtovanja razvoja posameznikovih zmožnosti, sposobnosti, znanja, stališč in ustvarjalnosti (Miglič, 2005: 348). »Poleg zagotavljanja virov in stalnega sistematičnega določanja potreb po usposabljanju je podlaga za učinkovito načrtovanje usposabljanja tudi ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti usposabljanja, ki je z usmerjenostjo v rezultate prav gotovo izziv na organizacijski in individualni ravni« (Miglič, 2005: 349). Ugotavljanje povečane kakovosti dela zaradi usposabljanja pa bi pozitivno vplivalo tudi na notranjo konkurenčnost organizacije, ki bi rezultirala v povečani kakovosti upravnega dela (Miglič, 2005: 349). Migličeva (2005: 349) tudi ugotavlja, da kljub spodbujanju in dokazovanju pomembnosti vrednotenja dejavnosti na področju upravljanja kadrovskih virov v slovenski državni upravi to še vedno ni deležno pozornosti, saj odgovorni za upravljanje kadrovskih virov ne ocenjujejo rezultatov posegov, usmerjenih v organizacijski razvoj ali usposabljanje zaposlenih. Uspešnost usposabljanja je odvisna tudi od odnosa, ki ga ima okolje do učenja. Migličeva (2005: 350) tako ugotavlja veliko podporo uslužbencev do usposabljanja na vseh ravneh, prav tako pa so delavci izjemno naklonjeni usposabljanju, ker so njihove individualne potrebe in interesi tesno povezani z možnostmi napredovanja in kariernega razvoja. Sedanji sistem načrtnega usposabljanja je pomanjkljiv. Na področju sistema stalnega usposabljanja ne državna uprava ne UE nimajo izoblikovanih podrobnih usmeritev. Sistemsko spodbujanje uprave po načelih učeče se organizacije bi bilo smiselno, saj bi koncept, ki združuje različne elemente upravljanja iz zasebnega in javnega sektorja lahko bil učinkovita in uspešna proaktivna vizija usposabljanja in razvoja v upravi (Miglič, 2005: 351). Ovire za uvajanje sistematičnega usposabljanja vidi Migličeva (2005: 352) tudi v neustrezni usposobljenosti in pomanjkanju izkušenj nosilcev odgovornosti za usposabljanje in razvoj. V slovenski upravi obstaja pomanjkanje oblikovanja in uvajanja podpornih mehanizmov, kot sta analiziranje potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja. Prav tako pa obstaja vrsta zakonskih ovir, ki opredeljujejo vlogo in položaj usposabljanja javnih uslužbencev. Zakonski okviri glede pravice do dodatnega funkcionalnega usposabljanja javnih uslužbencev so deklarativni in je ne konkretizirajo. Prav tako je sistematično usposabljanje omejeno z razlikovanjem med uradniki in strokovno-tehničnimi uslužbenci, saj poudarjanje prednosti uradnikov pri usposabljanju in izpopolnjevanju izključuje pomembno skupino javnih uslužbencev, katere usposobljenost je prav tako pomembna za strokovno delovanje uprave (Miglič, 2005: 352).

Slovenija uporablja več različnih kvalitativnih shem in modelov za ugotavljanje organizacijske uspešnosti:

**Standard ISO 9000**, standard ISO 9000: 2000 in nadgrajen standard ISO 9001. Ti standardi predstavljajo shemo kakovosti, ki je namenjena oblikovanju politike kakovosti kot dela dolgoročne strategije organizacije. S standardi ISO 9000 se ugotavlja skladnost med rezultati in uporabniškimi zahtevami ter pričakovanji preko instrumentov načrtovanja, zunanjega nadzora in dokumentiranja procesov (Ferfila in drugi, 2002: 213). Načela ISO 9000: 2000 standarda so predvsem: osredotočenost na odjemalce, voditeljstvo, vključenost zaposlenih,

procesni pristop, sistemski pristop k vodenju, nenehno izboljševanje, odločanje na podlagi dejstev in vzajemno koristni odnosi z dobavitelji (Žurga, 2003: 7).

**Evropski model poslovne odličnosti – EFQM** (ang. European Foundation for Quality Management). Model je namenjen ugotavljanju uspešnosti organizacije z vidika procesov in rezultatov ter identifikaciji področij, potrebnih izboljšave (Ferfila in drugi, 2002: 213). Načela poslovne odličnosti so: usmerjenost v rezultate, osredotočenost na odjemalca, voditeljstvo in stanovitnost namena, upravljanje na podlagi procesov in dejstev, razvoj in vključevanje zaposlenih, stalno učenje, inoviranje in izboljševanje, razvijanje partnerstva, družbena odgovornost (Žurga, 2003: 7).

**Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF** (ang. Common Assessment Framework). CAF je pomemben predvsem z vidika integralnosti meril ter optimalnega razmerja med viri in rezultati, ki ga ugotavlja. Ključni namen modela CAF je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja udeleženih strani, model pa predhodno implicira tudi opredelitev poslovnih procesov. Model CAF ponuja 9 meril in 27 podmeril, ki jih povezujeta elementa učenja in inoviranja. CAF je v Sloveniji za posamezne organizacije optimalno analitično orodje za nadaljnje izboljšave (Žurga, 2003: 31–34).

Orodje za **Celovito obvladovanje kakovosti v organih javne uprave - TQM** (ang. Total Quality Management). TQM zahteva »samoučečo organizacijo«, ki se kontinuirano izboljšuje, njen cilj je na najboljši način proizvajati najboljše izdelke ali storitve, hkrati pa poudarja pomen vsakega zaposlenega v organizaciji (Pečar, 2001).

Sicer pa so izražene mnoge kritike na račun merjenja uspešnosti v javni in državni upravi. Kovačeva (Ferfila in drugi, 2002: 223) meni, da »/v/ slovenski upravi nikakor ne moremo govoriti o sistemskem merjenju posameznikove uspešnosti, niti o možnostih nagrajevanja ali sankcioniranja glede na (ne)uspešnost«. Prav tako pa meni, da so v obstoječem sistemu obstoječa sredstva za stimulacijo pravzaprav destimulativna, saj so ločena za funkcionarje in delavce ter tako nizka, da v nobenem pogledu ne predstavljajo vsaj približnega nadomestila za dejansko uspešnost. Enako ugotavlja Brezovšek (2004: 266), ko pravi, da v slovenski javni upravi «/m/anjakajo zlasti metodologija vrednotenja javnih politik in standardi merjenja učinkovitosti ter uspešnosti institucij in posameznikov ter spodbujanje konkurenčnosti in primerjanja med njimi«. Prav tako meni, da ni dovolj motivacijskih dejavnikov, ki bi menedžmenta v javni upravi spodbujali k racionalizaciji. Glavni problem po mnenju Kovačeve (Ferfila in drugi, 2002: 223) »/.../ ni absolutna omejitev sredstev, ampak njihova uravnilovska delitev. Uspešnost je tudi v predpisih opredeljena le ohlapno ali primeroma. Med nagradami je primarno napredovanje, a po sistemu kariere, torej postopno in časovno določeno«. Ugotoviti je mogoče tudi, da so v javnem sektorju favorizirana administrativna in hkrati podcenjena nekatera zelo zahtevna in družbeno izpostavljena delovna mesta (Ferfila in drugi, 2002: 223).

### **5.6.5 Ekonomičnost**

Učinkovito upravljanje s finančnimi in materialnimi viri je že dolga leta uveljavljeno v zasebnem sektorju, medtem ko se v sklopu t. i. novega javnega menedžmenta v javni upravi uveljavlja šele v zadnjem času. Na Ministrstvu za javno upravo aktivno uvajajo v prakso nekatera spoznanja in rešitve iz zasebnega sektorja ter javnih uprav drugih držav članic Evropske unije. Tako z različnimi ukrepi znižujejo stroške v državni upravi, kakor tudi

stroške uporabnikov ob poslovanju z upravo. Hkrati s posodabljanjem in prenovo procesov ter njihovo informatizacijo se povečuje učinkovitost državne uprave, kar omogoča njeno postopno zmanjševanje. Predvideno je postopno 1 % letno zmanjševanje števila uslužbencev in povečevanje njene učinkovitosti in kakovosti upravnega poslovanja.<sup>53</sup>

Slovenija stalno posodablja javno upravo, katere pomemben del je povečanje stroškovne učinkovitosti njenega delovanja. Vlada je že sprejela sveženj uredb za kadrovske in organizacijske racionalizacije. Rebalans proračuna je bil pripravljen tako, da so se znižali odhodki za materialne stroške in manj produktivne naložbe v osnovna sredstva državnih organov. Vlada že uresničuje projekt enotne nabave osnovnih sredstev in uveljavlja čvrst sistem notranjega proračunskega nadzora.<sup>54</sup>

### 5.6.5.1 Javni izdatki v Sloveniji

Javna poraba odraža odločitve države o tem, katere in koliko dobrin bo proizvajala. Javne izdatke lahko razdelimo na dva dela: na stroške izvajanja določene državne politike (ti predstavljajo javno porabo v ožjem pomenu) in na stroške, ki jih državni ukrepi povzročijo zasebnemu sektorju. Pri analizi javne porabe upoštevamo le izdatke v ožjem pomenu. Med tekočimi izdatki skoraj polovico sredstev predstavljajo izdatki za plače zaposlenih, medtem ko med transfernimi izdatki močno prevladujejo transferji posameznikom in gospodinjstvom (pokojnine, nadomestila za brezposelnost, družinski prejemki, dodatki za zagotavljanje socialne varnosti itd.). Delež javnih izdatkov v BDP je bil leta 2000 42,2 %, leta 2003 pa 43,3 %. Rast javnih izdatkov se bo morala umiriti, če želi vlada do leta 2007 doseči fiskalni suficit. Vlada načrtuje, da bodo javni odhodki začeli naraščati počasneje od BDP in se izenačevali s prihodki. Javnofinančni odhodki se bodo morali zmanjšati za več kot 2 odstotni točki v BDP. Ob njihovem zniževanju bo potrebno tudi njihovo prestrukturiranje. Postopno naj bi se znižal delež fiksnih in relativno fiksnih odhodkov (predvsem zniževanje bremena servisiranja dolga, zmanjševanje plač v javnem sektorju in večja učinkovitost pri materialnih stroških). Variabilni odhodki naj bi se v večji meri usmerjali na področja, ki krepijo gospodarski razvoj. Povečevali naj bi se predvsem izdatki za izobraževanje, znanost in tehnološki razvoj, informatizacijo, politike trga dela, zdravstveno varstvo, kulturo, šport, socialno varstvo, varovanje okolja in urejanje prostora. Pri zniževanju javnih izdatkov naj bi se najbolj znižali izdatki državnega proračuna, sledi zniževanje izdatkov pokojninske blagajne, za približno enak delež pa naj bi se znižali izdatki občinskih proračunov in zdravstvene blagajne.<sup>55</sup>

