

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jurij Habjanič

UPRAVLJANJE POSLOVNIH SPREMEMB V JAVNI UPRAVI

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2005
UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jurij Habjanič
mentorica doc. dr. Gordana Žurga

UPRAVLJANJE POSLOVNIH SPREMEMB V JAVNI UPRAVI

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2005

KAZALO

1. UVOD 3

1.1. NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA 6

1.2. HIPOTEZA 7

1.3. STRUKTURA 7

1.4. METODOLOGIJA 8

2. TEMELJNI POJMI IN TEORETIČNA IZHODIŠČA 9

2.1. JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR 9

2.1.1 JAVNI SEKTOR 9

2.1.2 ZASEBNI SEKTOR 10

2.2. JAVNA UPRAVA 11

2.3. MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI 13

2.3.1 ZAKAJ MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI? 13

2.3.2 JAVNI VERSUS ZASEBNI MENEDŽMENT 14

2.4. JAVNA UPRAVA KOT SISTEM 17

2.4.1 SPLOŠNA TEORIJA SISTEMOV 17

2.4.2 JAVNA UPRAVA KOT ODPRT SISTEM 18

2.4.3 JAVNA UPRAVA KOT POSLOVNI SISTEM 19

2.4.4 PROCESNI VIDIK DELOVANJA JAVNE UPRAVE 20

2.5. UPRAVLJANJE POSLOVNIH SPREMEMB V JAVNI UPRAVI 21

3. SISTEM INFORMACIJ, KOMUNIKACIJ, ODLOČANJA, ODGOVORNOSTI IN PLANIRANJA – SIKOOP 25

3.1. SIKOOP 25

3.1.2 RAVNI DELOVANJA SIKOOPA 26

3.2. PODSISTEM INFORMACIJ 27

3.3. PODSISTEM KOMUNIKACIJ 31

3.4. PODSISTEM ODLOČANJA 35

3.5. SISTEM ODGOVORNOSTI 37

3.6. SISTEM PLANIRANJA 39

3.6.1 STRATEŠKO UPRAVLJANJE (MENEDŽMENT) 41

3.6.1.1 STRATEŠKO PLANIRANJE V JAVNIH IN NEPROFITNIH ORGANIZACIJAH 42

3.8. ODNOSI, VODENJE IN RAVNANJE S ČLOVEŠKI VIRI 44

4. ŠTUDIJ PRIMERA 46

4.1. UVOD 46

4.2. METODOLOGIJA 47

4.3. PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE NOVO MESTO 49

4.3.1 UPRAVNA ENOTA NOVO MESTO GEOGRAFSKO 49

4.3.2 UPRAVNA ENOTA NOVO MESTO ORGANIZACIJSKO 50

4.3.3 PROJEKTI ZA IZBOLJŠEVANJE KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI 51

4.4. NAČRT UPRAVLJANJA POSLOVNIH SPREMEMB - IZVEDBA 52

4.4.1 DELAVNICA Z MENEDŽERJI 52

4.4.2 VPRAŠALNIK (PRILOGA) 52

4.4.3 POVZETEK ODGOVOROV PO POSAMEZNIH PODISTEMIH 55

4.4.4 DEFINIRANJE PROBLEMATIKE 57

4.4.5 TEMELJNA TEORETIČNIH IZHODIŠČ 58

4.4.6 OPREDELITEV ŽELENEGA STANJA 58

4.4.7 ANALIZA RAZKORAKA 59

4.4.8 DOLOČITEV POTREB IN KORAKOV ZA ZAPRTJE RAZKORAKA 62

4.4.9 ANALIZA TVEGANJ 66

4.4.10 NAČRT IZVEDBENIH AKTIVNOSTI 67

4.4.11 UVAJANJE IN IZVAJANJE AKTIVNOSTI, PREVERJANJE USPEŠNOSTI TER VODSTVENI PREGLED 67

4.5. SKLEPNE UGOTOVITVE PRAKTIČNEGA DELA 68

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJE HIPOTEZE 71

6. LITERATURA IN VIRI 75

7. PRILOGE 82

1. UVOD

Tempora mutantur et nos mutamur in illis¹.

Časi se spreminjajo in mi z njimi.

Diskurz o pomembnosti posameznih dejavnosti za človekov obstoj ne more potekati brez spoznanja, da je organizacija bila najpomembnejša stvar, ki se jo je kdajkoli človek lotil, in bo ostala izhodišče razvoja ter napredka, tako na osebni kot kolektivni družbeni ravni. Zgodovina človeštva je tako vedno znova preizkušana in tudi potrjena hipoteza o uspešnem preživetju zaradi sposobnosti prilagajanja spremembam, ki so še danes edina stalnica našega notranjega in zunanjega okolja. Preživeti, če se spreminja naše okolje, pomeni prilagoditi se. Prilagajanje zahteva spreminjanje lastne forme in materije. Pomeni uvajanje sprememb, seveda v funkciji delovanja katerekoli organizacije. Pojem organizacije pri tem uporabljam v najširšem smislu – t.j. vsaka skupina ljudi, ki deluje povezano z namenom lažjega doseganja skupnega cilja.

Če so ekonomske vede - zgodovinsko poenostavljeno - uokvirile pregled nad finančnimi tokovi, nakupi, prodajo, ... , so pravne znanosti definirale pravila igre in sankcije za njihove kršitelje. Z začetkom množične proizvodnje, predvsem zaradi interesov lastnikov kapitala, pa se je sočasno pričel intenziven razvoj organizacijskih ved. Primarno za potrebe trga, saj je sledenje interesom kapitala aktiviralo lastnike proizvodenj, da so se pričeli ukvarjati z optimizacijo delovanja njihovih tovarn in povečevanjem dobička. Sledila je prava revolucija razvoja področja organizacijskih ved. Vendar je človeštvo – predvsem zaradi velikih gospodarskih kriz – moralo pokopati tezo o vsemogočnosti trga. Nekonkurenčne tržne strukture, potrebe po alokaciji virov, eksternalije in druge nepopolnosti trga so primarni vzroki za oblikovanje javnega sektorja, ki še danes - kljub spremenjenemu načinu delovanja - ohranja svojo prvotno funkcijo - služiti kot korektiv, še boljše komplement, trgu.

Delovanje javnega sektorja se je dolgo časa postavljalo vis a vis delovanju zasebnega sektorja in poudarjalo nasprotja ter nepremostljive razlike med njima. Vendar je najprej organizacijska stroka, kasneje tudi vodstveni ljudje v javnem sektorju, prišla do spoznanja, da je nekoliko prilagojena spoznanja menedžerskih ved moč uporabiti tudi na področju delovanja države in njenih služb, katerih primarna naloga je upravljanje skupnih zadev v dobro njenih državljanov. Tovrstna spoznanja in priznavanje stroke je nujno tudi na tem področju predvsem iz dveh razlogov. Upravni aparati držav so se kvantitativno povečali, vprašanje pa je, če so se tudi ustrezno razvili in prilagodili dejanskim potrebam. Z drugimi besedami, delovanje države je postalo obsežnejše in dražje. Organizacijska stroka pa ponuja poti k racionalnejšemu, učinkovitejšemu, odzivnejšemu in uspešnejšemu delovanju. Drugi temeljni razlog, zakaj morajo danes zaposleni na vodstvenih mestih v javni upravi biti tudi »novi« menedžerji, najdemo v hitro in neprestano spreminjajočem se okolju, ki narekuje skrbno načrtovane in kontinuirane spremembe. Klasična Webrova birokratska organizacija temu preprosto ne bi mogla slediti.

¹ Slovar tujk (2002). Cankarjeva založba. Ljubljana.

Diplomsko delo med vrsticami odgovarja na vprašanje, **zakaj in kako menedžment v javni upravi**. Izhajam iz teze, da ima tudi javna uprava svoj »trg«, svoje okolje delovanja. Njen »trg« so zahteve / pritiski javnosti, so potrebe in zahteve ljudi / državljanov, ki jim služi. Nenazadnje je to tudi primarni smoter obstoja katerekoli organizacije javnega sektorja.

Razlike med menedžmentom javnega in zasebnega sektorja bodo omenjene in pojasnjene, vendar vseskozi na preizkušnji z metodami in pogledi, ki jih sicer prilagojene pojmujem kot organizacijsko univerzalne.

Ker so spremembe edina stalnica v našem okolju, se morajo spreminjati tudi organizacije. Javna uprava pri tem ni nikakršna izjema, le žal prevečkrat videna kot okostenel relikv, v katerem se pozitivne spremembe dogajajo prepočasi.

Poti, kako se spopadati s spremembami v javni upravi je mnogo. Tudi menedžerska stroka ni nikoli bila enotna, pričujoč prispevek pa odkriva, ponuja in poudarja bolj ali manj eno dimenzijo, s krajšimi ekskurzi na področje teorije in prakse javne uprave, sistemske teorije, teorije organizacij, procesnega pristopa, komuniciranja in še na nekatera druga področja.

Jedro prispevka o upravljanju poslovnih sprememb v javni upravi poudarja pet elementov – **sistem informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja (SIKOOP)**. Bolj kot njihova individualna obravnava, je pomembna zavest menedžerjev o prepletanju teh (pod)sistemov in njihovi medsebojni odvisnosti. Izhajamo iz teze, da je **harmonično in uspešno delovanje sistema mogoče le ob uspešnem delovanju posameznih elementov** (Vila, 1994: 285).

Razmišljanje in dosledno izvajanje elementov SIKOOP-a po mnenju nekaterih avtorjev izboljša delovanje organizacije (Vila, 1994). Sistem pa je prilagojen uporaben tudi, ko razmišljamo o javni upravi. Hipoteza je vzpodbujena s temeljno idejo, da SIKOOP pripomore k ustrezni organiziranosti, učinkovitosti, notranji in zunanji uspešnosti, prilagodljivosti, boljši odzivnosti na spremembe ter k izpolnjevanju ciljev.

V drugem, praktičnem delu diplomskega dela, kjer je na konkretnem primeru organa javne uprave predstavljen model zmanjševanja razkoraka med trenutnim in želenim stanjem na področju menedžmenta, zaradi obsega in namena dela skušamo ostati na ravni modela - dosledno opirajoč se na elemente SIKOOP-a, čeprav vsa razmišljanja odpirajo prostor multidisciplinarnemu pristopu. Na podlagi razgovorov in izvedene raziskave mnenj vodilnih v organu javne uprave skušam identificirati vzroke za vrzeli med trenutnim in teoretično idealnim stanjem na področjih sistema SIKOOP-a. Z izdelavo konkretnega načrta upravljanja poslovnih sprememb pa želim poiskati, kje in kako se lahko delovanje elementov SIKOOP-a izboljša ter tako doseže zastavljene cilje. Izdelave časovnega okvirja, analize tveganja, izvajanja aktivnosti, spremljanja uspešnosti, korigiranja in vrednotenja se zaradi omejenosti ne lotevam.

Še več kakor diplomsko delo ponuja, pa zavedno in zavestno pušča ob strani. Nikakor ne, ker bi bilo manj pomembno, temveč samo zato, ker je kapelj v morju znanja preprosto preveč.

»...prepogosto posplošeno razmišljanje, da je delovanje javne uprave v osnovi drugačno, kot pa delovanje pridobitnih organizacij. Dejansko pa ni tako. Če je za pridobitne organizacije edino merilo trg, ki uravnava njihovo delovanje, velja za organizacije v javni upravi, da na njihovo upravljanje vpliva predvsem pritisk javnosti.« (Pucelj in Pucelj, 2002).

1.1. NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela

je pokazati, da je menedžment ključ do uspešnega delovanja tudi v javni upravi.

Z analizo in aplikacijo elementov SIKOOP-a, ki izvorno sodijo v domeno tržnega sektorja, skušam premostiti vrzel med javnim in zasebnim menedžmentom ter tako pokazati, da so principi menedžmenta prenosljivi in uporabni tudi na področju javne uprave. Poleg večstranske opredelitve ključnih pojmov se s predstavitvijo in razumevanjem ključnih elementov sistema informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja lotevam konkretnega načrta obvladovanja poslovnih sprememb v izbranem organu javne uprave. Namen omenjenega pristopa je pokazati, da so spremembe v notranjem in zunanjem okolju organizacije nujen izziv tudi za menedžerje v javni upravi.

Cilji diplomskega dela

1.
Odgovoriti na vprašanje **Zakaj menedžment tudi v javni upravi?**
2.
Teoretično **osvetliti nekatere ključne elemente menedžmenta v javni upravi.**
3.
Predstaviti **sistem informacij, komunikacij, odločanja, odgovornosti in planiranja – SIKOOP.**
4.
Izdelati primer **načrta upravljanja poslovnih sprememb v organu javne uprave.**

1.2. HIPOTEZA

Konsistentna uporaba sistema informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja (SIKOOP) izboljša upravljanje poslovnih sprememb v javni upravi.

1.3. STRUKTURA

Struktura besedila je v funkciji zastavljenega namena, ciljev in hipoteze diplomskega dela.

V širšem uvodu sta orisana motiv in osnovna dilema, ki sta botrovala nastanku diplomskega dela. Sledi predstavitev namena in ciljev diplomskega dela ter hipoteza, ki jo želimo preveriti. Poleg strukture pa so uvodoma predstavljene še uporabljene metode družboslovnega raziskovanja in analize.

Teoretični del opredeljuje osnovne pojme, ki so pomembni za razumevanju razmerij med javno upravo, menedžmentom ter javnim in zasebnim sektorjem. Osrednji del pa zavzema predstavitev sistema informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in

planiranja ter poudarke, ki so relevantni predvsem za javno upravo. Predstavljeno teoretično okolje služi kot izhodišče in pripomoček praktičnemu delu.

V drugem, praktičnem delu so najprej podrobneje predstavljeni namen, cilji in metodologija izdelave konkretnega načrta pristopa k upravljanju poslovnih sprememb v izbrani organizaciji javne uprave. Ob tem so kratko predstavljene tudi značilnosti konkretne organizacije. Podrobnejši analizi rezultatov vprašalnikov sledijo sklepne ugotovitve praktičnega dela.

Analizi in ugotovitvam praktičnega dela sledijo sklepne ugotovitve, ki z utemeljitvijo potrdijo oz. zastavljeno hipotezo.

Sledi navedba virov in literature ter priloge.

1.4. METODOLOGIJA

Družboslovno raziskovanje ponuja vrsto metod in tehnik. Izbrana metodologija v diplomskem delu je primarno v funkciji zastavljenega namena, ciljev in hipoteze diplomskega dela.

Teoretični del temelji na analizi primarnih in sekundarnih virov (študij relevantne literature), podprt in usmerjen pa je bil tudi s predhodnim informativnim neformalnim intervjujem. V prvem delu so uporabljene kvalitativne, neempirične in opisne metode raziskovanja.

V drugem, praktičnem delu pa je z aplikacijo teoretičnih spoznanj na primeru izbranega organa javne uprave uporabljena tudi empirična metoda – študij primera Upravne enote Novo mesto (v nadaljevanju UE Novo mesto). Za celovitejši in objektivnejši vpogled v primer sem izvedel predhodni informativni pogovor in na osnovi ugotovitev teoretičnega dela pripravil vprašalnik z vprašanji mešanega tipa. Na srečanju z menedžerji v UE Novo mesto so jim bila predstavljena teoretična izhodišča diplomske naloge, sledila pa je izvedba vprašalnika. Za objektivnejšo predstavitev rezultatov je bil naknadno izveden še en nestrukturiran intervju v UE Novo mesto, sledil pa je še pregled dodatnih sekundarnih virov.

Pristop k raziskovanju je prevladujoče deduktiven, saj iz splošnih teoretičnih spoznanj prehaja k aplikaciji metod, znanja in pogledov na specifičen ter praktičen primer upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi.

2. TEMELJNI POJMI in TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1. JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR

Pomemben vidik diplomskega dela je želja po preseganju tradicionalne delitve med javnim in zasebnim sektorjem, zlasti na področju sodobnih principov menedžmenta. V

tem poglavju skušam s pomočjo opredelitev različnih avtorjev pojasniti še vedno globoko zakoreninjen razkorak med sektorjema in nekatere relevantne posledice.

2.1.1. Javni sektor

Poenostavljeno lahko trdimo, da se družbeni sistemi držav delijo na javni in zasebni sektor. Novejšo opredelitev slovenskega javnega sektorja najdemo v Zakonu o javnih uslužbencih in v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (oba Uradni list RS, št. 56/02). Javni sektor pojmuje kot **celoto državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti**. V Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja (2003 – 2005) so tej definiciji dodana še javna podjetja kot izvajalci javnih služb na področju gospodarske infrastrukture.

Tudi drugi avtorji podobno pojmujejo bistvo javnega sektorja. Pusič splošno navaja, da javni sektor zajema vse organe in organizacije, ki so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V javni sektor sodi vse, kar je v lasti države ali določene lokalne skupnosti (Pusič v Trpin: 1993, Pusič v Žurga: 2001: 10). Tudi avtorica Setnikar – Cankar (1997: 73) javni sektor opredeljuje kot 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.

Poleg teoretične opredelitve je pri tem pomemben tudi drugi vidik, funkcijska oz. praktična vloga javnega sektorja. To vlogo lahko na najsplošnejši ravni vidimo v zagotavljanju storitev od katerih imajo korist vsi ljudje in ne samo določeni posamezniki (Ferfila, 2000: 148).

Opredelitev javnega sektorja je še mnogo več. Kljub spektru različnih pojmovanj avtorjev pa lahko ključne prvine javnega sektorja nedvoumno povežemo s pojmi **organizacije, opravljanjem družbenih in gospodarskih javnih dejavnosti, lastništvom države ali določene lokalne skupnosti, netržnih načel in proračunskega financiranja**.

2.1.2. Zasebni sektor

Opredelitev, da vse kar ne sodi v javni pripada zasebnemu sektorju, ne zadostuje. Zato to poglavje natančneje definira zasebni sektor in ga postavlja vis a vis javnemu. V razlikah med njima lahko najdemo vzroke, zakaj je prihajalo do razkoraka v menedžerskih (ne)pristopih.

Brejc (1995) navaja temeljne razlike med javnim iz zasebnim sektorjem, ki so botrovale ločevanju med menedžerskimi pristopi v sektorjih. Ravno zato smo šele v zadnjih 20

letih priča vedno večjemu uvajanju sprememb in novosti pri delovanju državnih (javnih) uprav, po zgledu delovanja organizacij v zasebnem sektorju (Žurga, 2001: 23).

Preglednica 2.1.2.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

Javni sektor	Zasebni sektor
• monopol	• konkurenca
• slabo opredeljeni cilji	• jasen cilj dobička
• mandatna imenovanja vodilnih	• relativna trajnost mandatov
• odprtost za vplive politike	• relativna odmaknjenost od politike
• predpisi	• le nujna regulativa
• proračun	• zaračunavanje produktov
• teoretično enaka dostopnost javnih dobrin	• individualne dobrine po tržnih zakonitostih

Vir: prirejeno po Brejc, 1995: 43

Avtorica Kovač (v Ferfila, 2002: 170) dodaja še vrsto razlik med sektorjema, vendar se zdi, da razvoj in vloga javnega sektorja danes zmanjšujeta razlike med njima. Pomembno pa je, kakor poudarja Brejc (1995), da razlike ne smejo onemogočiti pregleda nad stičnimi točkami med sektorjema, ki so v mešanju funkcij zagotavljanja in izvajanja javnih storitev tudi v zasebnem sektorju z zaračunavanjem storitev in produktov uporabnikom, v odvisnosti zasebnega sektorja od političnih odločitev in v obveznosti spoštovanja predpisov javnega prava za dejavnosti javnega pomena tudi za zasebni sektor.

