

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SUZANA RUDEŽ

**REFORMA JAVNE UPRAVE – RAZVOJ NA PODROČJU
KAKOVOSTI IN POSLOVNE ODLIČNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI
REPUBLIKE SLOVENIJE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2003

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

SUZANA RUDEŽ

MENTORICA: DOC. DR. GORDANA ŽURGA

**REFORMA JAVNE UPRAVE – RAZVOJ NA PODROČJU
KAKOVOSTI IN POSLOVNE ODLIČNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI
REPUBLIKE SLOVENIJE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2003

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorici doc. dr. Gordani Žurga za strokovno pomoč pri izdelavi diplomskega dela.

Rada se bi zahvalila Mariu, ker mi je stal ob strani in me podpiral med študijem in izdelavo diplomskega dela.

Hvala tudi staršem in sestri Alenki za pomoč in podporo pri študiju.

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisana SUZANA RUDEŽ, rojena 23.04.1978 v kraju ŠEMPETER PRI GORICI, sem avtorica diplomskega dela z naslovom REFORMA JAVNE UPRAVE – RAZVOJ NA PODROČJU KAKOVOSTI IN POSLOVNE ODLIČNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI REPUBLIKE SLOVENIJE.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev / avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da se vsa dela in mnenja drugih avtorjev / avtoric navedena v seznamu virov; slednji je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to jasno zapisala tudi v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lasne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Ur. l. RS št. 21/95), prekršek pa podleži tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

Podpis avtorice:

Ljubljana, 17.02.2003

KAZALO

1. UVOD.....	7
1.1. OPREDELITEV PREDMETA PREUČEVANJA.....	7
1.2. OPREDELITEV CILJA PREUČEVANJA IN DELOVNE HIPOTEZE	8
1.3. VSEBINA NALOGE IN METODOLOGIJA PREUČEVANJA	9
2. OPREDELITEV POJMOV	10
2.1. UPRAVLJANJE.....	10
2.2. UPRAVA	11
2.3. JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA.....	13
2.4. DRŽAVNA UPRAVA.....	14
2.5. DRŽAVNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	16
2.6. REFORMA.....	17
2.7. REFORMA JAVNE UPRAVE.....	17
2.8. NOVI JAVNI MENEDŽMENT	18
2.9. KAKOVOST.....	19
2.10. KAKOVOST V DRŽAVNI UPRAVI	20
2.11. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST	22
2.12. POSLOVNA ODLIČNOST	23
3. REFORMA JAVNE UPRAVE	26
3.1. RAZLOGI ZA REFORMO JAVNE UPRAVE.....	26
3.2. VRSTE IN NAČINI REFORMIRANJA JAVNE UPRAVE.....	29
3.3. REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	31
3.3.1. Razlogi za reformo javne uprave Republike Slovenije.....	32
3.3.2. Ciljna področja reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije	33
3.3.3. Področja nadaljnjih reformnih aktivnosti javne uprave Republike Slovenije, ki so izražena skozi stebre reforme državne uprave.....	36
3.3.3.1. Zakonodajno sistemski	36

3.3.3.2. Informatizacija uprave	39
3.3.3.3. Kakovost in poslovna odličnost.....	41
3.3.3.4. Izobraževanje	43
3.3.3.5. Odprava administrativnih ovir.....	44
3.3.4. Organi odgovorni za reformo državne uprave Republike Slovenije.....	45
4. NOVI JAVNI MENEDŽMENT	49
4.1. ŠIRŠA DEFINICIJA KONCEPTA.....	49
4.2. NOV NAČIN UPRAVLJANJA DRŽAVNE UPRAVE.....	49
4.3. PRVINE KONCEPTA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA.....	51
5. POJEM KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI	55
5.1. RAZLOGI IN CILJI UVAJANJA KAKOVOSTI V JAVNO (DRŽAVNO) UPRAVO	56
5.2. NAČINI UVAJANJA KAKOVOSTI V DRŽAVNO UPRAVO	57
5.2.1. Uvajanje načinov vodenja kakovosti v državni upravi s pomočjo ISO standardov 9000	58
5.3. OD KAKOVOSTI DO POSLOVNE ODLIČNOSTI DRŽAVNE UPRAVE ...	61
5.3.1. Model odličnosti EFQM (European Foundation for Quality Management)	63
6. ZAKLJUČEK.....	70
LITERATURA.....	74

1. UVOD

1.1. OPREDELITEV PREDMETA PREUČEVANJA

Današnji družbeni razvoj prinaša kopico sprememb, kot so pojav demokratizacije družbe, globalizacije družbe, informatizacija, pojav sprememb na gospodarskem področju s pojavom velikih transnacionalnih korporacij, pojav velikih svetovnih združenj in tako dalje. Vse te spremembe zahtevajo tako od družbe kakor tudi od držav samih in njenih uprav, nenehno prilagajanje. Pojavlja se vse več zahtev s strani uporabnikov po kakovostnejšem in učinkovitejšem delovanju uprave. Seveda pa so navedeni pojmi popolnoma tuji klasičnemu birokratskemu modelu javne uprave, kateri sledi vrednotam javnega interesa, zakonitosti, nevtralnosti, odgovornosti, pristojnosti in poštenosti. Da bi dosegli sodobno javno upravo, je potrebno ohraniti našete vrednote klasične uprave in dodati pojmom klasične uprave pojme uspešnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, kakovosti in odličnosti. Ti pojmi sicer izhajajo iz privatnega sektorja, vendar se vedno bolj uveljavljajo tudi pri oblikovanju sodobnih upravnih sistemov. Uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor podpira koncept novega javnega menedžmenta, katerega glavne prvine so ravno usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, povečanje učinkovitosti in uspešnosti, delegiranje in povečanje avtonomije, prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti in vzpostavitev tekmovalnosti. Vključevanje teh prvin v delovanje organizacij javne uprave povzroča spreminjanje iz reaktivne, neažurne, neprilagodljive in samozadostne uprave v bolj uspešno, kakovostno in učinkovito organizacijo. Takšna organizacija javne (državne) uprave vodi k doseganju odličnosti delovanja in k bolj zadovoljnim državljanom. Navedenim ciljem preoblikovanja državne uprave z uvajanjem pozitivnih prvin privatnega sektorja in doseganju odličnosti sledijo številne države zahodnega sveta in države v tranziciji, med katerimi se je za takšno pot reformiranja javne (državne) uprave odločila tudi Slovenija.