K čim boljšemu uresničevanju načela ekonomičnosti javne uprave so bili sprejeti naslednji zakoni, ki se nanašajo predvsem na javne finance in javna naročila: **Novela zakona o javnih financah** (Ur. l. RS, št. 110/02) nalaga gospodarno in učinkovito porabo sredstev; navedeno precizira vrsta podzakonskih predpisov v procesih načrtovanja, izvajanja in poročanja oz. vrednotenja proračuna. Gre za postopen prehod na financiranje, usmerjeno v rezultate (Brezovšek, 2004: 189), Zakon o računovodstvu, Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005, Zakon o javnih naročilih ter že omenjeni **Zakon o javnih uslužbencih**, ki je zagotovil enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne rabe proračunskih sredstev ter hkrati zagotovil mehanizme za racionalizacijo poslovanja.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Zniževanje stroškov v državni upravi, [http://mju.gov.si/index.php?id=?\(15.6.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=?(15.6.2005)).

<sup>54</sup> Vir: [http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc\(22.8.2005\)](http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc(22.8.2005)).

<sup>55</sup> Vir: [http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc\(22.8.2005\)](http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc(22.8.2005)).

<sup>56</sup> Vir: [http://www2.gov.si/zak/Zak/Zak\\_vel.ns\(22.8.2005\)](http://www2.gov.si/zak/Zak/Zak_vel.ns(22.8.2005)).

### 5.6.5.2 Zniževanje stroškov v državni upravi

S cenejšo državno upravo se večkrat povezujejo izrazi, kot so: varčevanje, zategovanje pasu in podobno. Vendar pa takšna cenejša uprava ni pravi cilj, saj bi to pomenilo, da uprava namesto da postaja učinkovitejša, raje ukinja določene storitve oziroma znižuje njihovo raven, da bi prihranila denar. Uprava bi bila tako cenejša, vendar bi hkrati tudi nudila slabši servis svojim uporabnikom – posameznikom in podjetjem. Na Ministrstvu za javno upravo so se zato odločili za drugačen koncept zniževanja stroškov, kjer želijo zagotoviti eno od dveh možnosti. Če so sredstva na razpolago, želijo ob istih stroških bistveno izboljšati storitev, ali če sredstev ni dovolj, želijo isto kakovost storitev ponuditi uporabnikom z nižjimi stroški.<sup>57</sup>

Za zniževanje stroškov se uporabljajo različni mehanizmi:

1. **skupna javna naročila** – če celotna državna uprava določeno blago ali storitve (npr. pisarniški material, osebna vozila, energijo, mobilno telefonijo in podobno) kupuje skupaj preko enotnega javnega razpisa, kjer bo zaradi velikega obsega naročila lahko potrebno blago ali storitve kupila bistveno ceneje,
2. **enotne in skupne rešitve** – če več organov skupaj razvija informacijske in druge rešitve za svoje potrebe (npr. predstavitvene spletne strani, programske aplikacije za podporo istovrstnim nalogam in podobno), je takšno sodelovanje zagotovilo za cenejši razvoj in vzdrževanje takšnih rešitev,
3. **ovrednotenje ugleda in znanja državne uprave** – državna uprava se zaveda svojega ugleda in pomena pridobljene reference za ponudnika, ki posluje z državno upravo, ter zato zahteva ustrezne dodatne popuste; prav tako se državna uprava zaveda ugleda najvišjih predstavnikov slovenske vlade ter znanja, s katerim razpolagajo njeni uslužbenci, kar oboje velikokrat potrebujejo zasebna podjetja pri izvedbi različnih dogodkov (posveti, seminarji, otvoritve itd.),
4. **nadzor nad porabo** – pri določenem blagu in storitvah (pisarniški material, gorivo, telefonija itd.) lahko brez ustreznega nadzora nad porabo in vnaprej določenih omejitev stroški hitro presežejo razumne meje; zato so vlada in posamezna ministrstva določila jasn sistem nadzora in predvsem omejitve uporabe (npr. presežke pri mobilni telefoniji krijejo javni uslužbenci sami in ne državni proračun),
5. **skrb za racionalno poslovanje** – vsak javni uslužbenec mora pri vsaki nalogi nadzorovati porabo in s tem povezane stroške, kar se poskuša doseči z ustreznim sistemom usposabljanja in motivacije ter tudi prenosa nepotrebnih stroškov, ki jih povzročijo javni uslužbenci, z državnega proračuna na njih osebno.<sup>58</sup>

### 5.6.5.3 Zniževanje stroškov za uporabnike

Učinkovita uprava ne pomeni samo zniževanja stroškov znotraj uprave, temveč je enako ali morda celo pomembnejše tudi zniževanje stroškov uporabnikov pri njihovem poslovanju z upravo. Zniževanje stroškov za uporabnike se dosega na naslednje načine:

1. **odprava nepotrebnih postopkov** – z informatizacijo in s povezovanjem evidenc v državni upravi se lahko odpravijo potrebe po določenih postopkih, potrdilih ali

<sup>57</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, Zniževanje stroškov v državni upravi, [http://mju.gov.si/index.php?id=?\(15.6.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=?(15.6.2005)).

<sup>58</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, Zniževanje stroškov v državni upravi, [http://mju.gov.si/index.php?id=?\(15.6.2005\)](http://mju.gov.si/index.php?id=?(15.6.2005)).

podatkih, saj lahko namesto, da bi jih posameznemu organu javne uprave morali predložiti uporabniki, organi podatke pridobijo en od drugega; na ta način se bistveno zmanjšajo potrebe po pridobivanju različnih izpiskov, potrdilih in podobnih dokumentov, kar uporabnikom prihrani čas in denar,

2. **poenostavitev in pospešitev postopkov** – na ministrstvu stalno spremljajo različne postopke ter opozarjajo na nepotrebne zahteve (t. i. odprava administrativnih ovir) in predlagajo načine za hitrejše izvajanje postopkov (poenostavitev, prenova procesov, informatizacija in podobno),
3. **odprava upravnih zaostankov** – vsaka odločitev, ki jo državna uprava ne sprejme pravočasno, za uporabnike pomeni podaljševanje čakanja in s tem povezane večje stroške; s programi za zmanjševanje zaostankov se uporabnikom (še posebej v gospodarstvu) bistveno nižajo stroški,
4. **e-uprava in drugi sodobni načini poslovanja** – z informatizacijo postopkov in elektronskim poslovanjem s strankami uprava svojim uporabnikom bistveno zniža stroške.<sup>59</sup>

### 5.6.5.4 Proračun Slovenije

Proračunski sistem se je v Sloveniji vzpostavljala postopoma, celostno je bil oblikovan leta 1993. Na državni in lokalnih ravneh je proračun enoleten, dvoleten prvič za leti 2002 in 2003, opredeljen je z vrstami in viri in tudi z nameni in s porabniki (pretežna vhodna naravnost se spodbuja k doseganju rezultatov), centraliziran (preko ministrstva za finance) ter bolj ali manj nespremenljiv. Centraliziranost finančnega poslovanja upravnih enot je zlasti od 1. 1. 1998 z navodilom o finančnem poslovanju upravnih enot na visoki ravni, o čemer pričajo naslednje določbe: Za finančno poslovanje upravnih enot so pri Ministrstvu za finance odprta posebna stroškovna mesta, na katera se nakazujejo sredstva državnega proračuna. Pri Agenciji RS za plačilni promet imajo upravne enote odprt izločen račun, na katerega se nakazujejo sredstva za delovanje upravne enote. Načelniki morajo sestaviti letne plane potrebnih sredstev in spremljati skladnost porabe s kriteriji Ministrstva za finance. Poraba je omejena na pokrivanje izdatkov po t. i. razdelilniku ministrstev za notranje zadeve in finance po predloženih računih. V okviru razdelilnika obstoje postavke za električno energijo, ogrevanje, pisarniški material in tudi manjše investicije v vrednostnem okviru določb zakona o izvrševanju proračuna. Z izdelanimi standardi in dosledno kontrolo bi uvedli elemente gospodarnosti in hkratne fleksibilnosti v poslovanje in delo upravnih enot (Ferfila in drugi, 2002: 225).

Glavni razlog, ki v praksi otežuje ekonomsko učinkovitost v slovenski upravi, je v zadnjih letih nepravočasno sprejetje državnega proračuna. Dodatno je tu problem kroničnega pomanjkanja denarja za materialne stroške in naložbe v upravi (Ferfila in drugi, 2002: 225).

### 5.6.6 Avtonomnost in delegiranje

Večjo avtonomijo v javni upravi je slovenska vlada zagotovila z Zakonom o državni upravi, Zakonom o javnih agencijah, Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, Zakonom o javnih zavodih ter Zakonom o javnih uslužbencih, s katerimi je določila nosilce operativne in strateške funkcije v javni upravi in zagotovila večjo avtonomnost posameznih organov in delov javne

<sup>59</sup> Vir: Spletne strani Ministrstva za javno upravo, Večja učinkovitost, Zniževanje stroškov za uporabnike, [http://mjju.gov.si/index.php?id=?\(15.6.2005\)](http://mjju.gov.si/index.php?id=?(15.6.2005)).

uprave pri odločanju.<sup>60</sup> Stanonik (v Ferfila in drugi, 2002: 226) tudi ugotavlja, da v slovenski praksi zaradi birokratske organizacijske strukture, ki je bila značilna za državno upravo, delegiranja nalog na nižje hierarhične položaje ne spremlja ustrezno delegiranje odgovornosti za razpolaganje z viri in s pristojnostmi za izvedbo teh nalog.