2.2. JAVNA UPRAVA

Opredelitev javne uprave ni enoznačna, vse opredelitve pa javno upravo pojmujejo ožje od javnega sektorja. Izhodiščna in za nadaljevanje dovolj natančna definicija javne uprave v tem pojmu zajema **državno upravo, lokalno samoupravo ter javne službe – t. j. organizacije in posameznike, ki z javnim pooblastilom opravljajo dejavnosti, ki so v interesu države oz. lokalne skupnosti**. Pomembno je, da se v javni upravi opravljajo tiste dejavnosti, ki jih ni mogoče izvajati po načelih tržnega gospodarstva.

Tudi Haček (2000) javno upravo vidi kot preplet treh elementov:

1. državna uprava

Osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi.

2. lokalna samouprava

Način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalnih skupnostih in predstavlja lokalno-teritorialni sistem.

3. javne službe

Dejavnosti, ki zagotavljajo dobrine in storitve in so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema ter jih ni mogoče zagotoviti preko sistema tržne menjave.

Pomembno je ločevanje **funkcionalne** in **organizacijske** komponente javne uprave. Funkcionalno je javna uprava **dejavnost upravljanja v javnih zadevah**, organizacijsko (instrumentalno oz. izvršilno) pa je javna uprava **skupek subjektov, ki opravljajo to dejavnost** (Virant, 2002: 15).

Javna uprava je za državo nujen pogoj, saj država preko nje izvršuje svoje naloge. Gre za kompleksen sistem subjektov, ki s svojimi funkcijami omogočajo upravljanje skupnih (javnih) zadev. Organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije. Funkcionalno pa je natančno opredeljena z izvrševanjem predpisov, oblasti in javnih služb. V sodobnih demokratičnih sistemih, kjer je po načelu »zavor in ravnovesij« oblast razdeljena med tri nosilce, igra element odgovornosti resornih ministrstev in vlade pomembno vlogo. Financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladov). Normativno za javno upravo velja upravno, delno pa tudi civilno pravo. Zanj je značilen uslužbenški sistem, stroka pa ima pri tem velik pomen v kombiniranju znanj in izkušenj (Šmidovnik, 1985)

Času in prostoru najbolj primerno pa slovensko javno upravo opredeli Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005. V tem strateškem dokumentu je javna uprava opredeljena kot **celota organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in oseb javnega prava (javnih agencij in nekaterih javnih zavodov), ki izvajajo upravne naloge po javnem pooblastilu**. V nadaljevanju bo pojem javna uprava, če le ne bo navedeno drugače, sledil slednji opredelitvi.

2.3. MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI

Prepoznali smo temeljne razlike med sektorjema, ki so dolgo časa botrovale dejstvu, da razmišljanje o menedžmentu ni preseglo sektorskih meja. Menedžment pa se v javni upravi vedno bolj uveljavlja. V praksi se kaže predvsem kot racionalnejše delovanje in smotrnejša poraba virov. Spoznanje, da je le nekoliko drugačno okolje delovanja organizacij obeh sektorjev premostljiva ovira, je postalo izziv, kako prilagoditi menedžerske metode in tehnike ter jih prenesti iz zasebnega v javni sektor.

2.3.1. Zakaj menedžment v javni upravi?

V začetku skušajmo strnjeno odgovoriti na ključno vprašanje, kateri so temeljni razlogi za uveljavitev menedžmenta v javni upravi. Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se vedno bolj zaostrojujejo (Žurga, 2001). Ne le zaradi tega, ker država v tem pogledu postaja za državljane vse obsežnejša in zategadelj tudi dražja, učinkovitost pa žal sorazmerno s tem ne narašča, temveč tudi zaradi vse večjih pričakovanj državljanov in gospodarskih subjektov. Pojavlja se težnja po zmanjševanju obsega sredstev, ki se za delovanje javne uprave porabijo, hkrati pa se pričakuje ohranjanje ravni storitev, ki jih le ta zagotavlja. Še več, pričakuje se večja prilagojenost uporabnikom, večja odzivnost in vzpostavitev partnerskega odnosa med javnim in zasebnim sektorjem ter državljanji (Žurga, 2001).

Velike spremembe, ki so se pojavile v okolju, niso predstavljale le izziva, temveč so zahtevale konkretne rešitve. Javna uprava, javni sektor ali najširše država so morali ponuditi odgovor na povečane zahteve državljanov. Reforma in razvoj slovenske javne uprave sta zato načrtovani k povečevanju učinkovitosti, usmerjena k rezultatom ter k strankam uprave. Za dejansko uresničitev konkretnih ciljev reforme in razvoja javne uprave pa je bistvenega pomena povečevanje vloge menedžmenta v javni upravi. Ne zgolj povečevanje vloge javnega menedžmenta per se, temveč v funkciji učinkovitejšega, racionalnejšega, ekonomičnega doseganja ciljev kot odgovor na zahteve prostora in časa.

2.3.2. Javni versus zasebni menedžment

V prejšnjem poglavju je nakazan odgovor na vprašanje, čemu je potreben menedžment v javni upravi. V nadaljevanju pa bomo poiskali pogloblitve razlike v menedžmentu zasebnega in javnega sektorja. V teh razlikah lahko najdemo vzroke, da se menedžment v javnem sektorju ni uveljavil in razvijal tako, kakor se je v zasebnem sektorju. S kritično distanco skušam argumentirati, da vpliv razlik med sektorjema ni tako velik, kakor se kaže v pristopih k menedžmentu.

Trditev, da je primarna razlika med menedžmentoma omenjenih sektorjev predvsem v **okolju delovanja**, lahko v veliki meri relativiziramo. Najpogostejša argumentacija, da je okolje delovanja zasebnega sektorja trg, ki s svojo »nevidno roko« specifično ureja delovanje organizacij in posledično vpliva na menedžment, ni popolna. Tudi javni sektor ima svoj »trg« in sile, ki ga usmerjajo. Zahteve, želje in potrebe državljanov, ki so osnovni razlog za obstoj in delovanje javnega sektorja, so specifičen ekvivalent trgu in morajo narekovati smer delovanja in razvoja. Vloga menedžmenta pa je v prilagoditvi metod in tehnik temu modificiranemu okolju.

Razlike v okolju in organizaciji obeh sektorjev seveda ostajajo. Javni sektor pri tem

zaznamujejo bolj **kompleksno in institucionalizirano okolje ter normativno določeni cilji**. Ti cilji pa za razliko od zasebnega sektorja niso zgolj ekonomski, čeprav se ta interpretacija prepogosto zlorablja za slabo delo menedžmenta v javni upravi.

Organizacije javnega sektorja imajo **predpisan način ustanovitve na osnovi zakona ali druge regulative**, prav tako so **določeni cilji in namen delovanja**. Vendar so metode in načini delovanja - v mejah normativnih okvirjev – seveda lahko različni. Ob že omenjenih spremembah v okolju in zahtevah državljanov po učinkoviti ter racionalni javni upravi bi morala vloga menedžmenta ravno v javnem sektorju, kjer dobiček ni edino merilo, biti še toliko bolj pomembna.

Realizacija ciljev, ki niso postavljeni znotraj organizacije in omejenost trajanja mandata delno res onemogočata postavljanje dolgoročnih ciljev v javni upravi in sta hkrati naslednja dejavnika, ki pomembno vplivata na sektorski menedžment. Vendar pa sta prepogosto uporabljena v izogib uveljavljanju menedžmenta v javnem sektorju, ki pozna primerne metode in sredstva za doseganje ciljev v drugačnih pogojih delovanja organizacije.

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti v sferi zasebnega menedžmenta se zaradi izražanja dobička v številka pojmuje za mogoče in precej enostavno. Argumentacija, da javni menedžment privilegija merjenja uspešnosti organizacije pri doseganju svojih ciljev nima oz. da ne more optimizirati razmerja med outputi in inputi organizacije, nima prave osnove. Vloga javnega menedžmenta je, da modificira indikatorje, razvije metode in tehnike merjenja učinkovitosti in uspešnosti, ter uveljavlja načela, ki so adekvatno uporabne v zasebnem sektorju.

Močan argument proti krepitvi vloge javnega menedžmenta, posebno v državah brez demokratične tradicije in konsolidiranih vrednot s področja javne uprave, je **nasprotovanje številnih političnih in družbenih ciljev**, ki so v domeni nosilcev politične moč.

Razlike med obema sektorjema seveda obstajajo, posledično tudi razlike v pristopu do menedžmenta v javnem in zasebnem sektorju. Vendar se te razlike v luči organizacijske stroke in potrebnih sprememb, ki jih narekuje okolje, nenehno manjšajo. Ključne rešitve pri vodenju javne uprave – seveda modificirane in prilagojene - se v zadnjem času iščejo ravno v zasebnem sektorju. Lahko govorimo o sklopu določenih vrednot, predpostavk, zbiru idej o razvoju javnega sektorja in novih pogledov na vodenje – nova paradigma upravljanja javnega sektorja oz. o prehodu od birokratskega administriranja k novemu upravljanju in menedžmentu javnega sektorja (Kovač v Ferfila et al., 2002: 187).

Oblikovali so se mnogi modeli, ki v večji ali manjši meri temeljijo na podjetniških načelih. Med načini, kako doseči zadovoljitev spremenjenih zahtev okolja, predstavlja najbolj celovit odgovor novo upravljanje javnega sektorja¹. Gre za skupek konceptov, ki

predlagajo uvajanje sodobnih menedžerskih filozofij in metod v delo javnega sektorja po vzoru zasebnega sektorja. V smislu spremljanja globalnih tokov razvoja tudi v Sloveniji sledimo tujim izkušnjam, različne modele pa moramo aplicirati glede na ugotovljene posebnosti naše situacije (Kovač, 1999: 29 – 48).

Strnimo odgovor na vprašanje »Zakaj menedžment v javni upravi?« z razmišljanjem Shanda in Arnberga (v Žurga, 2002). Njuna izhodišča, ki vključujejo širše gledanje na delovanje menedžmenta v javni upravi so:

- pritiski zaradi omejenih virov, predvsem finančnih,
- zahtevnejša javnost, ki želi boljše storitve, večji vpliv na vrsto storitev in način

njihovega zagotavljanja,

- priznanje dejstva, da bolj odzivna, inovativna in učinkovita uprava pospešuje

splošno gospodarsko rast,

- pritiski po povečevanju legitimnosti in transparentnosti vladnega sektorja

preko specificiranja upravičenj državljanov do storitev ter povečevanja dostopa do storitev,

- nove tehnološke možnosti za izboljševanje kakovosti storitev,
- spremembe v teoriji menedžmenta v zasebnem sektorju, ki so prepoznane kot

relevantne ali prenosljive v menedžment javnega sektorja.

Tovrstna argumentacija je pripeljala do pričetka spreminjanja okostenelih razmišljanj o javni upravi. Organizacijske spremembe in uvajanje sodobnih pogledov menedžmenta v javno upravo so se pričele in počasi postajajo stalnica domala vseh organizacij javnega sektorja. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo in pridruževanju ideji skupnega upravnega prostora je slovenska javna uprava ta proces le še pospešila.

¹

angl. New Public Management

2.4. JAVNA UPRAVA KOT SISTEM

Pri analizi upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi sta pomembna še dva vidika, ki sta bila v dosedanji obravnavi zapostavljena:

- sistemski vidik organizacije v javni upravi,
- procesni vidik delovanja v javni upravi.

2.4.1. Splošna teorija sistemov

Ideja o sistemu obstaja še iz grških časov, prvič pa jo je leta 1895 objavil Ludvig von Bertalanffy. Vila (1994: 134) še pojasnjuje, da je ideja nastala kot reakcija na razcepljenost znanosti, ki je ločeno poglobljala specifična področja, ustvarjajoč svoje teorije, iščoč ločene rešitve, modele, ki so uporabni samo v enem segmentu.

Šmidovnik (1985: 22) meni, da splošna teorija sistemov sodi v sklop socioloških smeri preučevanja upravljanja, ki so opozorile na sistemsko dinamiko, interakcijo z okoljem, potrebnost proučevanja uprave in razbitje pregrad med različnimi področji upravljanja s splošno teorijo upravljanja, ki velja ne glede na metode in cilje za državni sektor ter gospodarstvo.

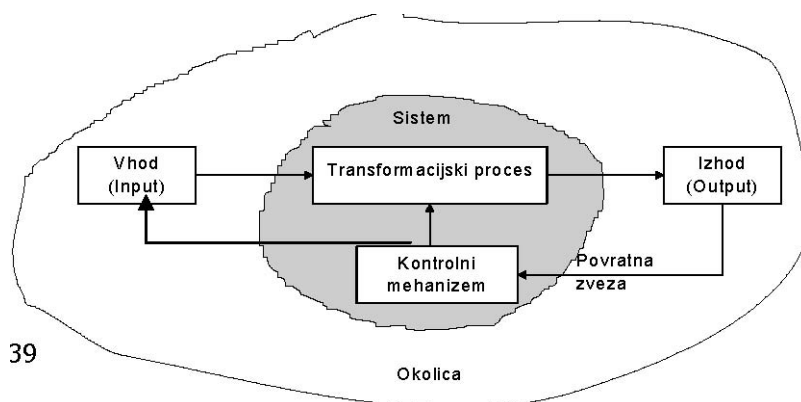
Kavčič dodaja (1991), da je izhodišče systemske teorije seveda pojmovanje sistema, njegovih elementov, razmerij med njimi in okolja. Sistem je definiran kot organizirana, posebna celota, ki je sestavljena iz dveh ali več sestavin, delov ali podsistemov ter odnosov med temi podsistemi in je jasno razmejena od okolja kot suprasistema.

Poznamo več klasifikacij sistemov. Mnogo avtorjev (glej npr. Leavitt, Pinfield in Webb), ki preučujejo organizacijske teorije, sprejema organizacijo kot odprti sistem, ki deluje v kompleksnem in negotovem okolju (Ovsenik in Ambrož, 2000: 35). Glavni doprinos systemske teorije za naše razumevanje se zato zdi opredelitev organizacije javne uprave kot odprtega sistema (Kavčič in Kovač et al., 1999: 272).

2.4.2. Javna uprava kot odprt sistem

Odprt sistem je opredeljen s tem, da z okoljem izmenjuje materijo, energijo in informacije, medtem, ko pri zaprtem sistemu te izmenjave ni (Vila in Kovač, 1997: 106 – 117). Izmenjava z okoljem je ključni pogoj za obstanek organizacije. Brez izmenjave virov z okoljem je doseganje ciljev nemogoče. Ključnega pomena je interakcija med okoljem in sestavnimi deli sistema. Že sam smoter ustanovitve organizacije javnega sovpada s pojmom odprtega sistema.

Slika 2.4.2.1 Splošna shema odprtega sistema





Vir: Vila, 1994: 139

Ključne značilnosti organizacije kot odprtega sistema lahko opredelimo z naslednjimi lastnostmi organizacije (Vila, 1994: 139 – 142):

- holizem (opazovanje) in sinergija,
- zavest o okolju,
- meja sistema,
- vhod - transformacijski proces - izhod,
- struktura,
- povratna zveza,
- dinamično ravnotežje,
- ekvifinalnost,
- entropija,
- vzdrževanje stanja in prilagoditvene aktivnosti,
- cikličnost dogajanja,
- rast in ekspanzija.

Za razumevanje upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi je smotrno pojasniti **ekvifinalnost odprtih sistemov**. Ekvifinalnost poenostavljeno pomeni, da pri odprtih sistemi obstaja mnogo načinov, kako doseči želeno stanje, ker le ti ne delujejo po principu enosmerne povezave vzroka in posledice (zaprti sistemi). Živi in dinamični sistemi imajo različne vzorce organiziranosti, ki omogočajo doseg različnih rezultatov iz različnih izhodišč, na različne načine, z različnimi sredstvi. Pomembno pa je, da struktura ne določa procesa samega, temveč je zgolj ena od manifestacij bolj kompleksnega funkcionalnega procesa (Kavčič, 1991).

To pomeni, da ima v organizaciji vodstvo na razpolago različne vložke, različne procese preoblikovanja za doseg rezultata, za uvajanje poslovnih sprememb z namenom doseganja cilja (Kavčič, 1991). Ne gre za eno rešitev, temveč za več alternativ. V nadaljevanju se bomo posvetili le enemu modelu. S predstavitvijo in praktično uporabo SIKOOP-a bomo preverili možnost izboljšanja upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi.

2.4.3. Javna uprava kot poslovni sistem

Preskar meni, da organizacije javne uprave vsebujejo večino atributov poslovnih sistemov. Delujejo kot odprti sistemi, imajo svoj »trg« - to je teritorialno in širše

območje, za katerega so pristojne, imajo lastne vire in organizacije, v katerih potekajo upravni procesi. Na trgu sicer nimajo konkurence, so pa pod neprestanim nadzorom javnosti (Preskar, 2002).

Pri tem moramo upoštevati še druge značilnosti tovrstnih poslovnih sistemov. Gre za dinamične in odprte sisteme, ki pomenijo celoto svojih posameznih delov z različnimi, včasih tudi protislovnimi značilnostmi. V teh sistemih potekajo poslovni procesi, ki so usmerjeni v ustvarjanje poslovnih učinkov dveh vrst: proizvodov in storitev. Vsem poslovnim sistemom sta skupni dve bistveni značilnosti: usklajevanje poslovnih dejavnosti in razporejanje virov poslovnega sistema (Žurga, 2004: 17). Izvajanje poslovnih procesov je skupni imenovalac javnega sektorja, kamor sodi tudi javna uprava.

2.4.4 Procesni vidik delovanja javne uprave

Teorija sistemov je služila za predstavo organizacije v luči različnih značilnosti elementov sistema in povezav med njimi. Vendar je zgolj tovrstno pojmovanje organizacij javne uprave nezadostno. Za izpolnjevanje strategij 5E (effectiveness, efficiency, economy, ecology, ethics)¹ v javni upravi nas morajo v osnovi zanimati odvijajoči se procesi – procesni vidik delovanja organizacij uprave.

Kajzer in Marn (v Žurga, 2001: 28) pojasnjujeta, da sodobne poslovne sisteme v splošnem obravnavamo kot:

- odprte sisteme, ki so hkrati celote in tudi deli drugih sistemov,
- dinamične sisteme, katerih zgradba izhaja predvsem iz njihovih procesov,
- celovite sisteme z mnogimi, tudi protislovnimi značilnostmi.

Na proces gledamo kot na tisto kategorijo, ki jo je možno organizirati tako, da bo razmerje med vhom (vložkom) in izhodom (izložkom) kar najugodnejša (učinkovitost) ter da izhod pomeni tudi doseganje postavljenih ciljev v čim večji možni meri (uspešnost) (Žurga, 2004: 17). Bistvene značilnosti nove oblike organizacije – orientirane na procese – sta opredelila Hammer in Chamy (v Pucelj, 2004: 34):

- več nalog je združenih v eno samo,
- vertikalno in horizontalno združevanje nalog (zaposleni sprejemajo odločitve),
- koraki v procesu se izvajajo glede na to, kaj mora čemu slediti,
- procesi imajo več različic – ni več standardnih procesov,
- delo se opravi tam, kjer je najbolj smiselno (prenašanje preko organizacijskih meja),
- manj nadzora in preverjanja,
- uravnavanje razhajanj je zmanjšano na najmanjšo mogočo mero v procesno organizaciji.