1.2. OPREDELITEV CILJA PREUČEVANJA IN DELOVNE HIPOTEZE

Cilj naloge je predstaviti pojem reforme javne (državne) uprave in reformo javne uprave Republike Slovenije ter način reformiranja javne (državne) uprave, ki smo si ga izbrali. Prikazan bo koncept 'Novega javnega menedžmenta', ki uvaja v delovanje državne uprave pozitivne prvine privatnega sektorja. Predstavljeni pa bodo tudi načini uvajanja kakovosti delovanja državnih organizacij in njihova uporabnost, predvsem ISO standardi 9000 in načini ocenjevanja kakovosti delovanja organizacij s pomočjo modela odličnosti EFQM. Naloga bo stremela predvsem k dokazovanju dejstva, da cilji reformiranja slovenske javne uprave se navezujejo na koncept 'Novega javnega menedžmenta'. Stremenje k doseganju teh ciljev pa privede do kakovostnejšega in boljšega delovanja organizacij javne (državne) uprave, posledično pa do bolj zadovoljnega uporabnika storitev. V delu se bom omejila predvsem na reformo državne uprave, ker le ta predstavlja temelj reformiranja celotne uprave, predvsem na postavljanju temeljnih zakonodajnih in splošnih okvirov reformiranja.

Skozi delo bom poskusila utemeljiti dve postavljeni hipotezi:

Hipoteza 1:

Ena izmed smeri reforme javne uprave je uvajanja kakovosti in odličnosti v državno upravo. Cilj reforme javne uprave je torej z uvajanjem kakovosti doseči večjo učinkovitost državne uprave in s tem tudi večje zadovoljstvo strank.

Hipoteza 2:

V Sloveniji je reforma javne uprave šele v stadiju razvoja in zato bo potrebno še veliko dela na tem področju.

1.3. VSEBINA NALOGE IN METODOLOGIJA PREUČEVANJA

Vsebina naloge bo temeljila na raziskavi štirih področij. V drugem poglavju naloge bom opredelila ključne pojme preučevanja, v tretjem poglavju bo sledila temeljita opredelitev pojma reforme javne (državne) uprave in reforme državne uprave Republike Slovenije. V tem poglavju bom namenila pozornost razlogom, izhodiščem in ciljem reforme javne (državne) uprave. Predstavila bom področja preobrazbenih aktivnosti reforme državne uprave ter dosežene cilje reforme in organe, ki se z njo ukvarjajo.

V četrtem poglavju bo predstavljen koncept novega javnega menedžmenta, njegova definicija in prvine koncepta. Prikazana bo tudi povezanost koncepta novega javnega menedžmenta z reformo državne uprave Republike Slovenije.

Peto poglavje bo namenjeno pojmu kakovosti in poslovne odličnosti javne (državne) uprave, ki bo podrobneje razdeljeno na prikaz razlogov in ciljev uvajanja kakovosti in poslovne odličnosti v državno upravo. Predstavljeni bodo načini in razlogi uvajanja kakovosti in poslovne odličnosti v državno upravo. Predstavljena bo tudi povezanost med ključnimi cilji reforme slovenske javne uprave, načeli novega javnega menedžmenta in elementi modela poslovne odličnosti.

V delu bo predvsem uporabljena metodologija sekundarne analize virov, s pomočjo katere bodo analizirane knjige, članke in besedila, ki se ukvarjajo s problematiko področja preučevanja. Poslužila se bom tudi metodologije primarne analize virov, predvsem analize zakonodaje, ki ureja raziskovalno področje. Poleg navedenih metodologij bom uporabljala tudi metodologijo študije relevantne literature, ki se ukvarja z raziskovalnim področjem naloge.

2. OPREDELITEV POJMOV

2.1. UPRAVLJANJE

Pojem upravljanja obsega zelo široko področje človekovega delovanja. Vsako človekovo delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko človekovo potrebo. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb imenujemo upravljanje, kar pa še ne vzpostavi načina zadovoljevanja teh potreb. Zato je potrebno, da se oblikuje posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja oziroma odločitev. Proces zadovoljevanja potreb torej obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Upravljanje pa ni samo odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb, ampak je tudi poseben družbeni pojav v smislu odločanja o tem, kaj morajo napraviti oziroma kako morajo ravnati drugi ljudje, da se doseže nek smoter (cilj). Pri tem se pojavi nujnost, da se morajo posamezniki, ki so vključeni v ta proces, podrežati odredbam tistih, ki so pooblaščen za odločanje na posameznih stopnjah proizvodnega ali kakega drugega procesa. Upravljanje torej pomeni usmerjati ali dajati smisel nečemu. Poleg določanja smeri pa mora upravljanje zajemati tudi izvrševanje določenih aktivnosti oziroma dejavnosti. Upravljanje ima torej dve osnovni sestavini: element določanja smeri za doseg nekega cilja in element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg določenega cilja (Brezovšek, 2001).

Upravljanje je proces odločanja o ciljih organizacije in o načinu doseganja teh ciljev. Upravljanje torej pomeni »/.../ določati cilje organizacije in usmerjati delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant, 1998: 16).