»V odnosu slovenske centralne do lokalne državne je razvidna predvsem nadrejenost centralnega nivoja« (Ferfila in drugi, 2002: 226). Prenos pristojnosti na lokalno raven tudi s funkcijo odločanja bi pomenil pozitiven zasuk, saj imajo lokalne oblasti običajno več posluha in celo predanosti za svoje lokalne uporabnike, bolje razumejo njihove probleme, probleme dejansko rešujejo, ne samo zagotavljajo javne storitve, so bolj prilagodljive in ustvarjalne, tudi cenejše in tudi standarde vedenja učinkoviteje uveljavljajo kot centrala (Osbourne in Gaebler v Ferfila in drugi, 2002: 226). Slovensko hierarhično upravo bi lahko v tem smislu posodobili z vnosom alternativnih in dinamičnih struktur, kot so projektno delo, večja moč skupinskega odločanja, znižanje gole vertikalne komunikacije s pomočjo informatizacije inp. (Ferfila in drugi, 2002: 227).

Eden najspecifičnejših problemov sodobne države je odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji (Heady v Brezovšek, 2004:1 47). Haček (Brezovšek, 2004: 147) ugotavlja, da na osnovi dostopnih podatkov ni mogoče zanesljivo sklepati, da je slovenski sistem javnih uslužbencev politiziran, vendar prav tako ugotavlja, da ni mogoče trditi, da prevladuje kadrovanje po političnih merilih ali pa da je morebiti mogoče zaslediti elemente patronažnega sistema. V slovenskem upravnem sistemu je opaziti nekatere sledi k politizaciji javnih uslužbencev, in sicer k temu kaže še vedno visoko število političnih funkcionarjev glede na število visokih javnih uslužbencev ter dejstvo, da so tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, v zelo visokem odstotku člani strank vladajoče koalicije. Nasploh pa je stopnja članstva visokih javnih uslužbencev v političnih strankah zelo nizka (Brezovšek, 2004: 147).

### **5.6.7 Decentralizacija**

Izhodišče za opredeljevanje prestrukturiranja in decentralizacije na področju javnega sektorja je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javnega sektorja. Povečevanje konkurenčnosti zahteva na eni strani večji nadzor nad delovanjem javnega sektorja zaradi zmanjšanja obremenitev gospodarstva in racionalne uporabe proračunskih sredstev, na drugi strani pa večjo avtonomijo javnega sektorja, da bi se povečali njegova učinkovitost, uspešnost in kvaliteta.<sup>61</sup> Decentralizacija zajema tako decentralizacijo odločanja, torej distribucijo moči in odgovornosti, in pa decentralizacijo organizacije v smislu prestrukturiranja organizacije s ploščenjem hierarhične ravni in z ustanavljanjem relativno avtonomnih, dislociranih oddelkov (Ferfila in drugi, 2002: 230).

<sup>60</sup> Več o zakonih v podpoglavju Usmerjanje namesto izvajanja (5.6.1.), str. 61

<sup>61</sup> Ključni elementi take strategije so: opredelitev prioritetenih področij in njihovega proračunskega deleža, opredelitev medsebojnih vplivov vladnih ukrepov v družbi, sprememba strukture organizacije javne uprave, sprememba državnih organizacij bodisi v državna ali javna podjetja, spodbujanje uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi. Strukturne spremembe v največji meri predstavljajo reorganiziranje državnih organizacij v javna in državna podjetja in ustanovitev manjših administrativnih enot, ki so zadolžene za administrativne naloge reorganiziranih državnih in javnih podjetij.

(Vir: <http://www.studentinfo.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc>(22. 8. 2005)).



V slovenski upravi ne moremo govoriti o decentralizaciji, lahko pa govorimo o delni decentralizaciji oz. centralizaciji z dekoncentracijo izvrševanja upravnih nalog.

*V slovenski državni upravi imamo centraliziran sistem z dekoncentracijo izvrševanja upravnih nalog na lokalni ravni na upravnih enotah in izpostavah. Dekoncentracija je kot pojem opredeljena tudi zakonsko ravno za upravne enote, saj zakon določa, da se za posamezna območja organizirajo upravne enote za izvrševanje z zakonom določenih nalog uprave, ki zaradi narave ali načina dela zahtevajo dekoncentrirano opravljanje nalog (Ferfila in drugi, 2002: 231).*

Decentralizacija na vseh področjih upravljanja v Sloveniji tudi ni smiselna, če si kot primer zamislimo pretirano naraščanje števila občin, ki lahko učinkuje v nezaželeni smeri in predvsem kot naraščanje javne uprave. Decentralizacija v smislu krepitev lokalne samouprave kot najnižje ravni centralne državne uprave po mnenju Kovačeve (Ferfila in drugi, 2002: 231) ni primerna že zaradi sistemske dvotirnosti državne uprave in lokalne samouprave. Pri lokalnih izpostavah državne uprave nastaja tudi problem neenotne teritorizacije z mešanjem teritorialnega in funkcionalnega načela s splošnimi upravnimi enotami in resornimi izpostavami financ, geodetske uprave, inšpekcij in obrambe. »Dodatno govorimo o centralizaciji tudi na ravni lokalne samouprave, saj z atomizacijo Slovenije na prek 190 občin koordinacija in pregled dela nista možna. Hkrati se pojavlja problem učinkovitosti dela in participacije občanov, ki sta v korelaciji z velikostjo občine« (Ferfila in drugi, 2002: 231).

Vsekakor pa je v Sloveniji pomembna decentralizacija odločanja, ki izhaja iz ustrezne razmejitve pristojnosti med strateško in operativno funkcijo, kjer se pristojnosti in odgovornosti prenašajo na nižje organizacijske enote, paradržavne agencije ali celo v zasebni sektor. Podobno kot za načelo usmerjanja namesto izvajanja ter načelo avtonomije so za delno realizacijo tega načela poskrbeli Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih agencijah ter Zakon o sistemu javnih uslužbencev, čigar namen je bil decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor.

### **5.6.8 Konkurenčnost**

#### **5.6.8.1 Konkurenčnost javnega sektorja**

Treba se je zavedati, da je konkurenčnost gospodarstva pogojena s konkurenčnostjo infrastrukture, ki ga obkroža, v našem primeru pa je zelo pomemben del te infrastrukture država in njen aparat. V zvezi s konkurenčnostjo našega javnega sektorja so bile opravljene tri študije. Prva od teh študij je študija IMD iz leta 2003. Po učinkovitosti vlade (javne finance, fiskalna politika, institucionalno okolje in gospodarska zakonodaja) se je Slovenija med primerjanimi državami in regijami v letu 2003 (v kategoriji države z manj kot 20 milijonov prebivalcev) v tej študiji uvrstila na zadnje, devetindvajseto mesto. Zaostane za Slovaško (24.), Madžarsko (22.), Češko (19.), Estonijo (9.). Druga študija je anketa WEF (2002–2003), ki je preučila vlogo državnih subvencij, torej učinkovitost vladnega poseganja v gospodarstvo. Rezultati so zanimivi: v povprečju so slovenski anketiranci ocenjevali, da državne subvencije povzročajo dva učinka – učinek umetnega ohranjanja nekonkurenčnih industrij in učinek izboljšave produktivnosti industrij, kamor se subvencije usmerjajo. (Ne)učinkovitost tovrstne državne politike pokaže šele uvrstitev Slovenije (31. mesto) za Češko (21.), Madžarsko (15.) in Estonijo (6.), ki ocenjujejo, da je glavni učinek tovrstne politike pri izboljšanju produktivnosti. Tretja študija pa je anketa GEM 2003. V njej so

eksperti dokaj nizko ocenili našo vladno politiko, to je prednostno obravnavo novih in rastočih podjetij ter vladne programe in različne oblike podpore. Slovenija je med 35. državami zasedla 29. mesto.<sup>62</sup>

### **5.6.8.2 Monopolno-oligopolna organizacija**

V našem gospodarstvu imajo preveliko vlogo formalni in neformalni karteli, ki jih odgovorni za varovanje konkurence sploh ne preganjajo. Še več, nekaterim skupinam s posebnimi interesi so bile podarjene prave sinekure, na primer notarjem, kjer je v pravni formalizem zaviti interes posameznikov prevladal na gospodarski interes celotne države. Poleg notarjev pa je konkurenca omejena tudi med odvetniki, lekarnarji, zdravniki, projektanti, komunalnimi podjetji, dimnikarskimi podjetji in tako naprej. Večina teh skupin si je izbrala pravno-formalno kritje za svoje nekompetitivno vedenje, ponavadi na podlagi posebnih zakonov. Dodati je potrebno, da tudi mnoge druge panoge v Sloveniji niso izpostavljene dovolj močni konkurenci navkljub odsotnosti formalnih kartelnih sporazumov, saj te sektorje posredno ščiti država. Anekdotni dokazi, ki jih bo potrebno preučiti z ekonometrično raziskavo, pravijo, da so bančni sektor, sektor telekomunikacij, distribucija električne energije in zavarovalništvo panoge, kjer je tekmovanje na trgu prešibko.<sup>63</sup>

### **5.6.8.3 Možni ukrepi Slovenije za povečanje konkurenčnosti**

Slovenija bo morala na področju konkurenčnosti v javni upravi še veliko narediti. Možnosti, s katerimi bi se lahko uvedli tržni mehanizmi v javni sektor, je veliko. Neposredne investicije bi pri odločitvah o alokaciji neposredno vključile vlado prek njenega solastništva. Zaščitni ukrepi, carine, kvote, prelevmani itd. predstavljajo poseg v delovanje mednarodne konkurence. Odločitve o alokaciji so sicer prepuščene zasebnemu podjetniku pod okriljem zaščite pred tujo konkurenco. Slovenija bi se lahko usmerila v izvozno pospeševanje (stimuliranje) in tečajno politik, v neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij ali pa v posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, splošnih izdatkov za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo in subvencije institucijam, ki izvajajo funkcije usmerjanja in spodbujanja ter funkcionalne storitve za podjetja. Davčne olajšave so za večino držav najprimernejši instrument za izvajanje gospodarske politike. S političnega vidika je njihova dobra lastnost ta, da ne pomenijo neposrednega odtoka sredstev iz državnega proračuna.<sup>64</sup>

### **5.6.9 Preventivno in proaktivno delovanje**

Kovačeva ugotavlja, da slovenska uprava nima usmeritve na področju oblikovanja poslanstva in določanja za širok krog sprejemljive in proaktivne vizije. Zato bi bilo sistemsko smiselno spodbujanje razvoja na temelju učeče se organizacije (Ferfila in drugi, 2002: 238). V tem sklopu velja omeniti pomen teorije učeče se organizacije za dvig proaktivnega učenja na raven organizacije, ker ji omogoča preventivno delovanje, razvoj, fleksibilnost in preseganje meja in tradicionalnih navad (Možina v Ferfila in drugi, 2002: 237). Podobno ugotavlja Migličeva (2005:350), ki meni, da bo večji pomen potrebno posvetiti vključevanju zaposlenih v načrtovanje usposabljanja. Zagotavljanje proaktivne vloge usposabljanja predvideva

<sup>62</sup> Vir: <http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc>(22. 8. 2005).