¹

angl. uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost, ekologija, etika

Če je gledanje na organizacijo kot proces v tržnem sektorju že dolgo stalnica, predvsem pa nuja, se procesni vidik delovanja organizacij v javni upravi vedno bolj uveljavlja. Preseganje klasične sistemske razlage, kjer so finance zgolj vhodna sredstva, organizacija pa le »črna škatla«, ki proizvaja neke rezultate, je pozornost menedžerjev v javni upravi osredotočilo predvsem na »črno škatlo« - proces. Razlogi za to so identični tistim v tržnem sektorju: optimizacija razmerja med vhodnimi in izhodnimi sredstvi (vidik učinkovitosti) ter doseganje zastavljenih ciljev (vidik uspešnosti) (Žurga, 2001: 28).

2.5. UPRAVLJANJE POSLOVNIH SPREMEMB V JAVNI UPRAVI

Avtorji pojem upravljanja v literaturi pojasnjujejo precej različno.

Šmidovnik (v Ferfila (ur.), 2002: 153) v upravljanju vidi univerzalni sodobni fenomen, ki je danes nujno potreben zaradi vse večje organizacijske gostote, t.j. naraščajočega števila in velikosti organizacij. Pri tem se avtor ne omejuje na določene sektorje, saj vidi upravljanje kot pomožno dejavnost z enako vlogo in naravo na vseh družbenih področjih. Zanimivo Šmidovnik pojmuje upravljanje kot umsko dejavnost, ki je enaka vodenju. Upravljanju pa pripisuje dimenzijo interdisciplinarnosti.

Upravljanje je pogosto pojem, ki se zamenjuje z izrazi kot so usmerjanje, vodenje, odločanje, zato si pogledjmo celovit prikaz upravnega procesa (Trpin in Pirnat, 1994), v katerem javna uprava z »upravljanjem« izvaja delno ali v celoti skoraj vse dejavnosti upravnega procesa: zbiranje in analiziranje informacij, generiranje alternativ, izvrševanje in nadziranje. Trpin (1993: 313) v splošnem loči dve smeri opredelitve upravljanja: (1) upravljanje kot proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev ter (2) upravljanje kot nujno potrebna pomožna dejavnost, ki omogoča nemoten potek procesov v temeljni dejavnosti.

Z naslovnim pojmom »upravljanje poslovnih sprememb v javni upravi« imamo za potrebe praktičnega dela diplomske naloge v mislih predvsem sklop aktivnosti, celoten proces, ki zajema naslednje faze (Pucelj, 2002):

1. prepoznavanje in definiranje potreb po spremembi v delu v organizaciji,
2. natančna opredelitev problematike (analiza trenutnega stanja),
3. določitev želenega (izboljššanega) stanja,
4. identifikacija razkoraka med trenutnim in želenim stanjem,
5. opredelitev vzrokov za razkorak (behavioristični, tehnološki),
6. iskanje ustreznih poti za prehod v želeno stanje:

- določitev potreb za zaprtje razkoraka,
- analiza tveganj,
- plan izvedbenih aktivnosti,

7. uvajanje in izvajanje aktivnosti,

8. spremljanje uspešnosti in korigiranje izvajanj,

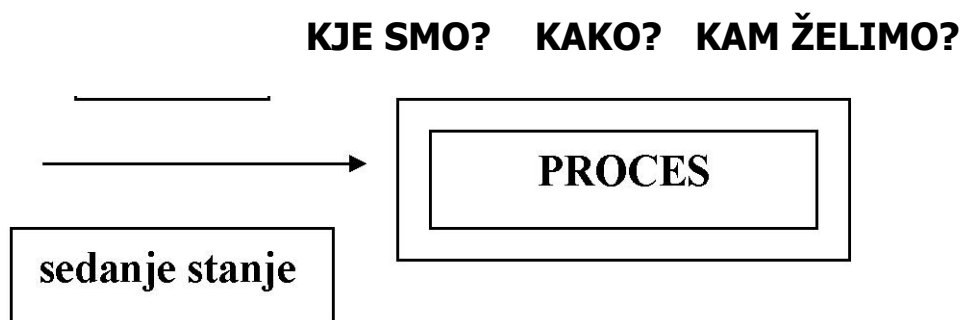
9. vodstveni pregled.

Obstaja vrsta metod in tehnik za reševanje problemov ter uvajanje sprememb. V zasebnem sektorju le-te bolj ali manj temeljijo na zapletenih analizah stanja, trendov, gibanj spremenljivk in podobnih analitičnih pripomočih. Menedžment javnega sektorja pa je razvil svoj spekter prilagojenih analitičnih inštrumentov.

Osnovno shemo sistema bomo za potrebe diplomskega dela nekoliko prilagodili, da bo uporabna za metodo razreševanja problemov oz. upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi.

Za razliko od uporabe splošne teorije sistemov, ki je uporabna predvsem kot simulacijska metoda, pri kateri se na osnovi kazalcev preteklosti in simulacij različnih procesov pride do različnih modelov prihodnosti, je na prirejenem primeru natančno zadano, kaj bi radi dosegli, analizira se sedanje stanje in vzroke za sedanje stanje (v to je vključeno tudi okolje kot del, ki pogojuje sedanje stanje) ter na osnovi le tega poišče pot, kako preiti iz sedanjega v želeno stanje (Pucelj, 2004: 18).

Slika 2.5.1. Aproximacija sheme sistema na metodo razreševanja problemov.



Vir: prirejeno po Pucelj, 2004: 18.

Vhodne vire (input) tako prirejenega sistema bo predstavljala analiza obstoječega stanja. Metode za pridobivanje vhodnih podatkov so lahko različne, natančno pa moramo upoštevati njihove prednosti in slabosti, saj gre v javni upravi (in organizacijah na splošno) za občutljive žive in dinamične sisteme. Vsekakor pa morajo biti metode preučevanja obstoječega stanja podrejene funkciji upravljanja poslovnih sprememb in ne le same sebi namen. Vhodni viri podajo odgovor na vprašanje Kje smo?

PROCES

IZHOD

VHOD

želeno stanje

sedanje stanje

Izhod (output) predstavlja želeno stanje v prihodnosti, po uvajanju poslovnih sprememb. Odprto ostaja vprašanje, kaj je želeno stanje v javni upravi po uvedbi poslovnih sprememb. Dosedanje opredelitve značilnosti javne uprave in njenega delovanja so nakazale nekatera izhodišča. Gotovo je output v javni upravi v veliki meri določen že s pravnimi akti, vendar ob tem pozabljamo ekvifinalnost sistemov kakršna je javna uprava in vlogo menedžerjev. Izhodi sistema so naš odgovor na vprašanje Kam želimo?

Bistvo pri upravljanju poslovnih sprememb sledeč predstavljenemu konceptu pa je »**črna skrinjica**«, proces zapiranja razkoraka med trenutnim in želenim stanjem. Proces, ki pojasni Kako? bo potekal prehod iz sedanjega v želeno stanje. Tudi tu se skriva odgovor na vprašanje »Zakaj menedžerji v javni upravi?«. Metod za obvladovanje tega procesa je nedvomno več. Pomembnejše je, da se s preudarnim apliciranjem menedžerskega znanja iz zasebnega v javni sektor uveljavljajo nove in nove. Stroka ima pri tem na področju javnega sektorja še neslutene potenciale.

Sistemi informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja, ki jih bomo poudarjali v nadaljevanju ob spoprijemanju z vsebino »črne skrinjice« javne uprave, so zgolj en pripomoček oz. metoda na katero v organizacijski teoriji in praksi za obvladovanje dinamičnih procesov prisegajo nekateri avtorji. Kot zanimivost zgolj omenimo še v praksi zelo uporaben Weisbordov model šestih organizacijskih kategorij. Six Box Model je namenjen diagnosticiranju organizacij, pravzaprav za identifikacijo razkoraka med tem, kako bi stvari morale potekati in kako v resnici potekajo (Žurga, 2004: 33 - 34).

Z uporabo sistema elementov SIKOOP-a je nedvomno povezanih še mnogo več poglavij, ki se jih bomo zgolj dotaknili. Teme vodenja v organizaciji, odnosov in upravljanja s človeškimi viri organizacijska stroka nedvomno prepoznava kot najpomembnejši na vseh ravneh, vendar se v nadaljevanju nanje ne bomo osredotočili, temveč jih pojmuje kot nujno predpostavko kakršnegakoli upravljanja sprememb.

3. SISTEM INFORMACIJ, KOMUNIKACIJ, ODLOČANJA, ODGOVORNOSTI IN PLANIRANJA – SIKOOP

3.1. SIKOOP

Vsi deli javne uprave predstavljajo odprt sistem, katerega delovanje se odvija v obliki dinamičnih procesov. Za obvladovanje dinamičnih procesov poznamo vrsto metod in tehnik. Vila (1994) v ta namen poudarja pomen sistema informacij, komunikacij, odločanja in planiranja, mlajši avtorji (glej Pucelj, 2004) pa dopolnijo metodo še s sistemom odgovornosti. Ključni elementi dinamičnega delovanja organizacije omenjenih avtorjev so:

1. sistem **I**nformacij (osnova za komuniciranje, planiranje in sprejemanje odločitev),
2. sistem **K**omunikacij (»krvni obtok« vsake organizacije),
3. sistem **O**dločanja (omogoča odziv na dogajanje v notranjem in zunanjem okolju),
4. sistem **O**dgovornosti (omogoča organizaciji definirati, kdo za kaj odgovarja),
5. sistem **P**laniranja (omogoča organizaciji, da pozna svojo pot v prihodnost).

SIKOOP je po mnenju omenjenih avtorjev - z ustreznimi prilagoditvami - uporaben za vse vrste in velikosti organizacij (od družine do največjih megakorporacij), gotovo pa v naraščajočih viharjih razmerah primeren tudi za organizacije javne uprave.

Dober sistem informacij, komunikacij odločanja, odgovornosti in planiranja ima tudi za javno upravo izjemen pomen, ker z njegovo pomočjo lahko prepoznavno vodi izvajanje lastnih nalog. Poleg tega v vsakem trenutku omogoča jasno sliko, kje se organizacija nahaja in kakšna je stopnja uspešnosti izvajanja zastavljenih nalog.

Običajno so v vseh organizacijah prisotni elementi SIKOOP-a, vendar navadno ti ne delujejo harmonično. Bistven poudarek avtorjev (glej Vila, 1994; Pucelj, 2004) pri razumevanju SIKOOP-a je v tem, da **sistem uspešno deluje le v primeru, če vsi elementi sistema delujejo tudi ločeno. Če delovanje enega izmed podsistemov ni kakovostno, lahko skorajda z gotovostjo trdimo, da tudi ostali podsistemi ne delujejo na pričakovani in zeleni ravni.** (Pucelj in Pucelj, 2004: 45)

SIKOOP je kot zelo kompleksen sistem podprt z definiranjem ciljev, pred katerim se izdelajo potrebna predvidevanja in lahko zagotovi učinkovito funkcioniranje samo v primeru, če se uporabijo pravilne in sodobne metode ter tehnike v vseh podsistemih, v celi verigi organizacijskega procesa (Vila, 1994: 296).

Pravilno razumevanje SIKOOP-a zavrača ozke poglede na reševanje problemov in uvajanje sprememb skozi identifikacijo delovnih nalog in posameznikov. SIKOOP prehaja

preko meja služb, oddelkov in funkcij in če ga kot takega sprejmemo, bo tudi njegovo funkcioniranje v praksi interdisciplinarno, medoddelčno in medfunkcijsko. Pod drobnogled so vzeti zapleteni organizacijski procesi in natančna identifikacija vseh, ki v njem sodelujejo, to je tistih, ki bodo delali na tem zaporedju nalog in imajo natančno določen output (Vila, 1994: 198).

3.1.2 Ravni delovanja SIKOOPA

Tudi v javni upravi prepoznamo tri ravni menedžerskega delovanja, odločanja in posledično tudi cilje, ki iz tega izhajajo. Govorimo o strateški, taktični in operativni ravni. Kljub nedvomni in logični povezanosti vseh treh ravni (nižje izhajajo iz višjih), pa Vila (1994: 285–286) utemeljuje relativno neodvisno življenje ravni. Njihovi medsebojni stiki naj bi v večini primerov bili reducirani na zastavljanje ciljev in usmerjanje oz. poročanje o izvedbi določenih aktivnosti in doseganju določenih vmesnih ali končnih ciljev. Ravni so z vidika preučevanja informacij, komunikacij, planiranja, odločanja in odgovornosti zato lahko razumljene kot relativno neodvisne. Gotovo pa je usklajeno delovanje elementov predpogoj za uspešno delovanje sistema.

3.2. PODSISTEM INFORMACIJ

[angl. *information* iz lat. *informatio* pojem, predstava iz *informare* dati obliko, oblikovati]¹

Informacije so podatki, obvestila, opisi v verbalni, numerični ali slikovni obliki o stanju sistema oz. o poteku procesa v preteklosti, sedanosti in prihodnosti, ki se lahko reproducirajo iz signala in pri sprejemalcu informacije izzovejo določeno obnašanje. Informacija prinaša nekaj, česar pred njenim sprejemom nismo vedeli, in izzove neko akcijo; če ni tako, potem to ni informacija, temveč zgolj podatek. Vrednost informacije je sorazmerna s povečanjem znanja (Vila, 1994: 303).

Vila (1994) za najpomembnejše značilnosti informacije označi:

- razumljivost informacije,
- obseg informacije,
- kvaliteta informacije.

Vsaka socialni sistem sprejema in uporablja informacije. Organizacija sploh ne bi mogla delovati, če ne bi sprejemala, predelovala in posredovala informacij. Osnovna potreba organizacije je v tem, da se prilagaja spremenjenim razmeram v okolju in da izkorišča prednosti, ki jih daje okolje. Omenjeno prilagajanje pa je možno in uspešno samo, če ima organizacija zadosti informacij o okolju. Delo znotraj organizacije pa je možno samo, če posamezniki in skupine izmenjujejo informacije (Mesner Andolšek, 1995). Od sistema informacij so brez izjeme odvisni vsi procesi v organizaciji. **Informacije se prenašajo po najrazličnejših poteh, predvsem pa so ključnega pomena za**

sprejemanje odločitev na vseh ravneh odločanja (ibidem).

Informacije o poslovanju in o delovanju sistema so z ustrežno organizacijo informacijskih tokov na voljo tudi vodstvu organizacij. Govorimo o t. i. sistemih za podporo odločanju. Uporaba tako dobljenih informacij povratno vpliva tudi na vodenje in upravljanje (Žurga, 2001: 60).

¹ Slovar tujk (2002). Cankarjeva založba. Ljubljana.

Informacijska podpora delovnim procesom povzroča, da je potrebno manj časa za opravljanje ustaljenih (rutinskih) nalog in ostane več časa za neustaljene naloge; stroški delovnega procesa pa so nižji (Žurga, 2001: 60).

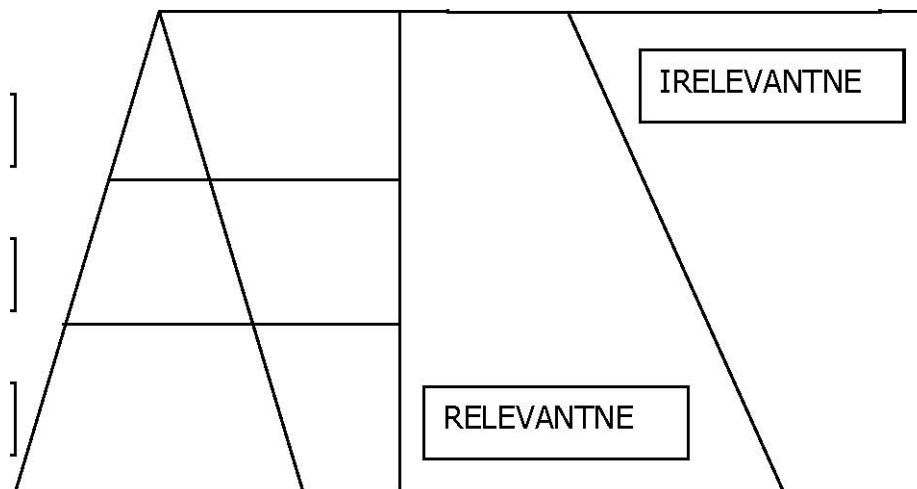
Informacijski proces obsega zajemanje podatkov, preoblikovanje podatkov v informacije, hranjenje podatkov in informacij, njihov prenos do kraja uporabe ter samo uporabo podatkov in informacij (Žurga, 2001: 61).

V vsakem sistemu se pojavlja kopica podatkov, ki jih je potrebno obdelati, da postanejo informacije. Tudi v javni upravi, kakor tudi v drugačnih organizacijah, je nujno **natančno določiti, katere informacije so potrebne na posamezni ravni.** Nesmiselno bi bilo, da bi celotna baza informacij, ki jo organizacija poseduje, bila na voljo vsem ravnem zaposlenih (Pucelj, 2004).

Tudi uporabnike informacij v javni upravi razdelimo na:

- strateško raven,
- taktično raven,
- operativno raven.

Slika 4.2.1 : Diagram relevantnosti informacij za sprejemanje odločitev glede na raven organizacije



Vir: prirejeno po Vila, 1994.

operativna raven

taktična raven

strateška raven

količina INFORMACIJ

RELEVANTNE

IRELEVANTNE

Drucker (v Žurga, 2001: 64) meni, da imajo današnje organizacije ogromno informacijsko zmožnost, kar v praksi pomeni, da so lahko organizacije bolj ploske in v manj ravneh. Z vsako dodatno ravno se namreč izgubi precej informacij, povečajo pa se tudi motnje (komunikacijski šum). To od zaposlenih v organizaciji terja odgovoren in resen odnos do informacij, od same organizacije pa – glede na smoter delovanja – ustrezno organizacijo informacijskih tokov. Spremljanje informacij in poročanje pa morata biti vgrajena v odločitev, da zagotovita neprekinjeno preverjanje in primerjanje pričakovanj, ki naj bi jih odločitev izpolnila, z dejanskimi dogodki (Drucker, 2004).

Drucker (2004) celo trdi, da je organizacijo potrebno graditi okoli informacije in sporazumevanja in ne okoli hierarhije. Pri tem pa je potrebno odgovoriti na dve temeljni vprašanji:

- Katero informacijo posameznik potrebuje pri svojem delu ?
 - Od koga, kdaj, na kakšen način in v kakšni obliki?
- Katero informacijo mora posameznik dati drugim, da bodo ti lahko opravili svoje delo?
 - Komu, kdaj, na kakšen način in v kakšni obliki?

Temeljni upravni procesi so danes informacijski procesi, kar je ključno za razumevanje vloge tega podsistema. Proces, ki se danes odvijajo v vseh delih javne uprave, zahtevajo močno, predvsem pa ustrezno informacijsko podporo. S primerno količino in selekcijo informacij lahko menedžerji v javni upravi odločajo uspešno, učinkovito, gospodarno, etično in okolju prijazno.

Kakšna je pri tem vloga sodobne informacijske tehnologije in informacijskih sistemov v javni upravi?