»Upravljanje je univerzalni sodobni fenomen, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom /.../« (Šmidovnik, 2001: 33). Pojavlja se predvsem v večjih organizacijah, katere delujejo »/.../ kot kompleksen socialni sistem, kjer so problemi upravljanja obsežni in kompleksni« (Šmidovnik, 2001: 33).

Upravljanje lahko razumemo tudi kot »/.../ poseben pomožni delovni proces, ki omogoča opravljanje temeljnega dela neke organizacije. Ta pomožni delovni proces predstavlja posebno dejavnost – to je upravno dejavnost, ki vsebuje opravila, katera so organizacijske,

urejevalne ter tehnično-manipulativne narave in kot takšna vplivajo na redni potek temeljnega dela organizacije« (Rakočevič, 1991: 12).

Šmidovnik (v Rakočevič, 1991: 16) opredeljuje pojem upravljanja v okviru upravljanja v organizacijskih sistemih (torej ne v bioloških in tehničnih sistemih). Po njegovi definiciji pojem upravljanja »/.../ vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, od določitve ciljev prek njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja ter prek feed-backa v obratni smeri« (Šmidovnik v Rakočevič, 1991: 16).

»Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in iz odločanja o sredstvih za doseg teh ciljev. Upravljanje je v bistvu odločanje. Odločanje o potrebah in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam« (Bučar v Rakočevič, 1991: 13). Iz tega sledi definicija pojma uprave, ki je del opisanega procesa, in sicer tisti del, ki se nanaša na odločanje o sredstvih (Bučar v Rakočevič, 1991: 13).

2.2. UPRAVA

Za boljše razumevanje vsebine naloge je potrebno definirati tudi pojem uprave, saj bo leta preučevan skozi celotno nalogo. Če navežemo pojem uprave na prejšnji definiran pojem upravljanja, je pojem uprava precej ožji od pojma upravljanja.

Najprej je potrebno poudariti, da lahko ta pojem opredelimo na dva načina »/.../ kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev)« (Virant, 1998: 17). Če povedano poenostavimo »/.../ pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo« (Virant, 1998: 17). V funkcionalnem smislu različni teoretiki upravo pojmujejo na različne načine. Organizacijska teorija opredeljuje upravo kot »/.../ organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo« (Virant, 1998: 18). Medtem ko je Fayol obravnaval upravo kot »/.../ eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje,

usklajevanje in kontroliranje« (Virant, 1998: 18). Sistemska teorija gleda na organizacijo kot na sistem in ugotavlja, da ima vsak takšen sistem poseben upravni podsistem, ki usmerja delovanje celotnega sistema. Znana je tudi kibernetična teorija upravljanja, ki gleda na upravljanje kot na neprestano kroženje informacij (Virant, 1998: 18).

»Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji bi lahko upravo označili kot tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je torej del upravljanja v organizaciji, in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev – vendar ne neposrednega operativnega izvrševanja odločitev, temveč sprejemanje novih odločitev« (Virant, 1998: 18). Tako lahko rečemo, da je pojem uprave tesno povezan s pojmom odločanja, predvsem ko gre za »/.../ konkretnejše odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije« (Virant, 1998: 18).

Sedaj ko smo opredelili upravo kot dejavnost lahko opredelimo upravo še organizacijsko. Virant (1998: 18) pravi, da »/.../ uprava so tisti subjekti (posamezniki, organi, organizacijske enote ipd.), ki izvajajo to dejavnost – ki torej upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih«.

Upravo lahko definiramo tudi v širšem ali ožjem smislu. V najširšem smislu je uprava celokupnost dejavnosti upravljanja ne glede na to, če je ta dejavnost pravna ali ne in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo. To pomeni, da pojem uprave obsega vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami oziroma privatno upravljanje in vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami, ne glede na to ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbeno skupnost v celoti. V ožjem smislu pa se pojem uprave nanaša na dejavnost, s katero se realizirajo sprejeti cilji. Ko danes govorimo o upravi, pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti upravljanja oziroma javnega upravljanja, ki so v zvezi z izvornim določanjem najvišjih ciljev skupnosti (Brezovšek, 2001).

Na drugi strani Vavpetič (v Rakočevič, 1991: 12) opredeljuje upravo na naslednje načine:

- uprava je pomožna dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno upravljanje temeljnih nalog organizacije;
- uprava je posebna strokovna dejavnost, ki mora imeti svoj sistem in metode dela ter katere mora stalno prilagajati razvijajočim in spreminjajočim se razmeram in pojmom;
- uprava mora biti prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog. Zato si ne more sama sebi določati nalog niti ne more biti sama sebi namen.
- poleg glavne vsebine uprave, ki se kaže v opravljanju urejevalne, organizacijske in tehnično manipulativne dejavnosti, sodi k upravi tudi opravljanje raznih drugih opravil, zlasti vodstvene dejavnosti, s katero se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.

Upravo lahko torej definiramo kot »/.../ dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Potreba po upravi nastane tedaj, ko je potrebno oblikovati neko organizirano delo. Upravo bi zato lahko skladno z delitvijo dela razumeli kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti (Rakočevič, 1991: 18).

2.3. JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA

Glede na to, da bo v nalogi namenjen večji poudarek na pojmu javne uprave in javnega upravljanja, se ne moremo izogniti opredelitvi teh dveh pojmov. Torej v najširšem smislu pomeni javno upravljanje celokupnost vseh dejavnosti upravljanja, ki se opravljajo v interesu družbene skupnosti.

Virant opredeli javno upravljanje kot »/.../ upravljanje v javnih zadevah in javno upravo kot upravo v javnih zadevah« (Virant, 1998: 18).

Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša taka skupina je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti – npr. občine, pokrajine in druge lokalne

skupnosti. V državi lahko obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu. Skupna značilnost vseh teh skupnosti (organizacij) je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji izmed vseh organizacij le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države. Le-ta lahko namreč poveri del oblasti tudi drugim javnopravnim skupnostim, kot so npr. lokalne skupnosti. Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je v zadovoljevanju potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe – torej skupne potrebe svojih prebivalcev. (Virant, 1998: 18-19).

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

Javna uprava ima regulativno funkcijo, kar pomeni dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja. Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog in sicer represivne naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za obstoj družbenega in ustavnega sistema (Šmidovnik, 1985: 135).

Sedaj ko je pojem javnega upravljanja in javne uprave definiran, je potrebno opredeliti še pojem državne uprave, ki jo pojmuje kot ožji pojem javne uprave.

2.4. DRŽAVNA UPRAVA

Kot že omenjeno je pojem državne uprave ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema poleg državne uprave tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Lahko pa trdimo, da je »/.../ državna uprava zgodovinsko gledano

najstarejši segment javne uprave. Drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe)« (Virant, 1998: 63). Za državno upravo lahko trdimo, da predstavlja »/.../ tisti aparat prek katerega država deluje in prek katerega izvršuje politične odločitve« (Virant, 1998: 63). To pomeni, da državno upravo smatramo kot jedro javne uprave.

»Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene« (Rakočevič, 1991: 127). Tako kot je v vsaki organizaciji za uresničevanje ciljev in nalog nujno pomembna upravna dejavnost, je takšna dejavnost potrebna tudi za delovanje vsake države. »V državi to dejavnost opravlja državna uprava. Državna uprava tako kot vsaka druga uprava lahko uresničuje svoje naloge samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti s tistimi, ki opravljajo druge naloge države, se pravi v soodvisnosti in povezanosti z drugimi državnimi organi« (Rakočevič, 1991: 127).

Državno upravo lahko definiramo skozi organizacijski vidik »/.../ kot skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike« (Virant, 1998: 63). Funkcionalni vidik pa definira državno upravo kot »/.../ dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa« (Virant, 1998: 63).

Za organizacijo državne uprave, kot smo jo definirali, veljajo spodaj naštetje značilnosti (Žurga, 2001: 11):

- odziva se na strategije in politike, ki so zunaj njenega neposrednega nadzora ter se izpostavlja nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljuje številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;
- je (lahko) omejena pri izbiri svojega »trga« oziroma skupnih strank (uporabnikov);
- dotika se potreb posameznikov in jih uravnava s potrebami skupnosti, uravnava razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnava prednosti s slabostmi;
- svoje storitve zagotavlja v političnem okolju ter uravnoveša politične potrebe z zahtevami strank.

2.5. DRŽAVNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Državna uprava Republike Slovenije je natančneje definirana v Zakonu o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002; v nadaljevanju ZDU). Prvi člen zakona definira položaj državne uprave kot del izvršilne oblasti Republike Slovenije, katera izvršuje upravne naloge. Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (ZDU, 2. člen), opravlja svoje delo po pravilih stroke in pri opravljanju svojega dela mora biti politično nevtralna in nepristranska (ZDU, 3. člen).

Državna uprava Republike Slovenije izpolnjuje naslednje upravne naloge:

- sodelovanje pri oblikovanju politik, kar pomeni, da uprava pripravlja za vlado zakone, podzakonske predpise, druge akte in druga gradiva ter mora zagotavljati drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik (ZDU, 8. člen);
- izvršilne naloge, v okviru katerih uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema Državni zbor Republike Slovenije, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (ZDU, 9. člen);
- inšpekcijski nadzor, na podlagi katerega uprava inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov (ZDU, 10. člen);
- spremljanje stanja družbe na področjih za katera je pristojna in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države (ZDU, 11. člen);
- uprava na podlagi in v okviru zakona, drugih predpisov in državnega proračuna ima nalogo spodbujanja oziroma usmerjanja družbenega razvoja (ZDU, 12. člen);
- uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom v okviru javnih zavodov in gospodarskih družb ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih (ZDU, 13. člen).

V okviru državne uprave Republike Slovenije opravljajo upravne naloge ministrstva, organi v njegovi sestavi in upravne enote (ZDU, 14. člen). Javne agencije pa so ustanovljene za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu (ZDU, 15. člen).

Da bi državna uprava sledila trendom razvoja družbenih sistemov in da bi postala bolj odzivna do strategij in politik ter prijaznejša do strank, mora v svoj sistem vnašati spremembe, saj v drugačnem primeru ne bo dohitevala družbenega razvoja. Da bi lažje razumeli, kaj obsega pojem reforme javne (državne) uprave, je potrebno definirati sam pojem reforme.

2.6. REFORMA

Pojem reforme je v slovarju tujk definiran kot »/.../ preoblikovanje, preureditev, preuredba, prenaredba, preustroj. V političnem smislu pa pojem ponazarja izboljšanje, preureditev obstoječih razmer po mirni poti, brez sprememb v družbenih temeljih« (Slovar tujk, 1987: 603).

2.7. REFORMA JAVNE UPRAVE

Če pojem reforme pomeni izboljšanje oziroma preureditev, lahko rečemo, da pojem reforme javne uprave pomeni izboljšanje oziroma preureditev javne uprave.

Brejc definira reformo javne uprave kot »/.../ trud, usmerjen k dobremu vladanju, je zavestno spodbujanje in vodenje reorganizacije ali preureditev vladnega aparata, ki vključuje reorganizacijo organizacijskih enot, opredelitev poslanstva in funkcije teh enot, postopke in metode izboljšav, izobraževanje zaposlenih, izboljšanje koordinacije na vseh ravneh itd.« (Brejc, 1997: 22).