<sup>63</sup> Vir: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument>(2. 9. 2005).

<sup>64</sup> Vir: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument>(2. 9. 2005).

dejavnejše vključevanje kadrovske delavcev v oblikovanje strategije organizacije in njihov večji dostop do informacij. Migličeva (2005: 351) prav tako ugotavlja, da je sedanji sistem načrtnega usposabljanja pomanjkljiv in da na področju sistema stalnega usposabljanja ne državna uprava ne UE nimajo izoblikovanih podrobnih usmeritev. Sistemsko spodbujanje uprave po načelih učeče se organizacije vidi kot učinkovito in uspešno proaktivno vizijo usposabljanja in razvoja v upravi. Seveda pa bodo morali v sistem usposabljanja biti vključeni tudi sami nosilci odgovornosti za usposabljanje in razvoj, saj so poleg zakonskih ovir tudi ti eden izmed zaviralcev oblikovanja in uvajanja podpornih mehanizmov, kot sta analiziranje potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja (Miglič, 2005: 352).

### **5.6.10 Tržišče in tržnost**

Vzpostavitev tržnih načel delovanja za doseg družbenih ciljev lahko predstavlja uspešen način intervencije države za vzpostavitev sistema zagotavljanja storitev. Prestrukturiranje privatnega trga z namenom, da se doseže družbene cilje, omogoča, da se družbeni problemi lažje in hitreje rešijo (Stanonik, 2000: 311). Načelo tržnosti je povezano z načelom konkurenčnosti in prav tako kot v slovenski upravi manjka konkurenčnih elementov, manjka tudi tržnih ukrepov. Setnikar in Cankar (v Ferfila in drugi, 2002: 234) vidita v Sloveniji možnosti predvsem s prodajo državnih podjetij v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic, s koncesioniranjem, z uvedbo delnega zasebnega plačila za javne storitve in v javnem financiranju storitev, ki jih opravlja zasebni sektor (vavčerji).

Slovenija bo vse bolj prisiljena reševati problem trga s privatizacijo, ki pa bi prinesla kar nekaj pozitivnih učinkov.

- *Povečanje učinkovitosti.* Konkurenčno okolje vpliva na povečano alokacijsko učinkovitost podjetij. Konkurenca v panogi prisili podjetja k učinkovitejši izrabi resursov in večji racionalizaciji poslovanja.
- *Zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja.* S privatizacijo podjetij se zmanjšuje zadolženost javnega sektorja. Privatizirana podjetja vire financiranja za investicije pridobivajo na odprtem trgu kapitala in ne iz državnega proračuna. Proces privatizacije vpliva na zmanjšanje dolgov podjetij in javnega sektorja s prodajo podjetij potencialnim investitorjem.
- *Zmanjšanje vloge države.* Zmanjšana vloga države pri upravljanju podjetij je pogojena s spremenjeno lastniško strukturo podjetij po izvedenem procesu privatizacije. To pomeni večjo svobodo menedžerjev pri njihovem delu, večjo motiviranost za ustvarjanje dobička in tudi večjo odgovornost.
- *Omilitev težav javnega sektorja pri določanju plač.* S privatizacijo javnega sektorja se zmanjša tudi državni vpliv na trg dela in slabi moč sindikatov, kar poveča konkurenco na trgu dela.
- *Razpršitev lastništva oziroma širjenje delničarstva.* S privatizacijo se v podjetju zamenjajo lastniki, premoženje podjetja se razdeli med večje število delničarjev, pri čemer se spodbuja ljudi, da kupijo delnice (t. i. ljudski kapitalizem).
- *Spodbujanje delničarstva pri zaposlenih.* Vključevanje zaposlenih v proces privatizacije vpliva na povečano motiviranost zaposlenih in posledično učinkovitejše poslovanje podjetja.

- *Zagotavljanje politične prednosti.* Neuspešno poslovanje javnih podjetij povzroča velike pritiske na vlado. Obstoječe vladajoče politične stranke z uspešno izvedeno privatizacijo pridobijo politično moč.<sup>65</sup>

V Sloveniji so najpomembnejši omejitveni dejavniki tržnosti predvsem: še vedno velika odvisnost dela od politike, ki kroji najpomembnejše odločitve, splošna potreba po zagotavljanju javnih dobrin in storitev, katerih cena presega možnost plačila vseh potrebnih uporabnikov, ter pomanjkanje strateškega razmišljanja in odsotnost ugotavljanja uspešnosti dela v javnih organizacijah (Ferfila in drugi, 2002: 238–239).

### 5.7 ETIKA IN UPRAVNA KULTURA

Upravno kulturo v Sloveniji jo opredelimo:

- *s pomanjkanjem skupnih ciljev, poslanstva in vizije, ki jih nadomešča usmerjenost v regulativo in normativno zakonitost postopkov dela, pravzaprav gre za več partikularnih podkultur;*
- *z opaznim rivalstvom med stroko in politiko (večkrat ravno politična nezrelost botruje profesionalni oporečnosti);*
- *z vzdrževanjem pozitivnih vrednot (zakonitost, transparentnost, fleksibilnost, nesamozadostnost z usmerjenostjo k uporabnikom, apolitičnost, odprtost, proaktivnost) in hkratnim obstojem tradicionalnih predpostavk in predsodkov (samozadostnost, nezainteresiranost za potrebe uporabnikov, zaprtost, informacijska zastarelost, hierarhija z omejeno komunikacijo, spolitiziranost);*
- *z organizacijsko klimo, katere značilnosti so relativna reaktivnost namesto proaktivnosti (ta se izraža v posodabljanju opreme, a žal zanemarjanju človeškega dejavnika), formalizem, spolitiziranost v nekaterih, zlasti odločujočih delih uprave, le delna usmerjenost k rezultatom in*
- *z avtokratičnim stilom vodenja, ki zanemari sodobne tehnike managementa, še posebej delegiranje in spodbujanje samoiniciative (Ferfila in drugi, 2002: 245).*

Zaradi nizke stopnje zaupanja v politične institucije in medsebojnega zaupanja sodi Slovenija med države z veliko upravno močjo. Pri nas je še posebej na področju javne in državne uprave najbolj prisoten model birokratske organizacije s prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij, kar bo zaradi zahtev časa potrebno spremeniti (Brezovšek v Ferfila in drugi, 2002: 246). Na prvem mestu je tu potreba po novi organizacijski paradigmi z odmikom od birokratske hierarhične organiziranosti, nato sledijo procesna naravnost, nov način vodenja s personalizacijo vodenja, projektno delo, naraščajoča uporaba informacijske tehnologije, višja raven strokovnosti in končno participativni modeli z vključevanjem klientov in nižje ravni uradnikov v proces odločanja. »V odnosu navzven pa je nujna usmerjenost vlade k razvoju, viziji, iniciativi, inovativnosti in managementu namesto sedanje distributivne in pragmatične naravnosti« (Ferfila in drugi, 2002: 246).

Nova vlada je svoje najvišje funkcionarje zavezala k spoštovanju posebnega **Etičnega kodeksa ministrov in državnih sekretarjev**, ki ga morajo podpisati vsi kandidati za ministre

<sup>65</sup> Vir: [http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument\(2.9.2005\)](http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument(2.9.2005)).

in državne sekretarje še pred svojim imenovanjem. Tako se med drugim zavežejo, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje obveznosti morajo opravljati učinkovito, pošteno in prizadevno, z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev pa je dokument, ki velja za vse javne uslužbence. To so, kot pravi kodeks, osebe, ki so zaposlene pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. Sprejela ga Vlada Republike Slovenije v začetku leta 2001 na podlagi predloga Sveta Evrope.<sup>66</sup> Menedžerji pa se lahko v okviru posebnosti javne uprave ozirajo tudi na slovenski menedžerski kodeks, to je Kodeks društva Manager (Ferfila in drugi, 2002: 248).

### **5.8 KOLIKO SE NUJS V PRAKSI ODRAŽA V SLOVENSKEM JAVNEM SEKTORJU**

#### **5.8.1 Kratko kritično ovrednotenje reforme NUJS v slovenski upravi**

Kovačeva (Brezovšek, 2004: 192) je v preteklem letu (2004) kot ključne probleme slovenske javne uprave izpostavila predvsem: odnos javne uprave do uporabnikov in gospodarskih subjektov, način upravljanja kadrovske, finančne, informacijske in drugih virov ter krčenje klasične (državne) uprave. Slovenska uprava je bila reformirana predvsem glede organizacijskih struktur in načinov upravljanja virov. V razvojnem procesu je potrebno medsebojno povezati več dimenzij spreminjanja uprave – funkcionalno, organizacijsko, upravljalno in procesno. Kovačeva (2004: 189) ugotavlja, da procesni vidik spreminjanja uprave pri nas ni bil v ospredju. V odnosu uprave do uporabnikov bi bilo zelo pomembno določiti obvezno predhodno presojo učinkov predpisov (RIA) in razviti vzporedno metodologijo za vplive na gospodarstvo (Brezovšek, 2004: 192).