Sodobna informacijska tehnologija in njeno uvajanje v upravo vplivata na strategijo, cilj, strukturo, delovne procese, komunikacije, ljudi, znanje, načine vodenja in upravljanja, delo in delovne metode v organizaciji. Poenostavljeno lahko trdimo, da informacijska tehnologija omogoča podporo delovnim procesom in podporo odločanju, delitev (sharing) informacij ter povezovanje ljudi, procesov in sistemov (Žurga, 2001: 59). Ob vsem tem ne smemo pozabiti na informacije kot enega pomembnih virov moči v organizacijah (Morgan, 2004: 155). Ob uvajanju novih informacijskih tehnologij se odpira še kopica vprašanj na katere moramo opozoriti. Avtorji najpogosteje omenjajo prenasičenost okolja s podatki in informacijami, še bolj aktualno pa je vprašanje varnosti podatkov.

Zanimiv prispevek o informacijskih sistemih organizacije poda Simon (v Morgan, 2004: 73 - 74), ki je raziskoval vzporednice med človekovim sprejemanjem odločitev in organizacijsko sprejetimi odločitvami. Zagovarja dejstvo, da organizacije nikoli ne morejo biti brezhibno racionalne, saj imajo njihovi člani omejene sposobnosti proizvodnje informacij. Simon (ibidem) trdi, da ljudje:

- običajno morajo ravnati na osnovi nepopolnih informacij o možnih potekih in njihovih posledicah,
- so sposobni raziskovati le omejeno število alternativ, ki se nanašajo na dane odločitve,
- so nesposobni natančno vrednotiti rezultate.

Simon (ibidem) zaključí, da se posamezniki in organizacije zadovoljijo z omejenim razumom dovolj dobrih odločitev, osnovanih na preprostih pravilih ter omejenih raziskavah in informacijah.

Poudarimo še izjemen pomen ključne informacije vsakega sistema – povratne informacije (feedback). Ta omogoča korekcijo sistema glede na njegove izhode (outpute) in nepredvidljive značilnosti okolja. Pomembno je, da je takšna informacija vgrajena v organizacijski sistem in poteka po predvidenih komunikacijskih kanalih, saj predstavlja bistven element odločanja in načrtovanja prihodnosti.

3.3. PODSISTEM KOMUNIKACIJ

[lat. *communicatio* obveščanje, sporazumevanje]¹

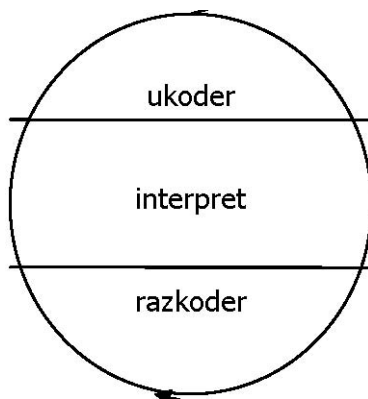
Vse naloge – seveda v funkciji temeljnega procesa - katerikoli organizacije javne uprave

so povezane. Vsaka naloga je vzpodbujena z vhodno informacijo. Prenos informacije/sporočila je ključnega pomena za vsako organizacijo. Lahko trdimo, da bi brez komunikacije organizacija bila mrtva.

Pojem komunikacije se nanaša na prenos simbolov, ki so splošno sprejeti s strani skupine posameznikov in ki izzivajo relativno enaka pojmovanja v odnosu simbol – pojmovanje pri vsakem posamezniku (Vila, 1994: 315).

Schram (v Splichal, 1991) pojasnjuje, da sporočanje vedno zahteva najmanj 3 elemente: vir, sporočilo in naslovnika.

Skica 4.3.1.: Sporočanski proces



Vir: Schramm v Splichal (ur.), 1999: 56
sporočilo
sporočilo

razkoder

interpret

ukoder
ukoder

interpret

razkoder

¹ Slovar tujk (2002). Cankarjeva založba. Ljubljana.

Cilj sporočevalca (vir sporočanja) je ustvariti skupen pojmovni svet predmetu sporočanja z naslovnikom. Ker predstav v glavah ni moč neposredno prenašati, jih vir sporočanja (**ukoder**) s svojo interpretacijo, razmišljanjem ukodira, da sporočilo postane prenosljivo. To potuje do naslovnika (**razkoder**), ki preko senzorskih kanalov sporočilo prejme, filtrira, razkodira in **interpretira** (komuniciranje kot subjektivna zaznava). Vrsta faktorjev vpliva na pojav neidentičnosti oddanega in sprejetega sporočila, imenujemo jih **komunikacijski šum**. Komunikacijski proces nima svojega začetka in konca, saj procesi izmenjave nenehno potekajo. Nekateri avtorji govorijo o t.i. komunikacijskih krogih. Zaradi navedenih vzrokov je pomembna še ena vrsta informacij – **povratna informacija** – ki nam pove, kako je bilo naše sporočilo interpretirano (Schramm v Splichal, 1999; Vila, 1994).

Posameznik, ne glede na položaj v organizaciji, v zgoraj opisanem in vseskozi potekajočem sporočanjejskem procesu v sebi združuje trojno vlogo. Vlogo ukoderja, ki s svojo interpretacijo in ukodiranjem naredi sporočilo prenosljivo, ob povratnem sporočilu pa s pomočjo lastne interpretacije sporočilo razkodira. Takšno gledanje na komunikacijske procese v organizaciji lahko pripelje do zaključka, da objektivnega sporočila (informacije) same po sebi sploh ni. Odvisnost od interpretacij posameznikov pripelje do pojava, ki je zelo pomemben v organizaciji in ga omenjamo v nadaljevanju.

Pri komuniciranju vedno prihaja do izgube informacij med virom sporočanja in prejemnikom informacij; prihaja do komunikacijskega šuma. Vila (1994) motenje učinkovitega komuniciranja razdeli na:

a) motnje pri oddajanju sporočil:

- kako oblikovati sporočilo?

b) motnje pri sprejemanju:

- relacija simbol-pomen,
- semantika (pomen besed),
- pojmovni okvir,
- čustva,
- percepcija (opazovanje in sprejemanje pojmov iz zunanjega sveta)

Za komuniciranje je značilno povečevanje entropije, tendenca, da je prenesena informacija bolj ali manj nerazumljiva, z zmanjšanim pomenom ob njenem sprejemanju. Poznamo dva temeljna načina, s katerima se borimo proti motnjam pri komuniciranju: **povratna zveza (feedback) in preobilje informacij (redundanca)**.

Sistem komuniciranja ima funkcijo povezovanja diferenciranih delov in celotnega sistema

z okoljem. Bolj kot je zapleten je socialni sistem, večji in kompleksnejši je sistem komunikacij (Mesner Andolšek, 1995).

Učinkovitost komuniciranja lahko definiramo s:

- hitrostjo s katero se pretakajo informacije,
- z njihovo točnostjo in
- delovnimi rezultati skupine, ki jih pokriva komunikacijski krog.

Avtorja Katz in Kahn (1966: 225) poudarjata, da je delo možno učinkovito in organizirano opraviti samo, če se število komunikacijskih kanalov zmanjša na tiste najbolj nujne, ki so za izvedbo nalog potrebni, pri tem pa moramo omejevati tudi število informacij na tiste najbolj nujne. Komunikacija mora potekati v vseh smereh. Šele tovrstno komuniciranje omogoča uspešno delovanje organizacije.

Tudi v organizacijah javne uprave lahko opredelimo 3 ravni komuniciranja.

- **FORMALNO** komuniciranje zajema predpisane, formalne, uradne tokove informacij,
- **NEFORMALNO formalno** komuniciranje vključuje stalno vodeno komuniciranje vodij s podrejenimi in neformalno pridobivanje povratnih informacij o problemih izvajanj ter novih idej za izboljšanje,
- **NEFORMALNO** komuniciranje zajema neformalne razgovore med osebjem v

horizontalni in vertikalni smeri, ki lahko bistveno izboljšujejo počutje zaposlenih. Mintzberg (1979) opozarja na pomen sistema neformalnih komunikacij, ki poteka ločeno od formalnih in kontroliranih komunikacijskih kanalov v organizaciji. V opisu organizacije kot sistema neformalnih komunikacij avtor pojasnjuje pomen, prednosti in moč neformalnih komunikacij, ki so za organizacijo lahko vitalne in jih menedžerji ne bi smeli zanemarjati. Čeprav Mintzberg svojih ugotovitev raziskovanj ni neposredno apliciral na organizacije javnega sektorja, težko najdemo ugovore zoper takšno sklepanje.

Temeljne postavke, ki jih je za uspešno delovanje sistema komunikacij potrebno zagotoviti so še (Vila, 1994: 323 – 324):

- učinkovit prenos informacij, ki so potrebne za odločanje in izdelavo planov,
- nameniti pozornost filtriranju informacij,
- ustvariti informacijsko – komunikacijski sistem v funkciji ciljev organizacije,
- opredeliti vse pomembnejše informacijske tokove,
- opredeliti način podajanja in prikazovanja informacij,
- natančno opredelitev metod in postopkov pri opravljanju določenih nalog,

- razmisliti o napravah za komuniciranje,
- za pridobivanje in prenašanje informacij nameniti del finančnih sredstev,
- strokoven in multidisciplinaren pristop k razvoju komunikacijskega sistema,
- zavest o tem, da so ljudje bistvo uspešnosti organizacije.

3.4. PODSISTEM ODLOČANJA

Odločanje v organizaciji je predpogoj za njeno odzivnost v notranjem in zunanjem okolju. Odločanje je pri tem neločljivo povezano z odgovornostjo. Izogibanje odgovornosti (in s tem tudi odločanju) je popolnoma človeški pojav in so ga antropologi zasledili tudi v drugih skupnostih. Ob strani puščamo diskurze o individualizmu, kolektivizmu in ostankih razmišljanja, ki jih je na naših tleh pustil samoupravni socializem.

Sprejemanje odločitev je nujno (zlo) na vseh ravneh organizacije. Odločitve omogočajo pravočasno prilagajanje novo nastalim razmeram. **Zato mora v vsaki organizaciji biti natanko definirano KDO, KDAJ in ZAKAJ sprejema odločitve.**

Tudi Vila (1994) poudarja, da mora biti vzpostavljen natanko določen sistem odločanja, ki opredeljuje, kdo mora sprejemati odločitve in v kolikšnem času od potrebe za odločanjem mora odločitev sprejeti (pretočni čas).

Javna uprava pri tem ni izjema. Velja pa opozoriti na nekatere posebnosti, ki izhajajo iz razlik v delovanju med organizacijami. Ker je za javno upravo značilno, da je njeno delovanje natančno opredeljeno v zakonskih aktih, je opredeljen tudi sistem odgovornosti in odločanja. Osrednje pravno vprašanje v zvezi z vodenjem je vprašanje pristojnosti in pooblastil posameznikov ter skupin oseb za sprejemanje odločitev v ravnanju drugih. Pomembno je, kaj so legitimni in etični temelji odločanja ter kateri pravni viri urejajo odločanje, na kakšen način in v kakšnem obsegu (Vodovnik, 2002).

V organizacijah javne uprave so ključnega pomena tudi zakonsko predpisani roki, ki nalagajo odgovornim odločanje v zastavljenih časovnih okvirjih. Ob razmišljanjih o odločanju in odgovornosti pa se izpostavlja še en problem. Nemogoče je namreč pričakovati, da so pravno predpisani vsi življenjski primeri, o katerih se mora menedžer odločati. Tako se javni uslužbenci in funkcionarji na vseh ravneh nenehno srečujejo s situacijami, kjer zakon ne določa, kdo in kdaj mora sprejeti odločitev. Tudi zato pogosto prihaja do sprožanja sporov glede pristojnosti.

Vse odločitve je potrebno evidentirati in jih tudi analizirati (vrednotiti), kar za organizacijo predstavlja pomembno povratno informacijo za delo v prihodnosti. Posebna pozornost pa mora biti namenjena pretočnemu času - času, ki se porabi za sprejetje odločitve. Mnogokrat je prepozno sprejeta odločitev lahko slabša kakor napačna odločitev (Pucelj, 2004). Neodločanje pa ustvarja negotovost, ki se opazno in občutno prenaša v delovanje sistema ter ljudi. Odgovornost za odločanje se hierarhično stopnjuje.

Kljub monopolnemu položaju je javna uprava zaradi dinamičnega družbenega okolja prisiljena spreminjati tradicionalne vzorce upravljanja svojih virov. Med najpomembnejše vire vsekakor sodijo ljudje. Učinkovito in k uporabnikom javnih storitev naravnano javno upravo lahko zato oblikujemo le s celostno participacijo javnih uslužbencev v procesih odločanja (Kovač, 2000: 18 – 25).

Skica 4.4.2 Informacijska podpora odločanju na različnih ravneh

značilnost informacij	raven odločanja	
	STRATEŠKA	OPERATIVNA
natančnost	majhna	velika
zgoščenost	velika	majhna
časovna usmerjenost	prihodnost	sedanjost

Vir: prirejeno po Žurga, 2001.

3.5. SISTEM ODGOVORNOSTI

*odgovornost -i ž (o)*¹

1. dolžnost sprejeti sankcije, dati opravičilo:

- a) če kaj ne ustreza normam, zahtevam, ima negativne posledice,
- b) če se z zaupano osebo, stvarjo zgodi kaj negativnega.

2. lastnost, značilnost človeka, ki si prizadeva zadovoljevati norme, izpolnjevati zahteve, dolžnosti

Eno osrednjih vprašanj sodobnih upravnih sistemov je tudi razmejitev pristojnosti in odgovornosti v povezavi z opredelitvijo odgovornosti za rezultate. Oblikovanje takih sistemov, kjer bo odgovornost za rezultate jasno postavljena, zahteva jasno opredelitev ravni odgovornosti in ravni nadzora ter vodi v spremembo cele vrste organizacijskih spremenljivk in še posebej organizacijske klime (Žurga, 2001: 39).

Z jasno opredelitvijo pristojnosti in odgovornosti dobi uprava več pristojnosti in odgovornosti, kar je tudi osnova za vzpostavitev sistema spremljanja njenega delovanja. Pri te je pomembno zagotoviti preglednost celotnega sistema. Ravnj pristojnosti in odgovornosti v javni upravi lahko ob tem razdelimo med (prirejeno po Žurga, 2001: 39 - 40):

- ZAKONODAJNO OBLAST

ZAKAJ?

Ukvarja se z najvišjimi, strateškimi odločitvami, ki so največkrat stvar političnih dogovorov, v demokratični družbi pa navadno tudi stvar širšega konsenza v

družbi. Postavlja strateške cilje, ki ji izvršna oblast uprava konkretizira in poišče načine za njihovo realizacijo. Uprava pa skrbi za izvedbo.

- IZVRŠILNO OBLAST

KAJ?

Skrbi za menedžment posameznih področij in oblikuje informacije o proizvodih in storitvah.

¹ Slovar slovenskega knjižnega jezika. (2005). DZS. Ljubljana.

- UPRAVO

KAKO?

Na ravni uprave je izvršen dogovor o izvajanju, posedujejo pa tudi natančne informacije o procesih, ki potekajo za dosego ciljev.

Takšna delitev pristojnosti in odgovornosti, ki je dejansko – za razliko od razumevanja delitve odgovornosti v zasebnem sektorju – predpisana tudi v Ustavi Republike Slovenije in nižjih pravnih aktih, pa v praksi ne pomeni ostre ločnice med golim izvajanjem nalog uprave in sooblikovanjem rešitev. Številne pomembne odločitve tako še vedno ostajajo v rokah uslužbencev.

Vsaka skupnost, organizacija, sistem lahko deluje učinkovito, smotrno, racionalno, ekonomično, če so jasno postavljena pravila igre – sistem pristojnosti in odgovornosti. Za potrebe javne uprave je sistem pristojnosti in odgovornosti (v največji meri zakonsko) opredeljen tako, da je razvidno:

- kdo je za kaj odgovoren?
- komu je odgovoren ?
- kako (s čim) je odgovoren za svoja dejanja (stopnja odgovornosti) – sankcije?

Za uspešno obvladovanje procesov je v javni upravi pomembna razmejitev med subjektivno (neposredno) in objektivno (posredno) odgovornostjo. Žal pa v praksi, predvsem pa v upravni kulturi, razumevanje subjektivne odgovornosti še nima zadostne teže.

Pucelj (2004) meni, da v sodobnih organizacijah, ki so orientirane na procese, je potrebno v tej luči obravnavati tudi odgovornost za izvajanje nalog. Osnovna zahteva pa je, da se proces obvladuje. Proces mora imeti svojega skrbnika, ki je odgovoren za to, kaj se v procesu dogaja. Vodstvo je odgovorno za uspešno vodenje povezav med posameznimi procesi, kar v praksi pomeni, da morajo vedeti, kaj se s procesom dogaja. Tudi neposredni izvajalci nalog oz. posameznih postopkov v procesu nosijo odgovornost.

3.6. SISTEM PLANIRANJA

Planiranje je po definiciji, poleg organiziranja, vodenja in kontroliranja, ena izmed temeljnih funkcij v javnem sektorju, tako tudi v javni upravi. Ena od osnovnih opredelitev organizacije pravi, da je planiranje opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje (Možina, 1994).

S planiranjem določimo potek akcij, ki jih je v prihodnosti potrebno izpeljati, da bi predvidene cilje dosegli na najučinkovitejši način (Vila, 1994: 325 – 330). Gre za proces odločanja za prihodnost – KAJ, KAKO in KDAJ narediti ter s pomočjo KATERIH virov. Planiranje je tako kontinuiran proces z vsemi spremembami, ki so povezane s spremembami v okolju (Pucelj, 2004: 62). Planiranje se zaradi narave stvari seveda vedno nanaša na prihodnost. Ključni sestavini planiranja, ki ju lahko razberemo iz opredelitve sta cilji in načrt realizacije zadanih ciljev. Glede na postavljene cilje se razlikuje tudi planiranje. Glede na načrtovan čas njihove realizacije ločimo¹:

1. kratkoročne cilje

Kratkoročni cilji v javni upravi okvirno zajemajo obdobje do enega leta, z njimi skuša organizacija doseči dolgoročnejshe cilje. Primer tovrstnega planiranja lahko predstavljajo letni poslovni načrti organizacij ali letni akcijski načrt. Krajše kot je časovno obdobje, laže se planirani cilji približajo zahtevam po njihovi specifičnosti, merljivosti, dosegljivosti, realnosti in časovni opredeljenosti.

2. srednjeročne cilje

Gre za vmesno obdobje med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji. Dolžina obdobja je močno odvisna od panoge v kateri se planiranje vrši. Gotovo pa se - zaradi vse hitrejših sprememb v okolju – ta obdobja krajšajo na domala vseh področjih.

¹ Prirejeno po zapiskih pri predmetu Menedžment v javni upravi, FDV.

3. dolgoročni cilji

Gre za strateške cilje, navadno za obdobja daljša od treh let. Pomembni so za celostno in daljnosežno usmeritev organizacije. Tovrstno planiranje je navadno domena vrha organizacije.

Izjemna in stalna dinamika zunanjih vplivov na delovanje poslovnih sistemov in procesov znotraj njih na eni strani ter velika pričakovanja strank na drugi narekujeta vodstvu, da dobro analizira stanje na »trgu« (okolje, za katerega dela), preveri vse zunanje vplive, ugotovi lastne zmogljivosti sistema in se pravočasno loti programiranja oz. načrtovanja procesov v poslovnem sistemu (Preskar, 2002).