Na podlagi tega je za uspešno reformo javne uprave potrebno slediti doseganju naslednjih ciljev (Wright, 1997: 7-13):

- zmanjšanje vpliva države,
- uvajanje menedžerskih prvin iz privatnega sektorja v javni sektor,
- povečanje učinkovitosti na vseh ravneh delovanja organizacij državne uprave,
- omejevanje povečevanja uprave,

- zmanjševanje stroškov delovanja uprave,
- povečanje transparentnosti delovanja državne uprave,
- dekoncentracija državne uprave.

Za uresničevanje postavljenih ciljev reformiranja državne uprave je potrebno, da le-ta preskoči meje javne administracije in začne uvajati prvine javnega menedžmenta. Potrebno je, da se država začne modernizirati in začne v svoje delovanje uvajati prvine privatnega sektorja, katere spodbujajo k bolj kakovostnemu in učinkovitejšemu delovanju organizacij. Tak način delovanja vsebuje model novega javnega menedžmenta, ki ga večina razvitih držav poskuša uvesti v delovanje državne uprave in uporabiti kot model reformiranja svojih državnih uprav.

2.8. NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Novi javni menedžment (angl. New Public Management – NPM) je koncept, ki vnaša v delovanje javnega sektorja »/.../ pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja« (Žurga, 2001: 49).

Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njihovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitve odgovornosti ter pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov, ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 2001: 49).

Z uvajanje načel novega javnega menedžmenta državne uprave naj ne bi več razmišljale le o »/.../ varnosti delovanja v zaledju zakonitosti« (Žurga, 2001: 49), temveč bi poudarek začele dajati tudi na »/.../ uspešno in učinkovito delovanje, za doseganje postavljenih ciljev organizacij« (Žurga, 2001: 49).

Tako si večina razvitih demokratičnih držav prizadeva prek reformnih procesov državne uprave uvajati v le-to načela in značilnosti novega javnega menedžmenta. Z uvajanjem načel novega javnega menedžmenta, ki izhajajo predvsem iz pozitivnih prvin privatnega sektorja, lahko dosežemo višjo kakovost delovanja organizacij državne uprave ter tudi večjo uspešnost in učinkovitost, kar privede do večjega zadovoljstva uporabnikov.

V nadaljevanju bo definiran pojem kakovosti in kakovosti v državni upravi. Potreba po definiciji se pojavi predvsem zato, ker je ta pojem značilen predvsem za okolje privatnega sektorja in ga v tem konceptu tudi lažje razumemo.

2.9. KAKOVOST

Za pojem kakovosti obstajajo številne definicije. Navedli jih bomo le nekaj.

- Kakovost je ujemanje z zahtevami.
- Kakovost je celota lastnosti in značilnosti izdelka ali storitve, ki temelji na njegovi sposobnosti, da zadovolji določeno potrebo.
- Kakovost storitev je taka, da opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika.
- Kakovost pomeni zadovoljevanje strank, ne le z izpolnjevanjem njenih pričakovanj, temveč z njihovim preseganjem.
- Kakovost je doseganje vseh lastnosti izdelka ali storitev, ki jih kupec pričakuje (Pečar, 2001: 248).

Pojem kakovosti bi lahko opredelili tudi kot:

- 1. Stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje specificirane zahteve.*
- 2. Stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja.*
- 3. Skupek vseh lastnosti ali karakteristik proizvoda, procesa ali storitev, ki se nanašajo na sposobnost, da izpolnijo postavljene ali neposredno izražene potrebe (Opredelitev po standardu ISO 8402 v: Žurga, 2001a: 30).*

Poleg splošnih definicij, ki kot vidimo poudarjajo nujnost upoštevanja potreb uporabnika, »/.../ pa obstaja tudi matematično naravnana definicija« (Pečar, 2001: 248), katera pravi, da je »/.../ kakovost določena s stopnjo, do katere izdelek ali storitev izpolnjuje zahteve in pričakovanja uporabnika/kupca« (Pečar, 2001: 248).

Kakovost pomeni »/.../ skladnost s specifikacijami, standardi in/ali s pričakovanji strank« (Žurga, 2001a: 30-31). Za kakovost v državni upravi bi pa to pomenilo, da deluje v skladu s sprejetimi predpisi in v skladu s pričakovanji državljanov, kot uporabnikov njenih storitev (Žurga, 2001a: 30-31).

2.10. KAKOVOST V DRŽAVNI UPRAVI

Izraz kakovost v državni upravi predstavlja »/.../ kakovost delovanja državne uprave in kakovost njenih storitev« (Žurga, 2001: 7).

Skozi definicije ključnih pojmov spoznamo, da vsaka država prek reforme javne (državne) uprave teži k doseganju kakovosti njenih storitev. K temu teži predvsem zaradi pričakovanja državljanov oziroma uporabnikov storitev »/.../ po boljšem delovanju državne uprave in po kakovostnejših javnih storitvah« (Žurga, 2001: 34).

Ta pričakovanja se čedalje bolj večajo, zato se države trudijo uvajati kakovost v delovanje organizacij državne uprave prek ciljev¹:

- doseganja zadovoljstva uporabnikov njenih storitev, ki so lahko notranji (zaposleni) ali zunanji (državljeni),
- razvijanja takšne organizacije kot si jo želijo imeti uporabniki storitev,
- oblikovanje delovnih skupin, katere bodo uvajale inovacije na vseh stopnjah v delovnem procesu,
- zagotavljanje izobraževanja zaposlenih.

Na podlagi tega so postale organizacije državne uprave bolj pozorne na kakovost storitev, ki jih ponujajo in posledično na zadovoljstvo strank. To lahko privede do zasledovanja cilja uvajanja celovite kakovosti delovanja organizacij državne uprave. Doseganje celovite kakovosti je po definiciji Mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO) menedžerski pristop, ki je usmerjen predvsem v kakovost delovanja organizacije. Da organizacija pride do takšnega dosežka je potrebno, da zasleduje dolgoročni cilj zadovoljstva uporabnikov storitev, s tem da vključi v takšno delovanje vse člane organizacije. Potrebno je tudi, da organizacija v sistem delovanja uvaja komponente učinkovitega uvajanja programa kakovosti. Te so²:

- podpora s strani vodstva države pri uvajanju kakovosti v delovanje organizacij,
- podpora s strani vodilnih v organizaciji,
- osredotočenost na stranke (notranje in zunanje),
- vključevanje zaposlenih,
- izobraževanje zaposlenih,
- prepoznavanje uspehov,
- merjenje rezultatov.