Kot smo ugotovili že v podpoglavju Uspešnost in učinkovitost (5.6.4) v Sloveniji primanjkuje standardov uspešnosti in učinkovitosti, prav tako pa Kovačeva (2004: 192) meni, da bi bilo potrebno vzpostaviti metodologije primerjav med organi javne uprave. V podpoglavju diplomske naloge Usmerjenost k uporabniku (5.6.2) smo ugotovili, da Slovenija sicer uporablja nekaj merilcev in standardov kakovosti, kot so npr. CAF, ISO, EFQM, TQM, in izvaja ankete o zadovoljstvu uporabnikov storitev, vendar bo v prihodnje potrebna vzpostavitev še več standardov kakovosti. Prav tako anketa o zadovoljstvu uporabnikov ne ponuja celovitega vpogleda v resnično zadovoljstvo državljanov z upravnimi storitvami. Vprašanja so preohlapna, vsebinsko preveč omejena in ne morejo biti merilo za uspešno ali neuspešno implementacijo zakona, strategije ali programa v praksi. Podobno ugotavlja tudi Kovačeva (2004: 192), ki kot pomembne ukrepe slovenske javne uprave navaja predvsem vzpostavitev primerljivih standardov kakovosti in ugotavljanja uporabnikov javnih storitev; spodbujanje in koordinacija uporabe svetovno uveljavljenih modelov odličnosti za javni sektor ter vpeljevanje standardov primerjav. Kovačeva (2004: 192) poudarja tudi pomen formalnega sodelovanja upravnih organov s civilno družbo ter postopno uvajanje delne konkurence istovrstnih ponudnikov upravnih storitev.

<sup>66</sup> Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Etični kodeks, Za javne uslužbence <http://mju.gov.si/index.php?id=194> (2. 9. 2005).

V podpoglavjih, ki so govorila o avtonomiji (5.6.6), decentralizaciji (5.6.7), usmerjanju namesto izvajanju (5.6.1), konkurenčnosti (5.6.8) ter tržnosti (5.6.10), smo ugotovili, da so omejitveni dejavniki slovenske javne uprave predvsem v majhnem prenašanju nalog, pristojnosti in odgovornosti na hierarhično nižje in administrativno manjše enote ali pa na privatni sektor. Vzrok vsemu izvira iz zakonsko določenega centraliziranega razmerja med upravnimi enotami in resornimi ministrstvi, znotraj javne uprave pa še vedno prevladuje delegiranje nalog brez delegiranja odgovornosti za razpolaganje z viri in pristojnostmi za izvedbo teh nalog. Kovačeva (2004: 194) kot pomembne ukrepe v smislu krčenja uprave poudarja predvsem restrukturiranje teritorialne državne uprave s ciljem poenotenja ravni in območij napram uporabnikom ter racionalizacijo režijskih struktur, posodobitev temeljne zakonodaje o javnih zavodih in javnih podjetjih z vključitvijo modernih statusnih, upravljalških in finančnih elementov. Prav tako meni, da bo v prihodnosti potrebno preoblikovanje nekaterih upravnih organov, zlasti eksekutivno-servisne narave v spremenjene oblike, javne agencije oz. javne zavode ter uskladitev funkcij, struktur in poslovanja državne uprave in lokalne samouprave, zlasti ob predpostavki ustanovitve pokrajin.

Za uspešen razvoj organizacije je potrebna gospodarna raba materialnih, finančnih virov, predvsem pa je pomembno upravljanje s človeškimi viri. V Sloveniji v zasebnem in javnem sektorju obstaja velik razkorak med teorijo in prakso modernega upravljanja človeških virov (Leskovar-Špacapanova v Ferfila in drugi, 2002: 240). Predvsem na področju strateškega načrtovanja bi slovenska uprava morala narediti več, saj se strateški menedžment premalo uporablja v praksi, predvsem na področju upravljanja človeških virov. Kovačeva (Brezovšek, 2004: 193) predlaga polno implementacijo uslužbenske zakonodaje s popravki in vzpostavitvijo pravega kadrovskega načrtovanja.

Projektni menedžment se v slovenski upravi pojavlja predvsem na področjih proračunskega procesa, programa e-uprava, v nacionalnih razvojnih programih ter v izvajanju strateškega načrtovanja v posameznih organizacijah državne uprave. Premalo pozornosti pa se posveča tudi izobraževanju zaposlenih v javni upravi in predvsem proaktivnemu načrtovanju učeče se organizacije. Kovačeva (2004: 193) kot pomembne nadaljnje ukrepe slovenske uprave vidi predvsem v razvijanju proaktivnega strateškega upravljanja kadrovskega virov, vzpostavitvi polno usposobljenih vrhunskih menedžerskih strukturah, v razvoju upravne kulture in učeče se uprave. V smislu upravljanja virov pa so pomembni tudi informacijski viri, kjer je Slovenija naredila že veliko (e-uprava, informatizacija uprave, strategije e-uprave ipd). Kovačeva (2004: 193) za nadaljnji razvoj slovenske uprave poudarja predvsem pomen razvoj elektronskega poslovanja na stopnji dvosmerne komunikacije znotraj uprave in napram uporabnikom. Kar se tiče upravljanja s finančnimi viri, je ključni problem slovenske uprave v veliki porabi proračunskih sredstev. Kovačeva (2004: 193) predlaga razvoj evalvacije porabe proračunskih sredstev z vidika vnaprej opredeljenih in kvantificiranih ciljev.

V slovenskem javnem sektorju še ni bila izvedena resna evalvacija o rabi podjetniške miselnosti in načel novega javnega menedžmenta v praksi ali obsežna raziskava o učinkih koncepta NUJS na javno upravo. Kovačeva (2004) ter mnogi drugi (Pollitt, 2004; Hughes, 2003; Ferfila, 2002) prav tako menijo, da je potreben določen čas, preden se bodo pokazali pravi rezultati nove paradigme. V Sloveniji se trenutno kot kazalec nazadovanja ali napredka javne uprave uporablja stopnja zadovoljstva zaposlenih in uporabnikov storitev, kar je sicer smiselno, saj je eden primarnih ciljev javne uprave prav preusmeritev uprave k servisni funkciji z namenom čim večjega zadovoljstva uporabnika in pa učinkovito upravljanje s človeškimi viri. Bo pa v prihodnje potrebna celovita evalvacija učinkov NUJS, ki bo vključevala predhodno analizo učinka (ang. RIA – Regulatory Impact Analysis) ter tudi post

festum analizo učinka in šele na primerjavi obeh analiz bo mogoče podati objektivne zaključke. Zaenkrat je mogoče vrednotenje učinkov NUJS le na podlagi realizacije sprejete legislative, usmeritev, nacionalnih programov in strategij, ki pa niso zadosten indikator rabe podjetniških načel v praksi, saj je pri tovrstnem preučevanju potrebno zavzeti širši okvir od strogo racionalističnega merjenja števila izdanih določb in odstotkov prihranjenega denarja (Ferfila in drugi, 2002). Trenutno lahko rabo podjetniških načel v slovenskem javnem sektorju opredelimo le s sprejeto zakonodajo, strategijami, programi in pa stopnjo zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih v javni upravi.

### 5.8.2 Analiza zadovoljstva zaposlenih in strank v slovenski javni upravi

Javna uprava potrebuje nenehno izboljševanje in tega se zaveda tudi slovenska javna uprava, ki z namenom prilagajanja potrebam njenih uporabnikov uvaja številne standarde kakovosti in odličnosti v upravi kot enega temeljnih stebrov njene reforme. Uvajanje standardov kakovosti se kaže skozi njene osnovne cilje, kot so izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanje certifikatov kakovosti. K uresničevanju navedenih ciljev prispeva vladna **Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami**, ki uvaja izvedbo letnih postopkov ugotavljanja kakovosti v organih javne uprave, pri čemer se v upravnih enotah ti postopki izvajajo v skladu s predpisano metodologijo ministra, pristojnega za upravo. Uredba kot standard določa le **ugotavljanje zadovoljstva strank**, medtem ko se **zadovoljstvo zaposlenih** ugotavlja kot eno izmed meril za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti dela upravnih enot.<sup>67</sup> Ankete o zadovoljstvu zaposlenih in strank je v letu 2001 prvič izvedlo 15 upravnih enot in v letu 2002 približno 9 upravnih enot. V letu 2003 so ankete o zadovoljstvu zaposlenih in strank izvedle skoraj vse upravne enote (za zaposlene vseh 58 upravnih enot, za stranke 56 upravnih enot).<sup>68</sup> Kot primer rabe NUJS v praksi navajam rezultate ankete o zadovoljstvu zaposlenih in strank v letu 2003.

#### 5.8.2.1 Zadovoljstvo zaposlenih – glavne ugotovitve

Z vprašalnikom se je ugotavljajo mnenje zaposlenih o naslednjih tematikah: preobremenjenost z delom, pomen znanj za delovno uspešnost, sprememba delovnega mesta, motivacijski dejavnik, učinkovitost in nagrajevanje, pomen strokovnosti pri reševanju konkretnih zadev, cilji upravne enote v delovnem procesu ter stopnja identifikacije posameznikov z upravno enoto.

*1. Preobremenjenost z delom:* Več kot polovica anketiranih (55,4 %) zaposlenih bi svoje delo opravila zunaj delovnega časa, samo da bi bilo končano v roku in kakovostno. Preobilica dela po mnenju zaposlenih ni ovira za to, da delo ne bi bilo kakovostno narejeno. Iz odgovorov je bilo tudi razvidno, da bi po njihovem mnenju morale biti delo, opravljeno zunaj delovnega časa, predvsem ustrezno plačano.

<sup>67</sup>, <sup>68</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st.20-21 (27. 7. 2005).

2. *Pomen znanja na delovno uspešnost:* Večina anketiranih (71,7 %) je menila, da imajo dovolj znanja za opravljanje del in nalog. Zaposleni torej lahko svoje delo kakovostno opravijo, ker imajo dovolj znanja. Potrebno pa je omeniti, da je del anketirancev menil, da jim hkrati primanjkuje predvsem ozko strokovnega znanja, ki se nanaša na konkretna delovna mesta oziroma konkretne delovne naloge. Iz odgovorov je bilo razvidno, da se zaposleni zavedajo pomena nenehnega izpopolnjevanja, vendar pa jih moti, ker so o pomembnih novostih prepozno obveščeni ali sploh niso obveščeni in ker se ne morejo udeležiti zaželenih seminarjev.