Element planiranja je pomemben na vseh ravneh in za vse časovne dimenzije delovanja organizacije, neposredno pa je povezan tudi z odločanjem in odgovornostjo. Zato planiranje poteka na različnih ravneh menedžmenta, relevantnost in dolgoročnost

načrtovanih stvari pa sta običajno sorazmerne s položajem in stopnjo odgovornosti vodilnih v organizaciji. Tako lahko tudi pri planiranju govorimo o strateški, taktični in operativni ravni.

V nadaljevanju bomo nekoliko več pozornosti namenili **strateškem upravljanju**, kot postavljanju odločitev o prihodnjih usmeritvah poslovnega sistema in izvajanje teh odločitev (Byars v Žurga, 2001: 41 – 42). Velik del strateškega upravljanja je tudi strateško planiranje. Ansoff (v Kotler, 1998) pa pojasnjuje, da je strateško upravljanje proces stalnega prilagajanja organizacije v skladu s smotrom in cilji organizacije. V nadaljevanju kratko predstavljamo izhodišče strateškega upravljanja in izhodišča Brysonovega modela strateškega planiranja za javne in neprofitne organizacije.

3.6.1 Strateško upravljanje (menedžment)

Strateško upravljanje je sestavljeno in dveh faz (Byars v Žurga, 2001: 41 -42):

1. strateškega planiranja

V organizaciji se nanaša na določanje vizij in poslanstva, na oblikovanje ciljev za doseganje poslanstva ter na izbiro strategije za doseganje ciljev organizacije.

2. implementacije strategije

Nanaša se na razvoj organizacijske strukture za uresničitev strategije, na zagotavljanje učinkovitega izvajanja aktivnosti za uresničitev strategij in na kontrolo uresničevanja strategij.

Strategije navadno uresničujemo preko projektov. Strategija ima v sebi razvojno komponento. Kontrola je potrebna, da pogledamo, če smo na pravi poti, in zato, ker se cilji spreminjajo. S kontrolo ugotovimo, če se je okolje spremenilo in takrat opredelimo novo strategijo. Smoter kontrole je, da gre organizacija ves čas v pravo smer, na pravi način, s smotno uporabo svojih ciljev (Žurga, 2004).

Več avtorjev je razvilo svoje modele strateškega upravljanja/načrtovanja (glej Bryson, Kotler, Porter,...). Modeli so prirejeni glede na poudarke, ki jih avtorji zagovarjajo in organizacije (profitne/neprofitne) v katerih so jih skušali implementirati. Stičišče modelov lahko najdemo v izhajanju iz vizije in poslanstva organizacije, v različnih metodah analiziranja zunanjega in notranjega okolja organizacije ter v pripravi strategij delovanja. Pristopi upoštevajo različne pogoje v različnih organizacij (Kavčič: 1990).

V nadaljevanju je kratko predstavljen Brysonov model strateškega upravljanja, ker je razvit in prilagojen za organizacije ter posebnosti javnega sektorja s čimer se je avtor intenzivno ukvarjal tudi v praksi. Desetstopenjski model primerno združuje metode in tehnike različnih organizacijskih teorij, ki so uveljavljene na različnih področjih, pri tem

pa javne in neprofitne organizacije spodbuja ter usmerja k strateškemu mišljenju in delovanju (Konrad, 2003).

3.6.1.1 Strateško planiranje v javnih in neprofitnih organizacijah

Brysonov model strateškega planiranja za javne in neprofitne organizacije pojasnjuje Bryson (v Žurga, 2001: 42) v desetih fazah, ki jih ta zajema:

1. Uvodni dogovor o organizaciji strateškega načrtovanja

Gre za inicializacijo procesa strateškega planiranja in pridobitev soglasja zanj od najvišjega vodstva organizacije. Strateško načrtovanje v organizaciji je ponavljajoč, kontinuiran in ciklični proces, ki zahteva svoj čas.

2. Opredelitev mandata organizacije

Opredelitev mandata je odgovor na vprašanje, zakaj je organizacija ustanovljena, z njim je opredeljen smoter njenega delovanja. Mandat v javnih neprofitnih organizacijah je določen z akti, ki so podlaga za ustanovitev in opredelitev področja delovanja takšne organizacije.

3. Prepoznanje ključnih nosilcev interesov (stakeholders)

Nosilci interesov so vsi, ki imajo nek interes za delovanje organizacije. Nosilci interesov v javni upravi so lahko tudi različne skupine: celotna širša javnost, uporabniki storitev organizacije, notranji nosilci interesov za delovanje organizacije,...

4. Analiza notranjega in zunanjega okolja podjetja

Delovanje organizacij je odvisno od dogajanja v notranjem in zunanjem okolju. Stalna analiza okolja je nujna za prepoznavanje lastnih prednosti in slabosti. Strategije, ki temeljijo na izkoriščanju močnih in izboljševanju šibkih točk organizacije, bodo tako pravilno zastavljene in uspešnejše, hkrati pa organizacija tako identificira potencialne priložnosti in grožnje okolja. Najpogosteje se v praksi uporablja SWOT analiza.

5. Identifikacija strateških področij

Opredelitev strateških področij delovanja organizacij, ki je za njih ključnega pomena, je logično nadaljevanje prejšnjih korakov. Organizacija na tem področju želi delovati dolgoročno.

6. Opredelitev strategij

Strategija je niz namenskih akcij za doseganje postavljenih ciljev. Za posamezno strateško področje opredelimo strategijo. Lahko pripravimo krovno strategijo ali

strategije za posamezno področje.

7. Pregled in potrditev strateškega plana

Pregled in (formalna) potrditev strateškega plana predvsem s strani vodstva organizacije je nujen korak za njegovo realizacijo.

8. Opredelitev vizije organizacije

Vizija je sklop zamisli, ki bi jih radi videli uresničene. Nanaša se na dolgoročno prihodnost. Gre za opredelitev, kako bo organizacija izgledala po implementaciji opredeljenih strategij. S tem strateški plan dobiva ključno podporo s strani zaposlenih.

9. Razvoj načrta uresničevanja strategij

Načrt uresničevanja strategij je časovni in metodološki (tehnični) okvir, kako in kdaj bomo strategije implementirali. Sem sodi opredelitev njihovih ciljev in projektov.

10. Pregled in ocena strategij ter procesa strateškega planiranja

Preveriti in prevetriti je potrebno cilje, načrte in ustreznosti strategij. Tudi pri organizacijah v javni upravi se spreminjajo zahteve, storitve in načini delovanja. Korak je potreben za nabiranje znanja in izkušenj za prihodnje cikle strateškega planiranja.

Poglavje sklenem z ugotovitvijo, kaj so pglavitne koristi in kritični dejavniki strateškega menedžmenta. S pomočjo strateškega planiranja uspešno ugotovimo, kje organizacija je (ni) uspešna in tako izboljšamo njeno delovanje. Glede na omejenost virov, zaradi katere se organizacije sploh lotevamo, lahko z uporabo strateškega planiranja smotrnejše uporabljamo vire po načelu »s čim manjšimi sredstvi do kar največjega učinka«. Ob tem organizacija in njeni zaposleni notranje rastejo ter se učijo kljubovati negotovostim okolja. Ključni točki, kjer strateško planiranje utegne pasti sta nedvoumna in dejanska podpora najvišjega vodstva ter zmožnost ustvarjanja takšne zavesti, okolja in klime znotraj organizacije, ki bo omogočala strateško planiranje.

3.8. ODNOSI, VODENJE IN RAVNANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI

Do sedaj smo precej mehansko opredeljevali elemente sistema, ki se zdijo ključni za upravljanje poslovnih sprememb, pri tem pa, kakor da je samoumevno, zapostavljali človeški faktor, dejansko najpomembnejšo predpostavko na kateri lahko spremembe v organizaciji temeljijo.

Tudi v javnem sektorju počasi prihaja do spoznanja, da so človeški viri najpomembnejši viri v organizaciji. Vsi ostali viri v organizaciji so bolj ali manj omejeni in že zelo blizu teh omejitev. Po drugi strani pa ravno človeški viri, ki jih je moč širiti in razvijati, nudijo največji potencial, hkrati pa imajo ravno ti največjo dodano vrednost in so zakladnica

danes tako iskane kreativnosti.

Nordström in Ridderstråle (2001) pojasnujeta vlogo človeka v novi organizaciji:

»Če hočemo izkoristiti poslednji tabu, moramo spremeniti prepričanje, da je človek samo eden od dejavnikov proizvodnje – človeški vir ali anonimni porabnik. Ljudje ne marajo, da bi z njimi ravnali kot s človeškimi viri ali porabniki brez obraza in imena temveč želijo, da bi jih opazili in obravnavali kot posameznike. Izkoristiti moramo skrite zaklade razširjenega organizacijskega plemena in njegovih članov.«

Od ljudi lahko dobimo toliko, kolikor ljudje sami hočejo. Ljudje delajo tako in toliko, kolikor so motivirani za delo. Motivacija je tako eden najpomembnejših dejavnikov pri delovanju organizaciji, prav tako tudi pri upravljanju poslovnih sprememb, katerih nosilci so zaposleni. Pomembna vloga menedžerjev v celotnem procesu sta tako tudi vodenje in motivacija ljudi. Na »mehke« dejavnike se v organizacijah javnega sektorja velikokrat pozablja. Prevladuje namreč okostenelo razmišljanje, da bosta struktura in hierarhija, ki sta v organizacijah javnega sektorja največkrat določeni, potrebni in zadostni pogoj za uspešno delovanje.

Namen poglavja ni predstavljati različnih pristopov k vodenju, upravljanju s človeškimi viri in analiziranju relevantnosti odnosov v organizacijah javne uprave. Skušamo zgolj poudariti, da vsakršno uvajanje sprememb zahteva aktivno participacijo ljudi. Mehanski pogledi na delovanje organizacije so preživeti, zato morajo vse metode in tehnike uvajanja poslovnih sprememb potekati ob predpostavki odličnega poznavanja druge, »mehke« plati menedžmenta. Organizacija so namreč v prvi vrsti ljudje in skupki odnosov med njimi (Verčič v Jelovac (ur.), 2002: 199). Neupoštevanje teh pogledov na menedžment v javni upravi gotovo ne omogoča uspešnega prilagajanja okolju in učinkovitega upravljanja poslovnih sprememb.

4. ŠTUDIJ PRIMERA

4.1. UVOD

Teoretični del je delno odgovoril na vprašanje, zakaj je pomembno vpeljevanje menedžmenta tudi v organizacije javnega sektorja. Poenostavljeno lahko trdimo, da menedžment ponuja orodja in načine spoprijemanja s spremembami v okolju delovanja organizacij javnega sektorja. Predstavljen je bil zgolj eden izmed modelov - natančnejše podsistemi informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja (SIKOOP) – s pomočjo katerega bi lahko diagnosticirali stanje v organizaciji in izdelali načrt za upravljanje poslovnih sprememb, za premik od trenutnega k zelenemu stanju v organizaciji.

Namen praktičnega dela naloge je - z uporabo družboslovnih metod raziskovanja - nakazati stanje v izbranem organu javne uprave, analizirati razkorak med sedanjim in

želenim stanjem, jasno opredeliti potencialne vzroke zanj ter pripraviti možen načrt potrebnih ukrepov za izboljšanje delovanja.

Empirični del prispevka nadgrajuje teoretična izhodišča in na temelju pridobljenih konkretnih informacij skuša ta spoznanja prenesti v prakso. Vhodne informacije praktičnega dela sem črpal iz raziskave stanja v konkretni enoti javne uprave – UE Novo mesto, ki sem jo izvedel s pomočjo pripravljenega anketnega vprašalnika.

Pri tem sem skušal dosledno slediti predstavljenim elementom sistema informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja. Na teh predpostavkah sem skušal izdelati del analize in načrta upravljanja poslovnih sprememb **za eno od omenjenih področij** za katera trdim, da so ključna.

Izsledki praktičnega dela so prikazani in uporabljeni zgolj za predstavitev ter ponazoritev modela uvajanja poslovnih sprememb, zato so mnogokrat poenostavljeni in posplošeni. Za konkretnjšo rabo so potrebne natančnejše analize stanja v organizaciji, predvsem pa delo menedžerja, ki organizacijo pozna in v njej tudi deluje.

4.2. METODOLOGIJA

Koraki, ki jih je za primer upravljanja poslovnih sprememb v konkretnem primeru organa javne uprave potrebno napraviti, so naslednji (prirejeno po Pucelj, 2004):

1. Opredelitev problematike:

- Zakaj je določeno stanje potrebno spremeniti?
- Določitev temeljnih teoretičnih izhodišč (teoretični del).
- Ugotovitev sedanjega stanja na posameznem področju (vprašalnik).
- Konkretna opredelitev težav in pomanjkljivosti (povzetek odgovorov).

2. Opredelitev želenega stanja:

- Kako želimo urediti posamezno področje?

3. Analiza sedanjega stanja z analizo vzrokov - razkoraka med sedanjim in želenim stanjem:

- Kateri in kakšne vrste so vzroki za razkorak?
 - tehnične narave
 - behavioristične narave

4. Načrt prehoda iz sedanjega v želeno stanje:

- Katere so potrebe in aktivnosti za zaprtje razkoraka?
- Analiza tveganj pri prehodu iz sedanjega v želeno stanje.
- Kakšen je časovni načrt izvedbe aktivnosti?

5. Uvajanje in izvajanje aktivnosti
6. Spremljanje uspešnosti in korigiranje izvajanj
7. Vodstveni pregled

V praktičnem delu zaradi obsežnosti tematike niso izvedene vse aktivnosti, ki bi bile potrebne za izdelavo in izvedbo načrta upravljanja poslovnih sprememb na vseh obravnavanih področjih. Na primeru enega področja sem želel zgolj predstaviti izhodišča, način dela in razmišljanja ob tem. Z ugotovitvijo dejanskega stanja v organizaciji na podsistemih informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja sem skušal nadgraditi v teoretičnem delu predstavljena izhodišča. Z iskanjem vzrokov omenjenega razkoraka med želenim in dejanskim stanjem sem opredelil nekatere možne potrebe in aktivnosti za prehod v želeno stanje v organizaciji.

Analize tveganj, časovni načrt, tehnične podrobnosti ob uvajanju aktivnosti, spremljanje uspešnosti in korigiranje izvajanj ter vodstveni pregledi so nujni elementi celovitega uvajanja poslovnih sprememb, izziv in naloga menedžerjev v javni upravi. Vendar presegajo namen in obseg praktičnega dela diplomske naloge, zato se ju na tem mestu nisem loteval.

Z namenom izpolnitve metodološkega načrta sem na UE Novo mesto izvedel predhodni informativni intervju in pa krajšo delavnico z vodji organizacijskih enot (menedžerji v upravni enoti), katere cilj je bila predstavitev vprašalnika, s katerim sem pridobil vhodne informacije za nadaljnje delo.

Na osnovi vprašalnika sem konkretnije opredelil področja, na katerih so se pokazali prostor in možnosti za uvajanje poslovnih sprememb. V praktičnem delu namenoma izpostavljam le en podsistem sistema informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja, kjer se potencialno najboljše kažejo »motnje« v delovanju, ki rušijo harmonijo med posameznimi podsistemi in s tem sistema kot celote.

Opredelitev ključnih področij, kjer so se pokazale morebitne slabosti, ne zadošča. Izhodišča, ki sem jih razbral iz vprašalnika, so razdelana in ožje opredeljena. V obliki jasnih kazalnikov je prikazano želeno stanje in tako določen smoter uveljavljanja sprememb. Prepoznanje vzrokov za razkorak med obstoječim in idealnim stanjem služijo menedžerju v veliko oporo za učinkovitejše zmanjševanje tega razkoraka.

4.3. PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE NOVO MESTO

4.3.1 Upravna enota Novo mesto geografsko

Upravne meje UE Novo mesto potekajo po mejah nekdanje občine Novo mesto, ki so bile postavljene leta 1961. Na južnem delu upravna enota Novo mesto meji z Republiko Hrvaško, kar jo uvršča tudi med obmejne upravne enote, sicer pa meji še na naslednje upravne enote: Metlika, Črnomelj, Kočevje, Grosuplje, Trebnje, Sevnica in Krško. Skupna površina območja UE Novo mesto meri 760,1 km² (Register prostorskih enot).

Slika št. 4. 3. 1. 1: Geografski položaj UE Novo mesto



Vir: UE Novo mesto

Upravna enota Novo mesto obsega območje šestih občin: Mestne občine Novo mesto, Občine Dolenjske Toplice, Občine Mirna Peč, Občine Šentjernej, Občine Škocjan in Občine Žužemberk.

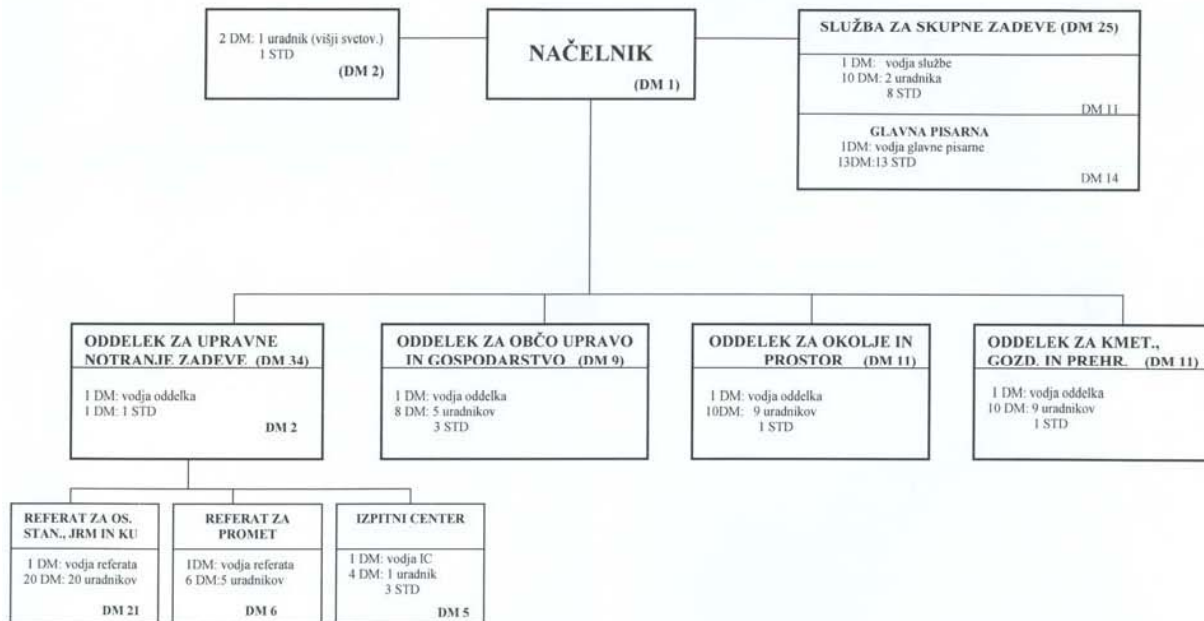
V UE Novo mesto so glede na obseg, naravo in način opravljanja upravnih nalog ter krajevne razmere in potrebe v okviru Oddelka za upravne notranje zadeve, Referata za osebna stanja, javni red in mir in krajevnega urada organizirani naslednji krajevni uradi: Krajevni urad Brusnice, Krajevni urad Dolenjske Toplice, Krajevni urad Hinje, Krajevni urad Straža, Krajevni urad Mirna Peč, Krajevni urad Otočec, Krajevni urad Šmarjeta, Krajevni urad Škocjan, Krajevni urad Šentjernej, Krajevni urad Stopiče, Krajevni urad Žužemberk.