Uvajanje kakovosti v državno upravo ne privede samo do večjega zadovoljstva strank, ampak vzpodbudi tudi učinkovitejše delovanje zaposlenih, posledično pa privede do zmanjšanja stroškov delovanja organizacije. To kot smo že omenili dviguje ugled organizacijam in seveda privede do uspešnejše in učinkovitejše uprave.

^{1, 2} Robertson W., Robert and Gill Paul: *District of Maple Ridge, British Columbia: Best Practices – Linking Quality to Business Planning and Performance Goals in Local Government*, <http://www.governmentquality.org> (28.12.2002).

2.11. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST

Ta dva izraza izhajata predvsem iz privatnega sektorja kjer uspešnost pomeni za privatni sektor doseganje profita. V javnem sektorju pa se profita ne dosega in tako ne moremo meriti uspešnosti delovanja organizacije prek njenega profita. Kriterij za merjenje uspešnosti organizacij javnega sektorja mora zato biti vezan na njeno poslanstvo, katerega končni cilj je praviloma zadovoljstvo uporabnikov³.

Uspešnost po definicijah ekonomistov pomeni delati prave stvari, učinkovitost pa pomeni delati stvari prav. To praviloma pomeni, da organizacija izvaja pravo dejavnost (v primeru profitno usmerjenih organizacij je to tista dejavnost, ki ji prinese največji profit), in to s čim nižjimi stroški⁴.

Uspešnost lahko opredelimo kot »/.../ stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank« (Neely v Žurga, 2001b: 90).

»Uspešnost se enači z doseganjem zastavljenih ciljev, medtem ko je učinkovitost pozitiven rezultat primerjave med vloženimi viri (inputom) in dobljenimi rezultati (outputom) /.../« (Kovač, 1998: 87).

»Ferfila navaja, da nas pri uspešnosti in učinkovitosti državne uprave v prvi vrsti zanima, kako uspešna in učinkovita je posamezna vlada oziroma njena služba v razreševanju ekonomskega problema posamezne družbe. Meni, da je ocenjevanje vlade nujno seštevek ocen dela njenih posameznih resorjev, učinkovitosti posameznih politik, pa tudi vladnih podjetij in institucij« (v Žurga, 2000b: 22).

^{3, 4} Hrovatin, Nevenka: *Kako jadрати čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij?*, *Ekonomski vidik menedžmenta nevladnih organizacij*, <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Hrovatin.html> (28.12.2002).

2.12. POSLOVNA ODLIČNOST

Državni uslužbenci in voditelji držav se čedalje bolj zavedajo, da je potrebno v delovanje »/.../ organizacij državne uprave uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja« (Žurga, 2001a: 29). Kljub temu, da vemo, da je državna uprava samo ena in ima pri izvajanju svojih storitev monopolni položaj, mora upoštevati zahteve strank, ki se vedno bolj večajo. Iz te strani gledana je torej nujen razvoj javne (državne) uprave, da bo lahko kakovostno in učinkovito delovala in sledila potem privatnega sektorja.

Razvoj državne uprave se nanaša na številne njene segmente; na vloge in funkcije državne uprave, ki se v času spreminjajo, na povečevanje odzivnosti državne uprave na aktualna dogajanja in na razvoje na drugih področjih, na povečano osredotočenje na stranke državne uprave, na kakovost storitev in delovanja državne uprave, na razvoj novih storitev državne uprave, ki jih narekujejo spremembe v potrebah in spremembe v možnostih, ki nove storitve in nove načine zagotavljanja storitev državne uprave omogočajo, na uvajanje novih načinov in metod upravljanja, vodenja delovanja državne uprave, novih metod in tehnik dela idr. (Žurga, 2001a: 29-30).

Vse kar smo navedli so cilji reformiranja državnih uprav, ki jih podpira koncept novega javnega menedžmenta. Takšni doseženi cilji naj bi pripeljali do kakovostnejše, učinkovitejše in uspešne državne uprave. Vse to pa lahko pelje do najvišjega iskanega cilja in sicer do dosežka odličnosti državne uprave.

Eden od modelov ocenjevanja delovanja organizacij in tudi organizacij v državni upravi je ocenjevanje po evropskem modelu poslovne odličnosti EFQM. Leta 1988 je 14 predsednikov uprav velikih evropskih korporacij ustanovilo European Foundation for Quality Management – EFQM, z namenom promocije evropskega menedžmenta in kvalitete kjerkoli je to mogoče, tudi v javnem sektorju. Poslovna odličnost po evropskem Modelu odličnosti - EFQM oziroma njena metodologija ima za sodelujoče organizacije naslednje značilnosti⁵:

- omogoča dobro prepoznavanje lastne organizacije,

- omogoča identifikacijo lastnih prednosti in pomanjkljivosti,
- omogoča konkurenčne primerjave,
- vpliva na pozitivno samopodobo,
- vpliva na notranjo motivacijo zaposlenih,
- vpliva na promocijo organizacije, ki se prijavlja v postopek presojanja,
- vpliva na ugled organizacije in na prestiž.