3. *Sprememba delovnega mesta:* Več kot polovica anketiranih (65,6 %) je odgovorila, da si ne želi spremembe delovnega mesta, 27,4 % anketirancev bi delovno mesto zamenjalo. Večina zaposlenih na upravnih enotah si torej ne želi spremembe delovnih mest, ker so z njimi zadovoljni, jim ustrezajo, se na njih dobro počutijo in so delo sposobni opravljati kakovostno in odgovorno. Pomemben razlog predstavljajo v pozitivnem smislu tudi dobri medsebojni odnosi in uspešnost kolektiva, v nasprotnem smislu pa nepoznavanje drugih del in nalog ter dolg staž na delovnem mestu. Po drugi strani pa bi tisti, ki si želijo spremeniti delovno mesto, to storili zato, ker menijo, da znajo in so sposobni več, kot od njih zahteva delo, oziroma bi to storili zato, ker je delo premalo zanimivo, kreativno in zahtevno, premalo plačano, preveč stresno in rutinsko ali pa bi delovno mesto zamenjali zaradi slabih medsebojnih odnosov.

4. *Motivacijski dejavniki:* Anketirani so kot najpomembnejši motivacijski dejavnik določili dobre medčloveške odnose. Za zaposlene so glavni motivacijski dejavnik dobri medčloveški odnosi, ki pomenijo medsebojno spoštovanje, sodelovanje ... in so tudi eden izmed razlogov, da se zaposleni ne odločajo za spremembo delovnega mesta oziroma obratno, če so odnosi med sodelavci slabi, je to lahko eden izmed povodov za zamenjavo delovnega mesta.

5. *Učinkovitost in nagrajevanje:* Malo manj kot polovica anketiranih (43,0 %) meni, da je plačilo za opravljeno delo premajhno, kar pojasnjuje trditev v sklopu stimuliranja zaposlenih. Zaposleni torej menijo, da so za svoje delo premalo plačani oziroma so enako plačani ne glede na učinkovitost.

6. *Pomen strokovnosti pri reševanju konkretnih zadev:* Manj kot polovica anketiranih (40,0 %) meni, da daje vodja pri odločanju vedno prednost strokovnosti pred subjektivnimi okoliščinami. Razumevanje vsebine storitev in odločitve v zvezi s storitvami, ki jih zaposleni opravljajo na upravnih enotah, morajo biti zaradi njihove narave (reševanje zadev strank) predvsem strokovne in kakovostne, zato da so lahko pod enakimi pogoji dostopne vsem na enak način.

7. *Cilji upravne enote v delovnem procesu:* Anketirani so kot najpomembnejši cilj določili kakovost storitev. Zaposleni menijo, da je oziroma bi moral biti glavni cilj v delovnih procesih kakovost storitev, kar potrjuje tudi poudarjanje pomena strokovnosti pri reševanju konkretnih zadev.

8. *Stopnja identifikacije posameznikov z upravno enoto:* Več kot polovica anketiranih (69,6 %) je ponosna na svojo zaposlitev na upravni enoti, preostali (21,1 %) pa na svojo zaposlitev niso ponosni. Kot enega izmed pomembnih dosežkov, ki jih navajajo tisti, ki so ponosni na svojo zaposlitev na upravni enoti, je, da se zavzemajo za stranke in jim pomagajo po svojih najboljših močeh ter da so v službi države. Tisti, ki na svojo zaposlitev niso ponosni, kot glavne razloge navajajo slabe medsebojne odnose, slabe plače in negativni predznak, ki ga nosi državna uprava kot taka.

### **5.8.2.2 Zadovoljstvo strank – glavne ugotovitve**

Pri anketiranju uporabnikov javnih storitev se je vprašalnik nanašal na naslednje teme: splošna ocena kakovosti storitev, stopnja zadovoljstva strank s storitvami upravne enote, razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti, razkorak



med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih, dolžina čakanja, glavni vzrok čakanja ter pridobivanje informacij.

1. *Splošna ocena kakovosti storitev* po mnenju strank, ki prihajajo na upravne enote urejat svoje zadeve, se giblje okoli ocene dobro. *Stopnja zadovoljstva strank s storitvami upravne enote* je ocenjena z oceno dobro.

2. *Razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti:* Primerjava podatkov med pričakovanji strank in njihovimi dejanskimi zaznavami sestavin kakovosti, ki se nanašajo na upravne enote kot celoto, kaže na to, da so na večini upravnih enot oziroma enot pričakovanja strank višja od dejanskega stanja sestavin kakovosti, medtem ko so po oddelkih posamezne upravne enote lahko razlike, ki so ponekod zelo velike.

3. *Razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih:* Primerjava podatkov med pričakovanji strank in njihovimi dejanskimi zaznavami lastnosti zaposlenih, ki se nanašajo na upravne enote kot celoto, kaže na to, da so v večini upravnih enot oziroma enot pričakovanja strank višja od dejanskega stanja oziroma enaka dejanskemu stanju lastnosti zaposlenih, medtem ko so po oddelkih posamezne upravne enote lahko razlike, ki so ponekod zelo velike.

4. *Strukturni odstotki na podlagi odgovorov o dolžini čakanja:* Stranke za ureditev svojih zadev v glavnem na upravnih enotah niso čakale oziroma so takoj prišle na vrsto.

5. *Ocena storitev na oddelku skupno:* Malo manj kot polovica anketiranih (41,9 %) meni, da je storitev na oddelku na ravni vseh upravnih enot dobra, 29,6 % pa jih meni, da je storitev na oddelku zelo dobra.

6. *Splošna ocena kakovosti storitev na oddelku na ravni vseh upravnih enot, ki so anketo že izvedle,* je razmeroma visoka, vendar pa je ne smemo obravnavati ločeno od analiz zadovoljstva strank, narejenih po posamezni upravni enoti. Hkrati je treba poudariti dejstvo, da je na posameznih upravnih enotah splošna ocena kakovosti sicer visoka, so pa ocene dejanskega stanja sestavin kakovosti po oddelkih nižje, kot bi se glede na splošno oceno pričakovalo.

7. *Dolžina čakanja:* Skoraj polovica anketiranih (49,2 %) je bila na upravni enoti takoj na vrsti za reševanje svojih zadev. Stranke so na upravnih enotah večinoma takoj na vrsti oziroma čakajo za urejanje svojih zadev do 5 minut ali od 6 do 10 minut, kar ne predstavlja dolgega čakanja. Strank, ki so čakale 30 minut in več, je le 2,5 %.

8. *Vzrok čakanja:* Manj kot polovica strank (41,3 %) je kot glavni vzrok čakanja navedla vrsto ljudi pred pisarno. Glavni vzrok čakanja za urejanje zadev na upravnih enotah je vrsta ljudi pred pisano in pa drugi razlogi (premalo zaposlenih, tehnične težave, odhodi delavcev na malico itn.).

9. *Pridobivanje informacij:* Malo manj kot polovica anketiranih (41,1 %) je informacije dobila v sprejemni pisarni. Stranke na upravnih enotah večino informacij dobijo na sedežu upravne enote, torej v sprejemni pisarni ali pa kar pri referentu, ki izvaja postopek, oziroma informacij sploh ne iščejo.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): *Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave*, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf), st. 20–22 (27. 7. 2005).

### ZAKLJUČEK

Diplomska naloga je v svojem raziskovanju zasledovala predvsem tri cilje. Prvi cilj je bila celovita in objektivna konceptualizacija paradigme novega javnega menedžmenta, ki je bila predstavljena z vsebinskega in s konstitucijskega vidika, sam pojem pa je bil podkrepjen s teorijami, z definicijami in tudi s kritikami modela. Druga dva cilja, ki sta usmerjala potek naloge, pa sta bila povezana s predpostavkama, ki sta bili postavljeni v samem začetku raziskovanja. Prva hipoteza, ki je hkrati tudi drugi cilj naloge, je preverjala predvidevanje, da tudi Slovenija vse bolj uvaja koncepte novega javnega menedžmenta oz. NUJS v svojo javno upravo. Druga hipoteza kot tretji cilj pa je bila domneva, da ima Slovenija dobro zakonsko in idejno podlago za uspešno realizacijo modela NUJS. Da bi bilo spremljanje uvajanja in vrednotenja podjetniških načel novega javnega menedžmenta v slovenski javni in državni upravi lažje, sta koncept NUJS in njegova realizacija v Sloveniji predstavljena skozi deset podjetniških načel avtorjev Osborna in Gaeblerja (1992). Slovenija se je reforme v smislu NUJS lotila z zakonodajnimi projekti, s strategijami in z nacionalnimi programi, ki posegajo na vse temeljne principe javne uprave.

Prvo podjetniško načelo poudarja pomen usmerjanja namesto izvajanja v javni upravi oz. ločitve strateške in operativne funkcije javne uprave. Vlada v Sloveniji se je problema lotila z zakonodajnim delom reform, ki se nanašajo na redefinicijo pristojnosti in racionalizacijo uprave. Sprejeti zakoni (Zakon o vladi RS, Zakon o državni upravi, Zakon o sistemu javnih uslužbencev, Zakon o javnih agencijah ter Zakon o inšpekcijskem nadzoru) ne prinašajo implemetacije načela v polnosti, saj so z zakoni definirani le nosilci strateških in operativnih funkcij, operativna funkcija uprave pa se v Sloveniji v zelo majhni meri prepušča javnim ali še manj zasebnim subjektom, ki bi lahko na podlagi konkurenčnih prednosti dvigovali učinkovitost in uspešnost zagotavljanja javnih dobrin in storitev.