4.3.2 Upravna enota Novo mesto organizacijsko

UE Novo mesto v tem času vodi načelnik upravne enote Jože Preskar. Dve javni uslužbenki sta neposredno podrejeni načelniku. Služba za skupne zadeve zaposluje 25 oseb, v sklopu te službe pa deluje tudi glavna pisarna.

Slika št. 4. 3. 2. 1 : Organizacijska shema UE Novo mesto

ORGANIZACIJSKA SHEMA UPRAVNE ENOTE NOVO MESTO



Vir: UE Novo mesto

UE Novo mesto je organizacijsko razdeljena še na štiri oddelke:

- Oddelek za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Oddelek za okolje in prostor,
- Oddelek za občo upravo in gospodarstvo,
- Oddelek za upravne notranje zadeve:

- Referat za osebna stanja, javni red in mir ter krajevni uradi
- Referat za promet
- Izpitni center

4.3.3 Projekti za izboljševanje kakovosti v javni upravi

Prizadevanja in vključevanje v projekte za izboljšanje kakovosti so v zadnjih letih stalnica dela UE Novo mesto. Omenjena upravna enota je leta 2001 pridobila certifikat po standardu ISO serije 9001. Od leta 2003 v tej upravni enoti sodelujejo tudi pri uvajanju evropskega Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF, angl. Common Assessment Framework), ki ga je Ministrstvo za notranje zadeve - takrat po zakonu pristojno za razvoj javne uprave - priporočilo kot strateško smernico od leta 2002. Omenjeni model predstavlja orodje za diagnosticiranje stanja v organizaciji in pripomore k učinkovitejšemu uveljavljanju sprememb na poti k doseganju večje kakovosti. Leta 2004 so pristopili k pilotnemu projektu priznanj RS za poslovno odličnost. Od tedaj intenzivno sodelujejo pri uvajanju modela poslovne odličnosti v slovensko državno upravo. Načelnik UE Novo mesto pa je tudi član Odbora za kakovost, ki je bil ustanovljen na Uradu za organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve.

4.4. NAČRT UPRAVLJANJA POSLOVNIH SPREMEMB - IZVEDBA

4.4.1 Delavnica z menedžerji

Na UE Novo mesto sem izvedel predhodni informativni razgovor z vodjo Službe za skupne zadeve na UE Novo mesto. Na osnovi teoretičnega dela in razgovora sem razvil vprašalnik, ki sem ga predstavil na kolegiju načelnika UE Novo mesto. Vsi vodje organizacijskih enot (9) UE Novo mesto so ga tudi izpolnili.

4.4.2 Vprašalnik (priloga)

Osnovno vodilo vprašalnika je bilo pridobiti sliko stanja v organizaciji na posameznih podsistemih, ki jih preučujem in za katere trdim, da so ključni pri upravljanju poslovnih sprememb v javni upravi. Izsledki vprašalnik so odgovorili na dve temeljni vprašanji: kako so stvari organizirane in zakaj so potrebne spremembe. Ugotovitve vprašalnika so služile kot izhodišče za predstavitev primera možnega načina izdelave načrta upravljanja poslovnih sprememb.

Vprašalnik je bil namenjen osebam, ki se po svojih funkcijah morajo ukvarjati z menedžmentom v svoji organizaciji oz. ožje v organizacijskih enotah in s tem tudi z upravljanjem poslovnih sprememb v javni upravi.

Struktura in vsebina vprašalnika sta v skladu s prej zastavljenim teoretičnim delom, tako da vprašanja vsebinsko pokrivajo vse podsisteme, ki jih preučujem in za katere trdim, da so ključni pri upravljanju poslovnih sprememb – sistem informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja.

Vprašalnik sestavlja 17 vprašanj različnih tipov; prevladujejo vprašanja zaprtega tipa

KOMUNIKACIJ												
ODGOVORNOSTI	1	1	1	1	1	2						
ODLOČANJA												
PLANIRANJA				2	2	2	1	1	1	1	1	1

podsistem	vprašanje					
	15j	15k	16a	16b	17	18
INFORMACIJ	1	1	3	3	3	3
KOMUNIKACIJ	1	1	3	3	3	3
ODGOVORNOSTI	1	1	3	3	3	3
ODLOČANJA	1	1	3	3	3	3
PLANIRANJA	1	1	3	3	3	3

Legenda:

1 - vprašanje se neposredno nanaša na podsistem
2 - vprašanje se posredno nanaša na podsistem
3 - vprašanje se neposredno nanaša na podsistem

4.4.3 Povzetek odgovorov po posameznih podsistemih

Podsistem informacij

Po mnenju vodilnih zaposlenih v UE Novo mesto je izmenjava informacij med organizacijskim enotami skoraj v celoti dokumentirana, izvajana, preverjana in tudi nenehno izboljševana. Informacije, ki jih vodje organizacijskih enot prejemajo so v veliki meri prave, natančne in koristne, vendar mnogokrat neažurne in neprimerne obsega. Informacije so vodjem organizacijskih enot dostopne in urejene, kar pa ne velja za informacijske tokove iz drugih državnih organov. Navodila za delovne interne procese v UE navadno vsebujejo vse potrebne informacije, težave pa povzročajo navodila iz drugih državnih organov, ki vsebujejo premalo informacij. Povratne informacije so samodejne, vendar še vedno ne v celoti. Zaposleni se zavedajo velikega pomena informacijske tehnologije pri svojem delu, so v tem pogledu po njihovem mnenju dovolj izobraženi, v celoti pa se tudi strinjajo, da je informacijski sistem v UE Novo mesto v funkciji ciljev njihove organizacije. Sistem informacij s strani vprašanih ni neposredno prepoznan kot ključen element menedžmenta niti v UE Novo mesto niti v celotni slovenski javni upravi.

Podsistem komunikacij

Večina vodij organizacijskih enot UE Novo mesto se strinja, da je komunikacija med organizacijskimi enotami natančno dokumentirana, izvajana, preverjana in izboljševana. Navodila za delovne procese so znotraj UE ustrezno posredovana uporabnikom, slabša in nepopolna pa je komunikacija navzven z ostalimi državnimi organi. Vprašani so zaznali ovire v komunikaciji zaradi neustreznih prostorov. Komunikacija (odnosi med zaposlenimi) pa so tudi večkrat omenjena stvar, ki bi jo radi vprašani spremenili. Mnenja vodij organizacijskih enot so deljena glede vloge neformalnih kanalov komuniciranja. Približno polovica vprašanih daje precejšen poudarek pomenu, vlogi in vplivu neformalnih oblik komunikacije. Po drugi strani pa v organizaciji obstajajo natančno predpisani in prepoznani pomembni formalni načini komuniciranja. Kljub vsemu pa večina zaposlenih smatra raven komuniciranja kot srednje dobro. Povratna informacija (tako s strani podrejenih kot nadrejenih) je prisotna, vendar še ni popolnoma samodejen in samoumeven element komunikacije. Vprašani se strinjajo, da je sistem komunikacij v funkciji zastavljenih ciljev organizacije. Usposabljanje na področju komunikacij in sorodnih področjih je bilo za vodje organizacijskih enot v zadostni meri izvajano. Sistem komunikacij s strani vprašanih ni neposredno prepoznan kot ključen element menedžmenta niti v UE Novo mesto niti v celotni slovenski javni upravi.

Podsistem odgovornosti

Vprašani ocenjujejo, da v organizaciji ni v celoti in natančno predpisano kdo, kdaj in za kaj sprejema odločitve. Vodje organizacijskih enot v UE Novo mesto opažajo, da prihaja tudi do podvajanja dela in sporov glede pristojnosti, čeprav le v manjši meri. Hkrati pa se jih večina strinja, da je vsak proces v UE natančno opredeljen in ima svojega skrbnika. Vsi v precejšnji meri soglašajo, da zaposleni v UE Novo mesto natančno poznajo cilje organizacije in načine za njihovo uresničitev, odgovori pa ne kažejo na zavedanje menedžerjev o pomembnosti odgovornosti v organizaciji. Tej tematiki ni bilo namenjenih posebnih usposabljanj. Sistem odgovornosti je neposredno prepoznan kot ključen element menedžmenta v celotni slovenski javni upravi le s strani enega vprašanega.

Podsistem odločanja

Delovni proces v organizaciji je precej natančno predpisan. Vprašani se v veliki meri strinjajo, da ima vsak delovni proces skoraj vedno tudi svojega skrbnika. Tako se ve, kdo, kdaj in za kaj sprejema odločitve. Pretežno ne prihaja do okoliščin, kjer bi se področja menedžerskega odločanja podvajala. Posebnih znanj s področja odločanja, ki bi jih vodje organizacijskih enot bili deležni v okviru opravljenega dela, vprašani niso zabeležili. Odločanje je – čeprav v manjši meri - prepoznano kot element menedžmenta v UE Novo mesto.

Podsistem planiranja

Anketiranci so skoraj enotni, da je planiranje v UE Novo mesto načrtovano in sistematično. Manj enotni so v mnenju, da proces planiranja vključuje vse zaposlene. Planiranje pretežno pojmujejo kot strateško usmerjeno in uspešno, vendar so razhajanja v intenzivnosti pri tem vprašanju relativno velika. Vodje organizacijskih enot v UE Novo mesto se načelno strinjajo, da je planiranje precej kontinuirano in uspešno, vendar obstajajo manjša razhajanja v ocenah intenzivnosti.

4.4.4 Definiranje problematike

Uporaba opisanega pristopa od menedžerja zahteva, da ob postavljanju zaključkov preveri ali vsi zaposleni vidijo svoje težave v okviru narejenih povzetkov. To vzame več časa, vendar je ta korak nujen, če želi menedžer pristopiti k reševanju problemov v soglasju in s podporo kolektiva.

Do te točke je bilo naše zanimanje za problematiko usmerjeno široko in na vse podsisteme. Uvajanje velikih in sočasnih sprememb kar na vseh področjih pa je nemogoče. Zato je v nadaljevanju pozornost namenjena zgolj **podsystemu komunikacij**, na primeru katerega sem izvedel nadaljnje korake in pripravili osnutek načrta za uvajanje poslovnih sprememb.

Kvalitativen povzetek ne zadostuje, saj je potrebno problem opredeliti še ožje.

Povzemimo področja podsistema komunikacij, ki se kažejo potencialno problematična:

- formalni sistem komuniciranja z drugimi državnimi organi ni ustrezen,
- sistem komuniciranja na neformalni ravni ni ustrezen (problem odnosov),
- sistem povratne informacije ni vzpostavljen v celoti in samoumeven,
- pomen komunikacijskega sistema (formalen, neformalen) ni v zavesti zaposlenih.

4.4.5 Temeljna teoretična izhodišča

Naslednji pomemben korak, ki ga mora menedžer (vodja projekta) opraviti za uspešno upravljanje poslovnih sprememb je **priprava teoretičnih izhodišč za izvedbo projekta**. Ta znanja lahko pridobi sam, lahko pa poišče pomoč svetovalcev znotraj ali zunaj organizacije. Kombinacija obeh pristopov je - zaradi poznavanja specifične organizacijske kulture in nezmožnosti posedovanja vsega potrebnega znanj - najbolj učinkovita (Pucelj, 2004: 104).

4.4.6 Opredelitev zelenega stanja

Opredelitev zelenega stanja je prilagoditev teoretičnih izhodišč konkretni organizaciji v kateri se izvajajo spremembe. Opredelitev zelenega stanja vsebuje (Pucelj, 2004: 104):

1. področja, na katerih želimo izvesti spremembe,
2. smotre (namen), katerim bi se želeli približati,
3. indikatorje (kazalnike), ki pojasnjujejo, kako zeleno stanje izgleda.

Področja, na katerih želimo izvesti spremembe, smo že opredelili. Smoter sprememb na tem področju lahko opredelimo kot namen oz. cilj, ki se mu s spremembami želimo približati. Smoter sprememb v našem primeru opredeljujem kot **ustrezen formalen in neformalen sistem komunikacije z zunanjo ter notranjo javnostjo v organizaciji**.

Za področje na katerem smo se odločili, da bomo uvajali spremembe, moramo opredeliti tudi ključne kazalnike, ki nam povedo, kakšno naj bi bilo končno stanje. Opredelitve v načrtu morajo biti jasne in enoznačne.

Z dodatnimi intervjuji in podrobnejšo analizo obstoječega stanja bi lahko prišel do natančnejših vhodnih informacij. Menedžer v organizacijski enoti nedvomno tudi bolje pozna organizacijsko klimo in specifičnosti organizacij, vendar za ponazoritev predstavljenega modela upravljanja poslovnih sprememb ta obseg raziskave zadostuje.

Izhodišča, ki se pokažejo kot slika **želenega stanja v organizaciji po uvajanju poslovnih sprememb**, lahko strnemo v nekaj ključnih točk:

1. V organizacijski enoti so natančno predpisane in izvajane formalne komunikacije z drugimi državnimi organi.
2. V organizaciji poteka odprt način komunikacije na formalni in neformalni ravni.
3. Povratna informacija je brezpogojen sestavni del komunikacije.
4. Zaposleni se jasno zavedajo pomena ustrezne komunikacije na vseh ravneh.

4.4.7 Analiza razkoraka

V nadaljevanju sem skušal pregledno evidentirati razkorak med želenim in dejanskim stanjem. S prepoznanjem tehničnih (neodvisni od naše volje) in behaviorističnih vzrokov (izvirajo iz naše volje) sem identificiral ovire na poti do premostitve razkoraka. Ta korak je nujen za prepoznanje potreb in konkretnih aktivnosti za zaprtje razkoraka v nadaljevanju.

Potrebno je poudariti, da je konkreten primer narejen zgolj na podlagi vprašalnika in predhodnega pogovora z eno izmed vodij v UE Novo mesto, zato bolj kot nespornemu dokazovanju razmer v omenjeni organizaciji služi primeru izdelave načrta upravljanja poslovnih sprememb. Za podrobnejše ukrepe je informacij nekoliko premalo, gotovo pa delno odraža realno sliko stanja v organizacij in nudi izhodišča, ki jih je moč uporabiti ter s pomočjo boljšega poznavanja organizacije tudi bolje izkoristiti.

Preglednica 4.4.7.1 :

Formalen in neformalen sistem komuniciranja z zunanjo in notranjo javnostjo (I)

ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE STANJE	VZROKI ZA RAZKORAK	
		TEHNIČNI	BEHAVIORISTIČNI

<p>1. V organizacijski enoti so natančno predpisane in izvajane formalne komunikacije z drugimi državnimi organi.</p>	<p>V organizacijski enoti ni natančno predpisanih in izvajanih formalnih komunikacij z drugimi državnimi organi.</p>	<p>Ni prepoznanih postopkov ravnanja (ukrepov) ob pomanjkljivih formalnih izmenjavah informacij. Ti postopki zato tudi niso definirani in izvajani. Dislociranost enot delno ovira nemoteno komunikacijo na vseh ravneh.</p>	<p>S strani vodje in zaposlenih je premalo pozornosti namenjene komunikaciji z drugimi državnimi organi, ki je ključna za izvajanje nalog nekaterih zaposlenih. Težave niso ustrezno posredovane odgovornim nadrejenim. Zaposleni so delno usposobljeni za formalno komuniciranje z drugimi državnimi organi (kdaj, kako, preko koga).</p>
<p>2. V organizaciji je popolnoma odprt način komunikacije na formalni in neformalni ravni.</p>	<p>V oddelku ni popolnoma odprtega načina komunikacije na formalni in neformalni ravni.</p>	<p>Dislociranost enot delno ovira komunikacijo na vseh ravneh. Predpisani formalni načini komuniciranja so prevladujoči in omejujejo odprtost izmenjave informacij. Ni zadostnih alternativnih opredeljenih oblik in metod dela, ki bi spodbujali drugačno vrsto komunikacije.</p>	<p>Zaposleni in vodje se ne zavedajo pomembnosti dobrega formalnega in neformalnega komuniciranja za uspešno izvajanje nalog. Pomen neformalnega komuniciranja s strani zaposlenih in vodje je podcenjen. Prevladuje prepričanje, da je usposobljenost za komuniciranje ravno pravišnja.</p>

Preglednica 4.4.7.1 :

Formalen in neformalen sistem komuniciranja z zunanjo in notranjo javnostjo (II)

ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE STANJE	VZROKI ZA RAZKORAK	
		TEHNIČNI	BEHAVIORISTIČNI
3. Povratna informacija je brezpogojen sestavni del komunikacije.	Povratna informacija ni v celoti sestavni del komunikacije.	Dislociranost enot delno ovira komunikacijo na vseh ravneh. Ni natančno določenih komunikacijskih poti in postopkov glede povratne informacije. Ni natančno določeno kako, kdaj, zakaj mora zaposleni nuditi povratno informacijo.	Zaposleni (podrejeni in nadrejeni) ne nudijo vedno povratne informacije. Zavedanje o pomenu in posredovanju povratne informacije v organizaciji je premajhno.
4. Zaposleni se jasno zavedajo pomena ustrezne komunikacije na vseh ravneh.	Zaposleni se ne zavedajo pomena ustrezne komunikacije na vseh ravneh.	Formalna opredelitev ciljev, zahtev, pričakovanj glede komunikacij v organizaciji je prešibka. Metode in oblike za spodbujanje kulture komunikacij so premalo razvite in uporabljene. Premalo načrtovanih aktivnosti za dvig ravni komuniciranja v organizaciji.	Prevladuje prepričanje, da je usposobljenost glede komunikacij ravno pravšnja, dodatna izobraževanja in usposabljanja pa nepotrebna. Ne zadostno poznavanje vpliva omejene ravni komunikacije na uspešnost realizacije delovnih nalog.

4.4.8 Določitev potreb in korakov za zaprtje razkoraka

Predhodna analiza razkoraka med želenim in obstoječim stanjem je nujna za opredelitev potreb in aktivnosti, ki jih moramo izvesti za zaprtje tega razkoraka.