Filozofija modela EFQM je v dejstvu, da se zadovoljstvo kupcev in zaposlenih ter družbe dosežeta z udejanjanjem strategije in načrtovanjem, z upravljanjem s sposobnostmi zaposlenih ter z upravljanjem z viri, sistemi kakovosti in procesi; vse to pa na koncu vodi k odličnosti v poslovnih rezultatih. Organizacije, ki zasledujejo cilju doseganja poslovne odličnosti delovanja, lahko konkurirajo za pridobitev nagrade EFQM. Pomemben segment prijavljene organizacije, ki konkurira za nagrado EFQM je samoocena organizacije. Skozi samooceno, ki jo izvedejo verzirani notranji presojevalci, dobi organizacija lastno sliko o sami sebi, ter na osnovi tega menedžment organizacije lahko določa ukrepe za izboljšanje stanja, to pa je tisto, kar edino vodi k uspehu in k poslovni odličnosti - nenehno stremenje k boljšemu⁶.

Tudi v Sloveniji v organizacijah državne uprave lahko stremimo k doseganju poslovne odličnosti z modelom odličnosti EFQM. V Sloveniji je bil tako leta 1991 ustanovljen Urad Republike Slovenije za standardizacijo in meroslovje (USM), ki je v sodelovanju z EFQM prevzel Evropski model poslovne odličnosti in ga vgradil v Priznanje RS za poslovno odličnost. Danes Urad deluje v okviru Ministrstva za šolstvo, znanost in šport z imenom Urad Republike Slovenije za meroslovje (MIRS) ter opravlja strokovne, administrativne in promocijske dejavnosti za Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost. Pri tem sodeluje s strokovnimi ustanovami s področja vodenja in upravljanja, varovanja okolja in upravljanja kakovosti in je član EFQM-a.

Proces priznanja RS za poslovno odličnost je enak za večja podjetja, javni sektor in za majhna ter srednje velika podjetja. Model priznanja odraža ključne značilnosti vodenja odlične organizacije in vsak element modela ima utežen rezultat točkovanja. Dokument, ki

⁵ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO, http://www.usm.mzt.si/PRSPO/prspo_splosno.htm (28.12.2002).

ga mora predložiti prijavitelj za priznanje (vloga) mora temeljiti na samooceni organizacije po merilih iz modela. Vlogo nato obravnava skupina verziranih in posebej usposobljenih ocenjevalcev, s čimer zagotavlja ravnotežje mnenj in doslednost. Po pregledu predlogov ocenjevalne komisije in po odločitvi posebnega odbora za priznanje, Predsednik Vlade RS podeli Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost organizacijam, ki izkazujejo najvišje standarde celovitega upravljanja kakovosti ⁷. Več o tem modelu bo prikazano še v petem poglavju.

^{6, 7} Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO, http://www.usm.mzt.si/PRSPO/prspo_splosno.htm (28.12.2002).

3. REFORMA JAVNE UPRAVE

Javna (državna) uprava ima zelo pomembno vlogo v državi in družbi. Lahko bi rekli, da brez nje družba praktično ne bi mogla delovati, saj je javna (državna) uprava postala del družbe. Državna uprava že od samega nastanka, ko je imela represivno funkcijo, do danes posega v delovanje posameznika, tako v odnosu med posamezniki samimi, torej v privatni sferi življenja kot tudi v odnosu med državo in državljanom. Ta odnos med državno upravo in družbo postaja intenzivnejši in se z družbenim razvojem in pojavom zahtev državljanov po večji vključenosti v delovanje javne (državne) uprave, začenja spreminjati v odnos med tistim, ki zagotavlja storitve (državna uprava) ter tistim, ki storitve uporablja (posameznik, državljan). Ta odnos nas nekoliko spominja na tržni odnos v privatnem sektorju, kar pa nam daje občutek nepovezanosti z državno upravo, saj je le-ta del javnega sektorja in naj se je ne bi dalo enačiti s privatnim sektorjem. Moramo pa se zavedati, da je današnja družba doživela kopico sprememb, med katere prištevamo pojav demokratizacije družbe, globalizacije družbe, informatizacijo, pojav sprememb na gospodarskem področju s pojavom velikih transnacionalnih korporacij, pojav velikih svetovnih združenj in tako dalje. Vse te spremembe zahtevajo od družbe nenehno prilagajanje. Prilagajanja pa se ne zahtevajo samo od družbe, ampak tudi od držav samih. Posledično pa prihaja do zahtev po spremembah na področju javne (državne) uprave, ki naj bi sledila sodobnim trendom razvoja. Na podlagi tega se številne demokratične države odločajo za reformiranje lastne državne uprave.

V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljeni razlogi za reformo javne (državne) uprave, kakšne cilje si države postavljajo pri reformiranju uprav in na kakšne načine to dosežejo. Predstavljen bo tudi način, cilji in dosežki reformiranja slovenske javne (državne) uprave.

3.1. RAZLOGI ZA REFORMO JAVNE UPRAVE

Klasičen model delovanja javne uprave, ki temelji na Webrovih teoretičnih izhodiščih ima že skoraj stoletno tradicijo in lahko bi rekli, da določena izhodišča še danes veljajo za delovanje javne (državne) uprave. Taka izhodišča so predvsem »/.../ hierarhija, strokovnost in politična nevtralnost javne (državne) uprave« (Bugarič, 2002: 52), katera

deluje prek zakonov, ki jih sprejema »/.../ demokratično izvoljeno predstavniško telo« (Bugarič, 2002: 52), izvršuje pa jih izvršilna oblast. Na drugi strani pa imamo izhodišča, katera ne dohitevajo več družbenega razvoja in postajajo zastarela za sodobno družbo. Taka izhodišča so »/.../ rutinizirana delitev dela, depersonalizacija zaposlenih ter formalizirano komuniciranje« (Rus v Kovač, 2000a: 280).