Načelo usmerjenosti k uporabniku je eno najaktualnejših načel predvsem v zadnjem času. Cilji slovenske javne uprave so bili predvsem odprtost javne uprave, dostopnost upravnih storitev, socialna primernost, enostavnost, primerna informacijska podpora, zanesljivost, primernost osebnega stika in odzivnost javne uprave. Slovenija je na vseh omenjenih področjih dosegla napredek, h kateremu so močno pripomogli sprejeti zakoni, strategije ter usmeritveni programi. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o upravnih taksah, Zakon o varstvu osebnih podatkov, projekt Prenova poslovanja upravnih enot, projekt Odprava administrativnih ovir, projekt izboljšanja izvajanja postopkov organov državne uprave na lokalni ravni, strategiji e-poslovanja, akcijski načrt e-uprava ter mnoge uredbe (Uredba o pisarniškem poslovanju v smeri odprave pravnih ovir za elektronsko poslovanje, Uredba o elektronskem komuniciranju s strankami) in pravilniki (Pravilnik o merilih za organiziranje krajevnih uradov v upravnih enotah) so bile ključne odločitve, ki so spremenile odnos slovenske javne uprave do uporabnika. Javna uprava v Sloveniji je zelo pripomogla k vzpostavitvi informacijske družbe, sprejeta legislativa pa k informatizaciji znotraj uprave, povezavi administrativnih registrov in ustrezni spodbudi za izobraževanje ter usposabljanje vseh udeležencev e-poslovanja. Javna uprava v Sloveniji postaja vse prijaznejša do uporabnikov, informacije so zagotovljene v obliki brošur in na internetu, nastal je katalog življenjskih situacij, kot ukrep za večjo odzivnost javne uprave pa se izvaja letno ugotavljanje zadovoljstva strank. Slovenija si prizadeva tudi za odpravo administrativnih ovir v smislu dvigovanja kakovosti upravnih storitev in veliko pozornost posveča zanesljivosti in odpravi zaostankov v upravnih enotah in ministrstvih. Kot konkretne uspehe javne uprave lahko naštejemo: informatizacijo vladnih sej, vzpostavitev portala upravnih enot, informatizacijo, povezovanje uradnih evidenc, zmanjšanje zaostankov, povečano število upravnih enot, ki

pridobivajo ISO standard, ter rabo modela CAF. Omeniti pa je potrebno, da so kljub napredku na področju usmerjenosti k uporabniku analize Ankete o zadovoljstvu strank in zaposlenih iz leta 2003 pokazale, da so pričakovanja strank višja od dejanskega stanja.

Tretje podjetniško načelo poudarja pomen poslanstva in strateškega menedžmenta v organizaciji. Strateški menedžment je v Sloveniji opaziti na področju proračunskega procesa, v programu e-uprava, v nacionalnih razvojnih programih ter v izvajanju strateškega načrtovanja v posameznih organizacijah državne uprave. Raziskave na področju projektnega in strateškega menedžmenta so v večji meri pokazale, da se večina nalog v slovenski javni upravi izvaja na neprojekten način in da strateško in projektno, v slovenski javni upravi še nista uporabljena v praksi. V upravi je občutno pomanjkanje strateškega načrtovanja v upravljanju človeških virov in strategiji zniževanja stroškov, prav tako bo potrebno večjo pozornost nameniti strateškemu načrtovanju izobraževanja zaposlenih v upravi na temeljih učeče se organizacije. Slovenski uradniki ne sledijo poslanstvu, ampak so bolj prisiljeni v izvrševanje regulative, prav tako pa je nujna prenova finančnih strategij in poslanstev, saj je finančno upravljanje proračuna nesprejemljivo in ponuja malo možnosti investiranja.

Uspešnost pomeni dobre rezultate in te rezultate je potrebno meriti, da lahko ločimo uspeh od neuspeha. Četrto načelo poudarja pomen uspešnosti za organizacijo. Slovenija se je problema lotila z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, Zakonom o javnih uslužbencih in z rabo različnih kvalitativnih shem ter modelov za ugotavljanje organizacijske uspešnosti, kot so: ISO 9000, EFQM, model CAF in TOM. Sprejeta zakona sta prinesla prenovo sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacijo in optimalno izrabo upravljanja kadrovskega virov, profesionalizacijo, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, večjo fleksibilnost in racionalizacijo poslovanja, enoten plačni sistem, večjo transparentnost in fleksibilnost plačnega sistema z vidika javnih financ ter možnost motiviranja in nagrajevanja nadpovprečnih delovnih rezultatov. Merila delovne uspešnosti so v Sloveniji še v razvojni fazi in v prihodnje bo za upravo ključnega pomena uvedba primerljivih standardov in ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov. Merila za enkrat določata le zgoraj omenjena zakona, ki določata merila strokovne usposobljenosti, merila napredovanja in nagrajevanja glede na strokovnost in delovno učinkovitost. Sicer pa v slovenski upravi ne moremo govoriti o sistemskem merjenju posameznikove uspešnosti. V organizacijah javne uprave manjka motivacijskih dejavnikov, ki bi spodbujali zaposlene h kreativnosti in inovativnosti.

Ekonomičnost kot peto podjetniško načelo poudarja pomen učinkovitega upravljanja s finančnimi in z materialnimi viri. Slovenija učinkovitost javne uprave povečuje s predvidenim postopnim 1 % letnim zmanjševanjem števila uslužbencev. Prav tako so rebalansi proračuna pripravljani tako, da se nižajo odhodki za materialne stroške in manj produktivne naložbe v osnovna sredstva državnih organov. K čim boljšemu uresničevanju načela ekonomičnosti so bili sprejeti zakoni, ki se nanašajo predvsem na javne finance in javna naročila (Novela zakona o javnih financah, Zakon o računovodstvu, Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2004–2005, Zakon o javnih naročilih), prav tako pa se v javni upravi znižuje stroške z različnimi mehanizmi, ki pomenijo zniževanje stroškov v sami javni upravi ter zniževanje stroškov za uporabnike storitev. Učinkovitost v javni upravi zmanjšuje nepravočasno sprejetje proračuna.

Večjo avtonomijo javnih uslužbencev v javni upravi je slovenska vlada zagotovila z Zakonom o državni upravi, Zakonom o javnih agencijah, Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, Zakonom o javnih zavodih ter Zakonom o javnih uslužbencih. Pri nas še vedno obstaja nadrejenost centralnega nivoja v odnosu do lokalnega. Slovenija na tem področju potrebuje posodobitve v smislu večjega prenosa pristojnosti na lokalno raven tudi s funkcijo odločanja ter predvsem v delegiranju odgovornosti, ki vključuje tudi odgovornost za razpolaganje z viri. Slovenija bi problem lahko rešila tudi z večjim vnosom avtonomnih in dinamičnih struktur ter

s projektnim delom. Med slovenskimi javni uslužbenci je zaznati sledi politizacije, vendar ta stopnja ni kritična.

Sedmo podjetniško načelo poudarja pomen decentralizacije. V slovenski upravi imamo centraliziran sistem z dekoncentracijo izvrševanja upravnih nalog na lokalni ravni na upravnih enotah in izpostavah. V Sloveniji ne moremo govoriti o decentralizaciji, saj je legitimnost lokalne oblasti še vedno majhna. V smislu decentralizacije znotraj javne uprave je novosti prinesel Zakon o javnih uslužbencih, ki zagotavlja decentralizacijo upravljanja kadrovskega virov, Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij pa je omogočil vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Decentralizacija na vseh področjih upravljanja v Sloveniji ni smiselna (zaradi sistemske dvotirnosti državne uprave in lokalne samouprave), če si kot primer zamislimo pretirano naraščanje števila občin, ki lahko učinkuje v nezaželeni smeri in predvsem kot naraščanje javne uprave. Pri lokalnih izpostavah državne uprave je opaziti problem neenotne teritorizacije z mešanjem teritorialnega in funkcionalnega načela s splošnimi upravnimi enotami in resornimi izpostavami financ, geodetske uprave, inšpekcij in obrambe. Vsekakor pa je v Sloveniji pomembna decentralizacija odločanja, ki izhaja iz ustrezne razmejitve pristojnosti med strateško in operativno funkcijo, kjer se pristojnosti in odgovornosti prenašajo na nižje organizacijske enote, paradržavne agencije ali celo v zasebni sektor.

V Sloveniji je še vedno opazen monopolni položaj javne uprave v smislu nudenja upravnih storitev in seveda s tem povezana odsotnost konkurence. Potrebno je opozoriti, da je s konkurenčnostjo javnega sektorja pogojena tudi konkurenčnost gospodarstva in da je zelo slaba konkurenčnost javnega sektorja v Sloveniji eden od zaviralnikov gospodarske rasti. Prav tako je opaziti pomanjkanje notranje konkurence, ki je opazna predvsem pri formalnih in neformalnih kartelih. Tudi med javnimi uslužbenci kljub sprejetim sistemskim zakonom obstaja pomanjkanje konkurence, kar seveda zavira uspešnost javne uprave. Slovenija problem konkurenčnosti rešuje tudi s privatizacijo, saj konkurenca podjetja v panogi prisili k učinkovitejši rabi resursov in večji realizaciji poslovanja. Slovenija bo morala na področju konkurenčnosti v javni upravi še veliko narediti. Možnosti, s katerimi bi se lahko uvedli tržni mehanizmi v javni sektor je, veliko (neposredne investicije, zaščitni ukrepi, carine, kvote, izvozno pospeševanje s tečajno politiko, neposredne subvencije, posredne subvencije).

Deveto načelo poudarja pomen proaktivnega delovanja za uspešnost organizacije. Slovenska uprava nima usmeritve na področju oblikovanja poslanstva sprejemljive in proaktivne vizije, prav tako se v Sloveniji premalo pozornosti posveča teoriji učeče se organizacije, ki bi pomenila dvig proaktivnega učenja na raven organizacije in s tem omogočila preventivno delovanje, razvoj in večjo fleksibilnost. Zdajšnji sistem načrtnega usposabljanja je pomanjkljiv in na področju stalnega usposabljanja ne državna uprava ne UE nimajo izoblikovanih podrobnih usmeritev.

Zadnje podjetniško načelo poudarja pomen tržnosti za organizacijo. Vzpostavitev tržnih načel delovanja za doseg družbenih ciljev lahko predstavlja uspešen način intervencije države za vzpostavitev sistema zagotavljanja storitev. Načelo tržnosti je tesno povezano z načelom konkurenčnosti in prav tako kot je v slovenski upravi občutno pomanjkanje konkurenčnosti, obstaja veliko pomanjkanje tržnih ukrepov, ki bi zagotovili učinkovito in konkurenčno delovanje trga. V Sloveniji tržnost omejuje še vedno velika odvisnost dela od politike, država kot edini ponudnik javnih storitev ter pomanjkanje strateškega razmišljanja in ugotavljanja uspešnosti dela v javnih organizacijah. V Sloveniji so možnosti uvajanja tržnih mehanizmov v prodaji državnih podjetij v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic, tudi v koncesioniranju in uvedbi delnega zasebnega plačila za javne storitve in v javnem financiranju storitev, ki jih opravlja zasebni sektor.