Preglednica 4.4.8.1:

Formalen in neformalen sistem komuniciranja z zunanjo in notranjo javnostjo

ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE STANJE	ZAPRTJE RAZKORAKA	
		POTREBE	AKTIVNOSTI
1. V organizacijski enoti so natančno predpisane in izvajane formalne komunikacije z drugimi državnimi organi.	V organizacijski enoti ni natančno predpisanih in izvajanih formalnih komunikacij z drugimi državnimi organi.	1. Potrebna podrobna analiza stanja in ovir za uspešno komunikacijo z drugimi državnimi organi. 2. Potrebno identificirati in opredeliti ključne postopke pri izmenjavi informacij z drugimi državnimi organi. 3. Potrebno sprožiti pobudo za usklajevanje in reševanje težav v komunikaciji na višji ravni.	1. Vodja določi posameznike, ki komunicirajo z drugimi državnimi organi, da identificirajo in opredelijo obstoječe načine komunikacije. 2. Vodja z zaposlenimi analizira ključne probleme in oblikuje interne rešitve za izboljšavo. 3. Vodja sproži pobudo in predlog rešitve problema na višji ravni. 4. Vodja vzpostavi poskusno uvajanje spremenjenega načina komunikacije z drugimi državnimi organi in skrbi za korekcije. 5. Vodja in zaposleni vzpostavijo nove oblike komunikacij z rednim preverjanjem uspešnosti izvajanja.
ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE STANJE	ZAPRTJE RAZKORAKA	
		POTREBE	AKTIVNOSTI

<p>2. V organizaciji je popolnoma odprt način komunikacije na formalni in neformalni ravni.</p>	<p>V oddelku ni popolnoma odprtega načina komunikacije na formalni in neformalni ravni.</p>	<p>1. Potrebno zagotavljati pozitivno, ustvarjalno, motivirajočo organizacijsko klimo. 2. Potrebna identifikacija in redefinicija formalne oblike komuniciranja, ki je morda same sebi namen. 3. Potrebno razvijati socialno okolje in spodbujati odnose, v katerih posameznik lahko izrazi svoje mnenje in predloge sprememb. 4. Potrebno je razvijati občutek pripadnosti organizaciji in vključevanje predlogov zaposlenih v organizacijske spremembe.</p>	<p>1. Izvede se (vodja s strokovnjakom za to področje) dodatna usposabljanja s področja načina in pomena komuniciranja med zaposlenimi za uspešno izvajanje nalog. 2. Načrtno in kontinuirano se izvaja aktivnosti, ki niso neposredno povezane z delovnimi nalogami in so namenjene krepitvi socialnih povezav in izboljšanju odnosov v organizaciji. 3. Vsak zaposleni kritično oceni (formalno in neformalno) komuniciranje in pripravi predloge sprememb na svojem področju. 4. Vodja mora vzpostaviti stimulativen sistem, ki bo nagrajeval samoiniciativnost zaposlenih in pripomogel k njihovem vključevanju v procese sprememb. 5. Vodja, v sodelovanju s sodelavci, zagotavlja, da delovno okolje ni ovira niti pri formalni niti pri neformalni komunikaciji.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE STANJE	ZAPRTJE RAZKORAKA	
		POTREBE	AKTIVNOSTI
3. Povratna informacija je brezpogojen sestavni del komunikacije.	Povratna informacija ni v celoti sestavni del komunikacije.	<p>1. Potrebno je odstraniti komunikacijske ovire v fizičnem okolju.</p> <p>2. Potrebno je identificirati in opredeliti komunikacijske poti, po katerih poteka povratna informacija.</p> <p>3. Potrebno je dodatno usposabljanje zaposlenih na področju komuniciranja.</p>	<p>1. Zaposleni na svojem področju poslovne procese nadgradijo z natančnim opisom komunikacijskih poti (kdo, kaj in kdaj komunicira).</p> <p>2. Zaposleni z vodjo odpravijo nepotrebne korake v komunikacijskih poteh.</p> <p>3. Vodja v sodelovanju s strokovnjakom preuči motnje v okolju, ki vplivajo na komunikacijo.</p> <p>4. Vodja vzpostavi možnost za nemoteno uporabo komunikacijskih kanalov.</p> <p>5. Izvede se (vodja s strokovnjakom za to področje) dodatna usposabljanja s področja načina in pomena komuniciranja med zaposlenimi za uspešno izvajanje nalog.</p> <p>6. Vodja v sodelovanju z zaposlenimi vzpostavi sistem kontinuirane optimizacije komuniciranja.</p>

ŽELENO STANJE	OBSTOJEČE	ZAPRTJE RAZKORAKA
---------------	-----------	-------------------

	STANJE	POTREBE	AKTIVNOSTI
4. Zaposleni se jasno zavedajo pomena ustrezne komunikacije na vseh ravneh.	Zaposleni se ne zavedajo pomena ustrezne komunikacije na vseh ravneh.	1. Potrebno je vzbuditi zavest o pomembnosti komunikacije za opravljanje nalog. 2. Potrebno je dodatno usposabljanje zaposlenih na področju komuniciranja. 3. Potrebno je sistemsko vključevanje elementa komunikacij v delo organizacije.	1. Izvede se (vodja s strokovnjakom za to področje) dodatna usposabljanja s področja načina in pomena komuniciranja med zaposlenimi za uspešno izvajanje nalog. 2. Vodja pripravi kontinuirano preverjanje, obnavljanje in nadgrajevanje sposobnosti. 3. Vodja s strokovnjakom pripravi interni vprašalnik na temo komunikacij in odnosov v organizaciji. 4. Vodja načrtno in sistematično vodi sodelavce z zgledom, tudi na področju komuniciranja.

4.4.9 Analiza tveganj

Načrt uvajanja poslovnih sprememb po opisanem modelu vsebuje tudi nadaljnje korake, vendar se v diplomskem delu podrobneje omejujem na tematiko le do te točke. Koraki, ki jih predstavljam v nadaljevanju so prav tako nujni in ključni. Naloga menedžerja je, da jih načrtuje in izvaja korektno in dosledno, tukaj pa so zgolj kratko predstavljena njihova izhodišča ter pomen za celoten proces uvajanja poslovnih sprememb v javno upravo.

Analiza tveganj ni zgolj korak v procesu upravljanja poslovnih sprememb, temveč mora postati način razmišljanja. Tveganje je po metodologiji vodenja projektov v državni upravi opredeljeno kot **verjetnost nezaželenih posledic prihodnjih dogodkov** (Žurga, 2004: 59). Pri analizi le-tega govorimo o iskanju potencialnih scenarijev

dogodkov, ki nas pri doseganju zastavljenih ciljev lahko doletijo. S sposobnostjo predvidevanja teh dogodkov nas potencialne ovire na poti uresničevanju načrta ne presenetijo več. Lažje se vnaprej na njih pripravimo in poiščemo ustrezne rešitve za odstranjanje le teh. Z vnaprejšnjo pripravo možnih scenarijev in hkrati alternativnih rešitev projekta minimiziramo potencialne negativne učinke. Pri izvajanju načrta upravljanja poslovnih sprememb lahko naletimo tako na ovire znotraj kot zunaj organizacije. Vsakršne ovire pa so predvidljive le do določene mere. Več časa posvetimo analizi tveganj, večja je verjetnost, da bomo ovire premagali in uspešno dosegli zastavljene cilje. Obvladovanje tveganja pri projektu je pomembno predvsem z vidika zagotavljanja pogojev za realizacijo ciljev in rezultatov projekta ter obvladovanja stroškov projekta v skladu z načrtovanimi (ibidem).

Metodologija vodenja projektov v državni upravi podrobneje opredeljuje naslednje tipe ukrepov za soočenje s tveganji pri izvajanju projektov in vodenju organizacij: preprečevanje tveganj, zmanjševanje tveganj, prenos tveganj, sprotno zmanjševanje tveganj in sprejemanje tveganj (ibidem).

4.4.10 Načrt izvedbenih aktivnosti

Naloga menedžerja je, da pripravi tudi natančen načrt izvedbenih aktivnosti. Pomembno je, da to nalogo opravi oseba, ki dobro pozna procese v organizaciji, razpoložljive vire, organizacijsko strukturo in klimo, predvsem pa zaposlene v organizaciji. Ti morajo biti vključeni v spremembe, jih razumeti, biti nanje pripravljeni in jih sprejemati v luči izboljševanja lastne organizacije. Načrt izvedbenih aktivnosti načrtovanim aktivnostim določa jasno zastavljen in realen časovni okvir ter odgovorno osebo za izvajanje.

4.4.11 Uvajanje in izvajanje aktivnosti, preverjanje uspešnosti ter vodstveni pregled

Upravljanje poslovnih sprememb mora biti zaradi lastnosti okolja kontinuiran in stalen proces. Gre za ciklični proces, kjer vpeljava določenih sprememb pravzaprav pomeni izhodišče za njihovo vrednotenje in hkrati izhodišče za vpeljevanje novih sprememb.

Vodja projekta mora po koraku izdelave načrta aktivnosti za izvedbo sprememb v načinu poslovanja izvesti močno komunikacijsko akcijo, v kateri bodo vsi, ki se jih uvajane spremembe kakorkoli dotikajo, seznanjeni z (prirejeno po Pucelj, 2002):

- vzroki za izvedbo uvajanja poslovnih sprememb,
- prednostmi in morebitnimi slabostmi, ki jih bo sprememba prinesla v njihovo delo,
- težavami, ki se lahko pojavijo v času uvajanja in izvajanja poslovnih sprememb,

- njihovo vlogo in nalogami med in po procesu uvajanja sprememb v organizaciji.

Za uspešno uvajanje sprememb moramo uspešnost spremljati in po potrebi tudi korigirati. Spremljanje uspešnosti mora postati stalen in samoumeven proces v organizaciji. Brez tega ne moremo ovrednotiti uvajanih sprememb, kar je pomembno za nadaljnje delo. Spremljanje uspešnosti pa ni zgolj naloga vodje, temveč mora postati način razmišljanja vsakega posameznika. Vključevanje zaposlenih v omenjene procese je prav tako ključnega pomena za uspeh projekta, kakor tudi podpora vodstva in njihov pregled nad uvajanimi spremembami.

4.5. SKLEPNE UGOTOVITVE PRAKTIČNEGA DELA

V praktičnem delu naloge sem skušal prikazati konkretnější načrt enega modela upravljanja poslovnih sprememb v javni upravi – natančneje v UE Novo mesto. Glavne sklepne ugotovitve in druga opažanja ob izvedbi praktičnega dela diplomske naloge strnimo v naslednjih točkah:

1.

V nalogi so na osnovi pridobljenih vhodnih podatkov podane le možne potrebe in aktivnosti za zaprtje razkoraka med želenim in obstoječim stanjem na področju sistema komunikacij. Ugotovitve so bile podane **brez predhodnega poznavanja konkretnih vsebin na tem področju, ki jih menedžment UE Novo mesto trenutno že izvaja ali pa njihovo izvedbo formalno načrtuje v prihodnosti**. Naknadni informacijski razgovor na UE Novo mesto, vpogled v **Poslovni načrt UE Novo mesto za leto 2005** ter nekatere druge akte sta vodila vsaj do naslednjih zaključkov:

- **Področje komunikacij je tudi formalno pomemben segment izvajanih in načrtovanih aktivnosti menedžmenta v UE Novo mesto.** Področje komunikacij je posebej opredeljeno v Poslovnem načrtu UE Novo mesto, akcijskem načrtu in drugih izvedbenih aktih.
- **V UE Novo mesto so tudi formalno opredeljeni mehanizmi in postopki za odstranjevanje ovir in drugih pomanjkljivosti v komunikaciji.** Pomembno je, da je takšna pozornost namenjena vsem deležnikom v poslovnem procesu: strankam, zaposlenim in tudi drugim organom javne uprave, s katerimi poteka interakcija.
- **Izvajane so kontinuirane evalvacije in izboljšave sistema komunikacij.** Izvajane in načrtovane aktivnosti v UE Novo mesto v te procese aktivno vključujejo tudi zaposlene, na ravni celotne organizacije, kakor tudi na ravni posamezne ožje delovne enote.
- **Velik poudarek je namenjen izobraževanju zaposlenih na področju komunikacij.** V letu 2005 Poslovni načrt UE Novo mesto predvideva vsaj 4 obsežne

sklope izobraževanja za zaposlene, katerih poudarek je tudi na elementih sistema komunikacij: vodenje, upravljanje s kadrovskimi viri, komuniciranje, in jezik.

Ugotovitve nakazujejo, da v organizaciji obstaja **ustrezna organizacijska klima, predvsem pa zavest, ki spodbuja vodstvo in ostale zaposlene k prepoznavanju slabosti in prednosti lastnega delovanja**, predvsem pa k **težnji po nenehnem izboljševanju**. Analiza praktične izvedbe načrtovanih aktivnosti na področju komuniciranja v UE Novo mesto se kaže kot pričakovana naslednja stopnja raziskave, vendar ta že presega zastavljeni okvir diplomske naloge.

2.

Kljub doslednemu izhajanju iz konkretnih odgovorov izvedenega vprašalnika in sledenju zastavljeni metodologiji je praktični primer še vedno zgolj in **le model, kako je mogoče pristopiti k upravljanju poslovnih sprememb v javni upravi**.

3.

Za pripravo uporabnega konkretnega načrta upravljanja poslovnih sprememb je potrebno **natančno poznavanje organizacije**. Menim, da to velja za vse organizacije, tudi (še bolj?!) za organizacije javnega sektorja, kjer kljub vsem pomislekom o delitvi menedžmenta in hkrati naporom za preseganje teh razlik, pomembno vlogo igra v veliki meri **z zakonom predpisan način delovanja**.

4.

Kljub doslednemu upoštevanju zastavljene metodologije je **neznank za praktično rabo izsledkov tega vprašalnika še vedno preveč**. Vprašalnik sam ni in ne more nadomestiti temeljitega poznavanja razmer v organizaciji, poslovnih procesov, realnih problemov, organizacijske klime, neformalnih povezav in drugih »mehkih« elementov organizacije. Natančnejši in uporabnejši načrt lahko in mora izdelati **usposobljena oseba** (vodja organizacijske enote, menedžer), ki lahko premosti omenjene pomanjkljivosti. Vprašalnik pa lahko služi kot dobro izhodišče za nadaljnje delovanje.

5.

V organizaciji, kjer sem opravil praktični del naloge, že vrsto let z uspehom uvajajo menedžment v delovanje organizacije. Ocenjujem, da menedžment v UE Novo mesto postaja samodejen **način razmišljanja** zaposlenih. Z dosežki so po mnogih kriterijih (ISO 9001, CAF, model poslovne odličnosti, ...) lahko zgled drugim organizacijam v slovenskem javnem sektorju. Pri svojem delu sledijo tudi dobrim praksam, ki se pojavljajo v tujini. **Načrtno so usmerjeni k uveljavljanju kakovosti in novosti**, ki jih prihodnost zahteva od organizacij javne uprave.

6.

Pri aplikaciji modela upravljanja poslovnih sprememb, ki sem ga želel predstaviti v diplomski nalogi, na takšno organizacijo (točka št. 5) kot je UE Novo mesto pa se srečamo s povsem **metodološkim problemom** (prednosti in slabosti modelov,

prenašanje in aplikacija modelov), ki jih družboslovne znanosti poznajo. Postavlja se temeljno vprašanje **o smiselnosti poizkusa aplikacije kakršnegakoli modela na že uveljavljeno, uspešno, predvsem pa lastno delovanje nekega tako zapletenega družbenega organizma.**

7.

Ostaja izrazito pozitiven vtis o delovanju, organiziranosti poslovnih procesov, odzivnosti in obravnavani tematiki v UE Novo mesto. **Usmerjenost k strankam** je eno temeljnih vodil, ki bi jim morale organizacije javnega sektorja slediti. Vse od prvega uradnega stika z UE Novo mesto do zaključka sodelovanja je bil odnos z njihove strani na **strogi in visoko profesionalni ravni**, z velikim poudarkom na usmerjenosti k stranki. Tudi postopke za tovrstne primere (sodelovanje s študenti) imajo skrbno izdelane in izvajane. Vse to kaže na **visoko raven zavedanja o pomenu uvajanja in izvajanja prvin (novega) javnega menedžmenta v organizaciji javne uprave.**

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJE HIPOTEZE

1. Management is the name of the game.

Menedžment je odgovor.

Ne glede na to, katero opredelitev pojma si vzamemo za sveto, je eno na dlani. Če je negotovi čas prihodnosti in sprememb v okolju za organizacije vseh vrst en velik vprašaj, potem je odgovor v njihovi a) inovativnosti in b) sposobnosti prilagajanja. Menedžment ponuja odgovore. Menedžment je odgovor! Če je zasebni sektor že dolgo soočen z bridko resnico o tem, zakaj je poleg tega kaj počnemo, pomembno tudi kako to počnemo, je s krčitvijo državnih izdatkov – splošni trend vladne porabe v državah Evrope je namreč jasen – tudi v javnem sektorju takšna miselnost že nuja. Morda še ne ravno povsod konsolidiran, gotovo pa menedžment počasi in z razlogom postaja – z besedami Przeworskega – »the only game in town«¹. Ali menedžment v javnem sektorju? sploh ne sme biti več vprašanje. Naslednji korak organizacij javnega sektorja je prestopiti mejo med uporabljati in živeti menedžment. Sposobnejši bodo zmagovalci.

2. Dura lex, sed lex².

Zakon je krut, a je (še vedno) zakon.

Dejstvo, da delovanje organizacij javnega sektorja zelo natančno opredeljuje kopica hierarhično urejenih pravnih aktov, se je izkazalo za zelo pomembno. Vendar bi v tej perspektivi težko našli tehtne argumente, ki bi zapirali vrata menedžmentu v javni sektor. Ostaja ključno vprašanje uporabnih oblik in metod, vendar to ne sme biti ločnica med menedžmentom zasebnega in javnega sektorja, kaj šele povod za obstoj menedžmenta prvega in drugega reda. Zaradi precej stroge zakonske regulacije javnega sektorja je avtomatizem pri prenašanju menedžerskih metod izključen, kar na drugi strani odpira nova polja spoznanj in možnosti razvoja stroke. Največ potenciala se kaže

v razvijanju »mehkih metod in oblik« menedžmenta v organizaciji. Žal ob tem razlike med organizacijami zasebnega in javnega sektorja ostajajo zgolj prevečkrat uporabljen izgovor za neracionalno, neučinkovito in nekakovostno delo organizacij javnega sektorja. Novejše usmeritve delovanja slovenske javne uprave razbijajo te predsodke, opazne pa so tudi spremembe v samem delovanju organizacij.

¹ angl. fig. »nekaj, kar je dominantno«

² Slovar tujk (2002). Cankarjeva založba. Ljubljana.

3. Organizacijski modeli so bergle za dva tipa organizacij: za tiste, ki želijo šepajo za vodilnimi in za one druge s »posebnimi potrebami« (avtor).

Diplomska naloga obravnava zgolj en model, en pogled na upravljanje poslovnih sprememb; skozi prizmo poudarjanja pomembnosti podsistemov informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja. Obravnavani sistem se kaže v pozitivni luči, vendar ostaja senca dvoma o primernosti, predvsem pa potrebi tovrstne uporabe modelov.

Razmišljanje o ključnih elementih upravljanja poslovnih spremembah je v pričujočem delu preseglo začetna izhodišča iskanja vzrokov za spremembe in načinov njihovega upravljanja. Če se morebiti v teoretičen delu niso pokazale vse razsežnosti obravnavane tematike, je praktični del razkril izjemno kompleksnost, predvsem pa tesno medsebojno povezanost vseh obravnavanih elementov menedžmenta v javni upravi. Ta občutljiva povezanost obravnavanih elementov menedžmenta, vpetost v širši kontekst in (ne)poznavanje organizacije so izstopale pri pripravi praktičnega primera načrta upravljanja poslovnih sprememb v UE Novo mesto. Vsak od podsistemov se je izkazal za relevantnega, čeprav sem sprva pozornost želel usmeriti zgolj na podsistem komunikacij. Že priprava metodoloških orodij (vprašalnik) za praktični del je pokazala, da jasne ločnice med podsistemu ni mogoče potegniti (glej preglednico št. 4.4.2.1.). Analiza odgovorov vprašalnika je to samo še potrdila in jasno pokazala na stanje na drugih omenjenih področjih menedžmenta. Nadaljnje delo in razmišljanje je zato potekalo ob spoznanju, da nobenih sprememb ne gre uvajati brez zavesti, da se bodo te spremembe močno odrazile tudi na drugih področjih. V tej luči se je **harmonična povezava podsistemov informacij, komunikacij, odgovornosti, odločanja in planiranja brez dvoma izkazala za pomembno in potrebno; konsistentna uporaba predstavljenega modela pa posledično zagotovo izboljša upravljanje poslovnih sprememb. Zastavljeno in preverjano hipotezo lahko zato nedvomno potrdim.**

Vendar na podlagi spoznanj ocenjujem, da je potrebno potrjeno hipotezo vsaj deloma relativizirati in v sklepnih ugotovitvah opozoriti na nekaj ključnih razmislekov.