Slovenija je torej na področju uvajanja podjetniških načel v javno upravo storila že mnogo. Predvsem zadnjih pet let se intenzivno naslanja na NUJS ter poskuša pozitivne

izkušnje menedžmenta iz privatnega sektorja aplicirati v javno upravo. Vse strategije, zakoni, programi, projekti in usmeritve zadnjih let so bile usmerjene v izgradnjo dobre legislativne osnove, na kateri bodo lahko osnovani drugi predpisi in usmeritve za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, izboljšanje njenih storitev in informacij ter večje zadovoljstvo strank in zaposlenih. Glede na vse zgoraj napisano lahko potrdimo prvo hipotezo, da Slovenija vse bolj uvaja koncepte NUJS v javni in državni upravi. Glede na vse zgoraj po posameznih podjetniških načelih omenjene zakone, programe, strategije, podzakonske predpise, uredbe in usmeritve lahko še z večjih zadovoljstvom potrdimo drugo hipotezo, da ima Slovenija dobro zakonsko in idejno podlago za uspešno realizacijo modela NUJS. Število zakonov, strategij, načrtov, programov ter usmeritev je res veliko, vendar pri tem ne smemo pozabiti, da se realizacija NUJS v praksi ne more meriti samo glede na sprejete predpise, ampak so potrebni konkretni rezultati NUJS v praksi, ki bodo vidni šele po daljšem časovnem obdobju. Reformiranje javne uprave je, kot mnogi pravijo, nikoli končan proces, saj se linearno z napredkom civilizacije povečujejo njene zahteve, ki pa se ne ustavijo, ampak so iz dneva v dan večje. Dejstvo pa je, da so reforme potrebne in koristne, vse do te mere, ko so njeni cilji še zbrani v okviru javnega interesa in povečevanja državne blaginje. Prav tako je jasno, da je birokracija, kakršno smo poznali, resnično izčrpala vse svoje potencialne in mora prepustiti mesto novi paradigmi, ki pod imenom novega javnega menedžmenta prinaša instrumente in mehanizme za boljšo in učinkovitejšo upravo. Novi javni menedžment prinaša v Slovenijo možnost učinkovitejše, uspešnejše in cenejše uprave, ki nudi kakovostne storitve, profesionalno usposobljene delavce, hkrati pa je odprta za ljudi, prijazna do uporabnika in dovoli participacijo državljana v upravljanju javnih zadev, kar predstavlja trdne temelje demokracije.

## **VIRI IN LITERATURA**

### **Viri in Literatura**

1. Bagon, J. in soavtorji (1991): Poti do dela in zaposlitve. Panta Rhei, Ljubljana.
2. Bohinc, Rado (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave. V: Žurga, Gordana (ur.): Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, Ljubljana, 17. november 2004, Zbornik referatov, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, str. 1–22.
3. Brejc, Miha (1995): Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Portorož, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, str. 43–50.
4. Brejc, Miha (2004): Ljudje in organizacije v javni upravi, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
5. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 264–278.
6. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa, letnik 39, št. 4, str. 691–704.
7. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2003): Globalizacija in državna uprava, FDV, Ljubljana.
8. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2004): Upravna kultura, FDV, Ljubljana.
9. Bryson, J. (1995): Strategic Planning for Public Nonprofit Organization, Jossey-Bass Publisher, S. F., ZDA.
10. Ferfila, Bogomil (1994): Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik, Delavska enotnost, Ljubljana.
11. Ferfila, Bogomil in Kovač, Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika. FDV, Ljubljana.
12. Ferfila, Bogomil (ur.), Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta (2002): Ekonomski vidiki javne uprave, FDV, Ljubljana.
13. Flynn, Norman, Strehl, Franz (ur.) (1996): Public Sector Management in Europe, Prentice Hall.
14. Hughes, Owen E. (2003): Public Management & Administration : An Introduction, Palgrave Macmillan.
15. Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 279–293.

16. Kovač, Polonca (2002): Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. Teorija in praksa, letnik 39, št. 6, str. 1037–1047.
17. Kovač, Polona, Stanonik, Bojan (2000): Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 316–329.
18. Lane, Jan Erik (1995): The Public Sector, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
19. Lipičnik, B. (1998): Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
20. Lynn, Laurence (1997): The New Public Management as an International Phenomenon: Questions from an American Skeptic in Lawrence R. Jones, Kuno Schedler and Stephen W. Wade (eds.) International Perspectives on the New Public Management, Advances in International Comparative Management, Supplement 3, Greenwich CT : JAI Press.
21. Lynn, L., Heinrich, C., Hill, C. (2001): Improving Governance: A New Logic for Empirical Research, Georgetown, University Press, Washington, DC.
22. Miglič, Gozdana (2005): Načrtovanje usposabljanja v državni upravi: analiza potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
23. Možina, Stane (1994): Osnove vodenja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
24. Možina, Stane in soavtorji (1994): Management. Didakta, Radovljica.
25. OECD (1990): Survey of Public Management Developments: 1990, Public Management Committee (PUMA), Paris.
26. OECD (1998): Public Management Reform and Economic and Social Development, Puma, Paris.
27. Osborne, David, Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading MA: Addison – Wesley Publishing Company.
28. Pečar, Zdravko (1995): Razvoj menedžmenta v javnem sektorju, II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Portorož, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, str. 127–135.
29. Pečar, Zdravko (1997): Pristopi in tehnike za reformo javne uprave. V: Abrahamsberg, Niko (ur.): Zbornik znanstvenih razprav 1997. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1997, str. 221–244.
30. Pečar, Zdravko (2001): Menedžment v javnem sektorju, VUŠ, Ljubljana.
31. Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform: A comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford.

32. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (1998), Sigma Papers No. 23, OECD, Pariz.
33. Predavanja pri predmetu javna uprava, 2002/2003.
34. Rakočević, Slobodan (1991): Državna uprava: Vloga, organizacija, delovanje. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
35. Rakočević, Slobodan (1994): Državna uprava, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
36. Stanonik, Bojan (2000): Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 294–315.
37. Strategija RS za vključitev Slovenije v Evropsko unijo (1996), Poročevalec DZ RS, št. 48/97 in 48/71, str. 61–73 in 168–207.
38. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. (2003). Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.
39. Šmidovnik, Janez (1995): Teoretične osnove upravljanja, Univerzum, Ljubljana.
40. Šmidovnik, Janez (1998): Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi), Dnevi slovenskih pravnikov '98, Portorož 15.–17. 10. 1998, Podjetje in delo, letnik XXIV, št. 6–7, str. 1070–1081.
41. Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
42. Virant, Gregor. (2003): Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. Uprava (Ljublj.), 2003, let. 1, št. 2, str. 67–79.
43. Verbič, Boris (1994): Dobrodošli med najboljšimi; pot do kakovosti v storitvenih dejavnostih, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
44. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve. FDV, Ljubljana.
45. Žurga, Gordana (ur.) (2003): Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, Zbornik referatov, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.
46. Žurga, Gordana. (2004): Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi, FDV, Ljubljana.

### **Internetni viri**

1. Bohinc v Žurga, Gordana (ur.) (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave, Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRA\\_KSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRA_KSE_2004.pdf), str. 2-22(27. 7. 2005).



2. Spletne strani Urada RS za meroslovje, Splošno, <http://www.usm.mzt.si/ARHIV/AboutStandardizationIS9000.sl.htm>(16. 2. 2005).
3. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Usmerjenost k uporabniku, <http://mju.gov.si/index.php?id=222>(21. 4. 2005).
4. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Veljavni predpisi, <http://mju.gov.si/index.php?id=32>(16. 2. 2005).
5. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Predlogi predpisov, <http://mju.gov.si/index.php?id=31>(16. 2. 2005).
6. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Pomembni dokumenti, <http://mju.gov.si/index.php?id=30>(16. 2. 2005).
7. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Za javne uslužbence, Etični kodeks, <http://mju.gov.si/index.php?id=194>(2. 9. 2005).
8. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Za javne uslužbence, <http://mju.gov.si/index.php?id=22>(13. 7. 2005).
9. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Večja učinkovitost, Zniževanje stroškov v državni upravi, <http://mju.gov.si/index.php?id=?>(15. 6. 2005).
10. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Večja učinkovitost, Zniževanje stroškov za uporabnike, <http://mju.gov.si/index.php?id=220>(15. 6. 2005).
11. Spletne strani Ministrstva RS za javno upravo, Večja učinkovitost, <http://mju.gov.si/index.php?id=220>(21. 4. 2005).
12. Spletne strani Ministrstva za informacijsko družbo, Skupno letno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja 2004, <http://mid.gov.si>(21. 4. 2005).
13. Spletna stran fakultete za upravo, <http://www.student-info.net/fu/fgg/baza-student/juvss3/122/datoteke/ejspf-izpiski.doc>(22. 8. 2005).
14. Spletna stran Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij, revija Industrijska demokracija, Možina Stane, Sodobni menedžment in zaposleni, št. 4, let. 2003, str.16–24. <http://www.delavska-participacija.com/html/clanki-iskanje.asp?Sklop=%25&Naslov=&Avtor=Mo%BEina&letnik=%25&stevilka=%25&besede=&sort=AvtorPonder&Submit=Iskanje>
15. Spletna stran: Wikipedija, prosta enciklopedija, <http://sl.wikipedia.org/wiki/Slovar>(6. 2. 2005).
16. Spletna stran: Wikipedija, prosta enciklopedija, <http://sl.wikipedia.org/wiki/Angle%C5%A1%C4%8Dina>.(6. 2. 2005).
17. Spletna stran: [http://www2.gov.si/zak/Zak/Zak\\_vel.ns](http://www2.gov.si/zak/Zak/Zak_vel.ns)(22. 8. 2005).
18. <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument>(2. 9. 2005).

19. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (2003), Vlada RS, <http://www.mnz.si/si/14.php>.(8. 1. 2005).

20. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (2003), Vlada RS, <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc>.(16. 2. 2005).

**Seznam tabel in slik:**

**Slike:**

Slika 3.1. Model reforme javne uprave

Slika 3.2. Štiri ravni reforme javnega menedžmenta

Slika 3.3. Novi javni menedžment

Slika 3.4. Prehod od tradicionalnega upravljanja k novemu javnemu menedžmentu

Slika 4.5. (Ne)načrtovani ali (ne) uspešni učinki reform

**Tabele:**

Tabela 1.1. Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

Tabela 3.2. Modela klasičnega in novega javnega menedžmenta

Tabela 5.3. Struktura slovenskega javnega sektorja