Vsi teoretični modeli so konstrukti. V njihovem preučevanju (in uporabi) vidimo in smo pozorni predvsem na tisto, kar želimo videti. Temelji družboslovnega raziskovanja nas uče, da je odgovor na vprašanje, kaj bom videl, odvisno od tega, kje bom stal. Model SIKOOP pri tem seveda ni nobena izjema, prejšnja ugotovitev pa ne zmanjšuje njegove vrednosti. Skušam zgolj opozoriti, da končnih resnic ne gre iskati, hkrati pa v sklepnih ugotovitvah opozarjam na pomisleke, ki so se ob delu pojavili. Trdim, da bi ob drugačnih

začetnih teoretičnih nastavkih prišli do vrste elementov, ki so prav tako nujen (a ne zadosten!) pogoj za uspešnejše upravljanje poslovnih sprememb v javni upravi, pa niso bili predmet obravnave. Nekatere od njih omenjam tudi v nadaljevanju. Zagovarjam tezo, da je vsaka organizacija sui generis brez primere, zato sta mehanično prenašanje in uporaba modelov močno vprašljiva. Prav tu pa se na široko odpirajo vrata menedžerjem, ki morajo za uspešno uvajanje poslovnih sprememb organizacijo dobro poznati in razumeti njeno delovanje. Na takšni osnovi - seveda tudi s pomočjo poznavanja različnih modelov ter dobrih praks - pa vpeljevati specifične metode in oblike, ki bodo pripeljale do jasno zastavljenih skupnih ciljev (tudi) slovenske javne uprave.

4. Najbolj ključnih virov firme se ni mogoče več dotakniti (vsaj ne brez tveganja, da bi vas obtožili spolnega nadlegovanja) (Ridderstråle in Nordström2003).

Diplomsko delo namerno in izrazito zapostavlja, kar se od uvodnih besed dalje de facto kaže za najpomembnejše – ljudi, njihovo zavest, potencial in znanje. Vse velike in male (dodal avtor) spremembe se začnejo s spremembami v ljudeh (Vila, 2000: 173). Spremembe ne bodo uspešne, če se bodo zgodile zgolj na papirju, stanje duha zaposlenih v organizaciji pa bo pri tem ostalo nespremenjeno. Paul Evans (v Ridderstråle in Nordström, 2003), profesor francoske poslovne šole Insead trdi, da ljudem niso zoprne spremembe, temveč jim je zoprno, če se morajo spremeniti sami. Aktiviranje tega največjega potenciala, ki ga organizacija preteklosti, sedanjosti in prihodnosti premore, je ključna naloga menedžerjev kateregakoli sektorja. Tisti, katerih vrste so strnjene v skupnem cilju, bodo zmagali (Sun Cu). Upravljanje poslovnih sprememb, sklicujoč se na katerikoli učbenik menedžmenta, modele ali principe velikih gurujev vodenja, pa je ob tem slej ko prej zgolj formalnost.

Poenostavljeno lahko povzamem, da je temeljna naloga menedžmenta (tudi) v javni upravi, kako z omejenimi sredstvi ustvariti kar največ oz. ustvariti omejeno z najmanj sredstvi. Trend omejevanja finančnih sredstev, namenjenih javnemu sektorju, smo omenili kot enega izmed razlogov za uvajanje menedžmenta. Prav zato človeški potenciali ostajajo največje neizkoriščeno bogastvo organizacij. Če lahko trdimo, da so ostali viru zelo blizu ali pa že povsem na robu izčrpanja, potem se v človeških sposobnostih, lastnostih, čustvih, razmišljanjih in raznolikih znanjih skrivajo neprecenljiva bogastva. Zagovarjam razmišljanja, ki v ospredje preučevanja postavljajo raziskovanje načinov za aktiviranje teh skritih potencialov. Razlik v pristopu menedžmenta k različnim sektorjem v tem pogledu domala ni, čeprav je jasno, kje poudarek človeškega faktorja – zaradi še večje omejenosti sredstev – pride še močneje do izraza.

Primarna vloga menedžerja zato ni spreminjati sisteme, da bi ljudje delovali bolje. Nasprotno, njegova prva naloga je spreminjati zavesti ljudi, da bi sistemi delovali bolje.

6. LITERATURA IN VIRI

1. Abrahamsberg, Niko (ur.) (1997): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola. Ljubljana.
2. Banič, Ivo D. (1999): Metode in procesi upravljanja in vodenje strateškega managementa. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
3. Berlogar, Janko (1999): Organizacijsko komuniciranje. Gospodarski vestnik. Ljubljana.
4. Bowman, Cliff (1994): Bistvo strateškega managementa. Gospodarski vestnik. Ljubljana.
5. Bregar, Tamara (2003): Upravljanje človeških virov kot orodje za dvig kakovosti v javni upravi : diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
6. Brejc, Miha (1995): Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Portorož. Zbornik referatov. VUŠ. Ljubljana.
7. Drucker, Peter (1990): Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices. Harper – Collins Publishers. New York.
8. Drucker, Peter (1995): The effective executive. Butterworth – Heinemann Ltd. Oxford.
9. Drucker, Peter (2004): O managementu. GV Založba. Ljubljana.
10. Ferfila, Bogomil (2000): Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene

vede. Ljubljana.

11. Ferfila, Bogomil (ur.) (2002): Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
12. Fullan, Michael (2001): Leading in a culture of change. Jossey – Bass. San Francisco.
13. Haček, Miro (2000): Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
14. Jelovac, Dejan (ur.) (2002): Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij. Študentska organizacija univerze v Ljubljani. Visoka šola za management v Kopru.
15. Katz, Daniel Robert Kahn (1966): The Social Psychology of Organization.
16. Kavčič, Bogdan (1991): Sodobna teorija organizacije. DZS. Ljubljana.
17. Kavčič, Bogdan in Kovač, Jure (ur.) (1999): Sodobna razlaga organizacije. Moderna organizacija. Kranj.
18. Kljajič, M. (1994): Teorija sistemov. Moderna organizacija. Kranj.
19. Kobayashi, Iwao (2003): 20 ključev. Lisac&Lisac. Ljubljana.
20. Kocjančič, Rudi (ur.) (1998): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola. Ljubljana.
21. Konrad, Tomaž (2003): Strateško načrtovanje v javnem sektorju – Primer stanovanjskega sklada Republike Slovenije: diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
22. Kotler, Philip (1998): Marketing management – trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor. Slovenska knjiga. Ljubljana.
23. Kovač, Jure (ur.) (1999): Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju podjetij in drugih organizacij. Moderna organizacija. Kranj.
24. Kovač, Polonca (1999): Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja - primer upravnih enot. Javna uprava. Let. 35. Št.1. Str. 29-48.
25. Kovač, Polonca (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija. Let. 33. Št. 1. Str. 18-25.

26. Križman, Vojko in Novak, Rajko (2002): Upravljanje poslovnih procesov. Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje. Ljubljana.
27. Logar, Igor (2001): Uvajanje projektne managementa v sistem državne uprave. Možnosti in ovire. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
28. Mesner Andolšek, Dana. 1995. Organizacijska kultura. Gospodarski vestnik. Zbirka manager. Ljubljana.
29. Mintzberg, Henry (1979): The Structuring of organizations. Prentice-Hall International. London.
30. Morgan, Gareth (2004): Podobe organizacije. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
31. Možina, Stane et al. (1994): Management. Didakta. Radovljica.
32. Možina, Stane et al. (2002): Management kadrovskih virov. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
33. Nordström, Kjell in Ridderstråle, Jonas (2001): Ta nori posel – funky business: Ko zaigra talent kapital pleše. GV Založba.
34. Ovsenik, Marija in Ambrož, Milan (2000): Ustvarjalno vodenje poslovnih procesov. Turistica: Visoka šola za turizem. Portorož.
35. Pucelj, Mitja in Pucelj, Vida (2004): Poslovođenje.
36. Pucelj, Mitja in Pucelj, Vida (2002): Proces izgradnje in dograjevanje pravnih predpisov. Organizacija in menedžment, 10/2002.
37. Ridderstråle, Jonas in Nordström, Kjell (2003): Karaoke kapitalizem: Vodenje za človeštvo. GV Založba.
38. Setnikar-Cankar, Stanka (1997): Proračunska poraba, decentralizacij in komercializacija javnega sektorja, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 18. – 19. 2997, zbornik referatov. VUŠ. Ljubljana.
39. Splichal, Slavko (ur.) (2001): Komunikološka hrestomatija 2. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
40. Splichal, Slavko (ur.) (1999): Komunikološka hrestomatija 2. Fakulteta za

družbene vede. Ljubljana.

41. Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Univerzum. Ljubljana.
42. Tavčar, Mitja I. (2002): Strateški management. Visoka šola za management. Koper.
43. Trpin, Gorazd (1993): Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava. Letnik 29. Št. 1. – 2. Str. 15 – 40. Ljubljana.
44. Vertelj, Tanja (2003): Novi izzivi in strategije na področju upravljanja človeških virov v javni upravi: diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
45. Vila, Antun (1994): Organizacija in organiziranje. Moderna organizacija. Kranj.
46. Vila, Antun (2000): Organizacija v postmoderni družbi. Moderna organizacija. Kranj.
47. Vila, Antun in Kovač, Jure (1997): Osnove organizacije in menedžmenta. Moderna organizacija. Kranj.
48. Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola. Ljubljana.
49. Vodovnik, Zvone (2002): Pristojnosti in pooblastila za vodenje v gospodarstvu in javni upravi. Kadri. 7. Str. 39-42.
50. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
51. Žurga, Gordana (2002). V Ferfila, Bogomil (ur.) (2002): Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
52. Žurga, Gordana (2004): Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.

Internetni viri

Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive javne uprave. Teorija in praksa. Letnik 37, št. 2, str. 264-278.

<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002brezovsek.PDF>

08. 03. 2005

Comprehensive monitoring report on Slovenia's preparation for membership
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_si_final.pdf
07. 03. 2005

Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa. Letnik 37, št. 2, str. 279-293.
<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac.PDF>
08. 03. 2005

Laurence E. Lynn, Jr. (2003): Recent trends in Public Management
<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/dr42Lynn.PDF>
08. 03. 2005

Preskar, Jože (2002): Letni poslovni načrt kot orodje za obvladovanje kakovosti v upravni enoti. V: Žurga, Gordana (ur.) Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana. Str. 77-93.
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Preskar.pdf
20. 8. 2005

Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja: 2003 – 2005 (2003). Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana.
http://www.mnz.si/si/upl/gl_novin/strategija.doc
07. 03. 2005

Tratnik, Monika (2000): Menedžment informacij v izobraževanju: primerjalna študija Slovenije in Anglije. Teorija in praksa. Letnik 37, št. 4, str. 686-699.
<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20004Tratnik.PDF>
08. 03. 2005

Žurga, Gordana (2000): Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi. Teorija in praksa. Letnik 37, št. 2, str. 330-347.
<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002zurga.PDF>
08. 03. 2005

Žurga, Gordana (2002): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V: Žurga, Gordana (ur.) Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana. Str. 29-44.
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurga.pdf
20. 8. 2005

Zakonski akti

Zakonu o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/02

Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/02

Zakon o upravi, Uradni list RS, št. 56/02

Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 123/04

Intervjuji

10. 9. 2004 dr. Mitja Pucelj,
(so)avtor relevantne literature (informativni intervju)
3. 6. 2005 ga. Nevenka Orehek – UE Novo mesto (informativni intervju)
6. 6. 2005 predstavitev na kolegiju načelnika UE Novo mesto
17. 8. 2005 ga. Zdenka Bajuk – UE Novo mesto (informativni intervju)

Drugi viri

Poslovni načrt Upravne enote Novo mesto za leto 2005

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2005). DZS. Ljubljana

Slovar tujk (2002). Cankarjeva Založba. Ljubljana

7. PRILOGE

Priloga št. 1:

Vprašalnik za vodje organizacijskih enot UE Novo mesto
Datum izvedbe: 6. 6. 2005 v Novem mestu

Spoštovani!

Pred Vami je vprašalnik, ki sem ga sestavil Jure Habjanič - absolvent politologije, smer analiza politik in javna uprava na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani - izključno za potrebe mojega diplomskega dela z naslovom »**Upravljanje poslovnih sprememb v javni upravi**«, mentorica doc. dr. Gordana Žurga.

Na Vas se obračam ob prijazni podpori in pomoči načelnika Upravne enote Novo mesto g. Preskarja. V diplomskem delu želim odgovoriti na vprašanje »Zakaj menedžment v javni upravi«, teoretično osvetliti nekatere ključne elemente menedžmenta v javni upravi, predstaviti model »sistemov informacij, komunikacij, odločanja, odgovornosti in planiranja« ter izdelati praktičen načrt upravljanja poslovnih sprememb v konkretnem organu javne uprave. Prav za slednji del vljudno prosim za pomoč Vas – vodje oddelkov Upravne enote Novo mesto. Vaša pojasnila bodo prispevala k ugotovitvi stanja na posameznih podsistemi, ki jih preučujem in za katere trdim, da so ključni pri upravljanju poslovnih sprememb v javni upravi. Ob tem se iskreno zahvaljujem g. Preskarju, načelniku Upravne enote Novo mesto, ki mi je strokovno, prijazno in brez oklevanja omogočil izvedbo tega vprašalnika.

Vsa vprašanja v vprašalniku se v celoti nanašajo na delo in razmere v vaših organizacijskih enotah ter na Upravno enoto Novo mesto kot celoto. Vprašalnik je anonimen, pravih in napačnih odgovorov seveda ni. Vljudno Vas prosim, da svoje občutke v zvezi z vprašanji navajate karseda iskreno in temeljito. Če čutite, da Vas ponujeni odgovori omejujejo in bi želeli ob vprašanju podati svoj širši pogled, izkoristite prostor pri zadnji točki vprašalnika (opombe), ki je namenjena prav temu.

Veselilo bi me, če bi moje sklepne ugotovitve in diplomsko delo kasneje lahko koristile tudi Vam.

Za Vaš dragocen čas in sodelovanje se Vam iskreno zahvaljujem.

Z odličnim spoštovanjem,

Jure Habjanič

1. Izmenjava informacij med organizacijskimi enotami v UE NM je:

(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

		SE SPLOH NE STRINJAM			SE POPOLNOMASTRINJAM	
		1	2	3	4	5
a	dokumentirana					
b	izvajana					
c	preverjana					
č	izboljševana					

2. Informacije, ki jih prejimate pri svojem delu so:

(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

		SE SPLOH NE STRINJAM			SE POPOLNOMASTRINJAM	
		1	2	3	4	5
a	prave					
b	natančne					
c	ažurne					
č	primernega obsega					
d	koristne					

3. Prosim, komentirajte naslednje trditve:

a »Sistemi podatkov in informacij, ki jih potrebujem pri delu, so dostopni in urejeni.«

b »Navodila za delovne procese v UE NM vsebujejo vse potrebne informacije.«

c »Vplivanje preko neformalnih poti v UE NM je učinkovitejše kot preko formalnih.«

4. Prosim, razvrstite od 1 do 5 (1= najpogosteje, 5= najredkeje) načine prejetja informacij.

a

e-pošta	pošta	telefon	osebno	drugače (Kako? _____)
---------	-------	---------	--------	--------------------------

Prosim, razvrstite od 1 do 5 (1=najpogosteje, 5=najredkeje) načine komuniciranja s sodelavci.

b

e-pošta	pošta	telefon	osebno	drugače (Kako? _____)
---------	-------	---------	--------	--------------------------

5. Ali obstajajo v organizaciji formalno predpisani načini komuniciranja? DA NE

(Prosim, ustrezno obkrožite.)

a	Kako pomembni se Vam zdijo?	nepomembni	srednje	pomembni
b	Kako ocenjujete raven komuniciranja?	nizka	srednja	visoka

6. Ali samodejno prejmete ustrezne povratne informacije?

(Prosim, ustrezno obkrožite.)

a	od nadrejenih	DA	NE			
	Če DA, kako pogosto?	redko	pogosto	vedno		

b	od nadrejenih	DA	NE			
	Če DA, kako pogosto?	redko	pogosto	vedno		

7. Kakšna je po Vašem mnenju vloga informacijske tehnologije in informacijskih sistemov pri Vašem delu?

8. Menite, da je informacijsko - komunikacijski sistem v UE NM v funkciji ciljev organizacije?

(Prosim, ustrezno obkrožite)

a	DA	V kolikšni meri?	pomanjkljivo	ustrezno
b	NE			

9. Za vsak delovni proces je natančno predpisano KDO, KDAJ in ZA KAJ sprejema odločitve.

(Prosim, označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

a	SE SPLOH NE STRINJAM				SE POPOLNOMA STRINJAM
	1	2	3	4	5

10. V oddelku ne prihaja do podvajanja dela in sporov glede pristojnosti med zaposlenimi.
(Prosim, označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

a	SE SPLOH NE STRINJAM				SE POPOLNOMA STRINJAM
	1	2	3	4	5

11. Kako natančno je po Vašem mnenju v vaši UE opredeljeno področje odgovornosti:
(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

	SLABO	POMANJKLJIVO	SOLIDNO	ZELO DOBRO	ODLIČNO
a	Kdo je za kaj odgovoren?				
b	Komu je kdo odgovoren?				
c	Ukrepi ob nedoslednostih?				

12. Vsak proces v UE Novo mesto je:
(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

	SE SPLOH NE STRINJAM				SE POPOLNOMA STRINJAM
	1	2	3	4	5
a	natančno opredeljen				
b	ima svojega skrbnika				

13. Zaposleni v UE Novo mesto natančno poznajo cilje organizacije in načine za njihovo uresničitev.
(Prosim, označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

a	SE SPLOH NE STRINJAM				SE POPOLNOMA STRINJAM
	1	2	3	4	5

14. Planiranje v UE Novo mesto je:
(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

		SE SPLOH NE STRINJAM			SE POPOLNOMASTRINJAM	
		1	2	3	4	5
a	načrtovano					
b	sistematično					
c	vključuje vse zaposlene					
č	strateško usmerjeno					
d	uspešno					
e	kontinuirano					
f	dobro vodeno					
g	učinkovito					

15. V okviru dela, ki ga opravljate, ste bili deležni usposabljanj na naslednjih (ali sorodnih) področjih:

(Prosim, v vsaki vrstici označite polje, ki najbolj ustreza Vašemu mnenju.)

		Če DA, koliko?				
		DA	NE	premalo	ravno prav	preveč
a	retorika					
b	informacijska tehnologija					
c	psihologija					
č	komuniciranje					
d	javne finance					
e	načrtovanje					
f	ekonomija					
g	pravo					
h	vodenje projektov					
i	kakovost					
j	drugo (Kaj? _____)					
k	drugo (Kaj? _____)					

16. Kateri so po Vašem mnenju ključni elementi menedžmenta:

a) v Upravni enoti Novo mesto?

b) v celotni slovenski javni upravi?

Jure Habjanič
Seidlova cesta 30
8000 Novo mesto
e-pošta: jure.habjanic@rutka.net
telefon: 031 /

206

–

952