Včasih je javna (državna) uprava delovala neozirajoč se na potrebe njenih uporabnikov. Danes pa se je začela odmikati od »/.../ klasične Webrove teorije javne uprave, ki rešitve išče v posredni legitimaciji javne uprave, in začenja vpeljevati mehanizme neposredne demokratične legitimacije delovanja javne uprave« (Bugarič, 2002: 52). To pomeni, da se uprave v zadnjih letih prizadevajo k vzpostavitvi bolj »/.../ odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično (praviloma togo) hierarhijo« (Kovač, 2000a: 280) državne uprave. Države si prizadevajo prek reformiranja javnih (državnih) uprav oblikovati bolj demokratično državno upravo, ki bo bolj prijazna do državljanov oziroma uporabnikov njenih storitev, pri čemer pa je potrebno ohraniti strokovnost. Z reformo javne uprave si države tudi prizadevajo oblikovati politično nevtralno in kakovostnejšo javno upravo.

Da bi prišli do takšne modernizacije javne uprave, si je potrebno zastaviti celovit projekt, katerega pa ni mogoče izvesti čez noč. Poseči v prenovi upravnega sistema pomeni namreč spreminjanje njegovih glavnih sestavin: državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb. Vse te sestavine so med seboj tesno povezane in soodvisne, spremembe v enem od strukturnih elementov sistema povzročajo spremembe v drugih delih, skratka, gre za relativno sklenjen krog medsebojnega vplivanja in povezovanja. Med državami, ki so se odločile za modernizacijo javne uprave, so se razvile neke skupne globalne razvojne usmeritve. Razlogi za razvoj takšnih globalnih usmeritev so naslednji (Debelak, 1997:36-37):

- Država v sodobnih družbah izgublja svojo oblastveno funkcijo, zato se mora težišče njenega delovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje posameznih javnih dobrin in storitev državljanom.
- Ta razvojna težnja se mora odražati tudi v organizaciji uprave. Njen cilj ni več zagotavljanje represivne funkcije nad državljanom, ampak mora omogočiti čim boljše

izvajanje njene servisne in pospeševalne funkcije. Zato mora spremeniti svojo notranjo hierarhično obliko organiziranosti.

- Eden izmed razlogov prenove javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni samo dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemi javnih služb na različnih ravneh.
- Z upadanjem oblastvene funkcije države ter z naraščanjem njene servisne in pospeševalne funkcije postaja upravna dejavnost zelo zahtevna strokovna dejavnost, zato se pojavlja potreba tudi po večji profesionalizaciji javne uprave.
- Vse bolj pogosto se srečujemo s prenosom servisne funkcije uprave iz državnega v zasebno področje; uvajanje institucionalnega pluralizma in oblikovanje tako imenovanega sektorja nevladnih organizacij postaja imperativ v sodobnih upravnih sistemih.
- Pogost pojav so tudi zahteve po deregulaciji in zmanjšanju administriranja; pri tem so bolj v ospredju spremembe funkcij uprave, kot npr. opuščanje nepotrebnih in pridobivanje tistih, ki jih v sodobnem političnem in tržnem sistemu uprava mora opravljati, kakor pa zmanjšanje števila zaposlenih.

Na podlagi zgoraj povedanega se je tako oblikovalo mnenje o začetku reformiranja javne uprave, predvsem na področju legalnosti, politične neodvisnosti, strokovnosti, ekonomičnosti ter kakovosti in odličnosti javne uprave. Navedena področja se nam nekako zdijo najpomembnejša za delovanje javne (državne) uprave, niso pa edina, ki jih je potrebno reformirati.

Če želimo seči v globino razlogov reforme javne uprave, se lahko sklicujemo na besede Schneiderja, ki navaja naslednje razloge za uvajanje reforme, kateri izhajajo predvsem iz razvoja družbe. Pravi, da v splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in istočasno povzročajo tudi reformne procese (Schneider v Stanonik, 2000: 296-297):

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva,
- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,

- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Če primerjamo razloge za reformo javne uprave, ki jih navaja Debelak in tiste, ki jih navaja Schneider, opazimo, da Debelak vidi razloge za reformo predvsem v neprimernem delovanju organizacij javne uprave. Na drugi strani pa Schneider navaja trende družbenega razvoja, kateri povzročajo neizogiben razvoj javne uprave. Če strnemo ta dva pogleda pridemo do ugotovitve, da klasične Webrove organizacijske strukture javnih uprav ne morejo več slediti sodobnim trendom razvoja družbe, kot so globalna konkurenca, tehnološka revolucija, deregulacija in privatizacija gospodarstva, presežek osnovnih dobrin in redistribucija proizvodnje ter vrednostne in demografske spremembe ljudi. Zato se pojavljajo trendi po modernizaciji javne uprave in oblikovanju sodobnih upravnih sistemov, kateri bodo lahko sledili družbenemu razvoju.

Prikazali smo ključne razloge, ki so vzpodbudili začetek reformnih procesov javne (državne) uprave in nakazali možne rešitve za vzpostavitev sodobnejših upravnih sistemov. Sedaj ko smo odgovorili na vprašanje, zakaj je potrebno reformirati javno (državno) upravo, pa je potrebno pozornost obrniti tudi na možne načine oziroma vrste reformiranja javne (državne) uprave.

3.2. VRSTE IN NAČINI REFORMIRANJA JAVNE UPRAVE

Trendi modernizacije oziroma reformiranja javne (državne) uprave so se pojavili po vsem svetu, v razvitih in nerazvitih državah. Takšni trendi modernizacije so se intenzivno začeli pojavljati predvsem ob koncu 70-ih let. »Zanimivo pa je, da se težnje in zahteve za uvedbo reforme pojavljajo najprej in v največji meri v državah, ki imajo najbolj učinkovito javno upravo in ne v tistih državah, ki bi glede na (ne)rezultate to najbolj potrebovale« (Stanonik, 2000: 299-300).

Organiziranost držav se v svetu precej razlikuje, poleg tega se razlikuje tudi kultura držav, njihovo zgodovinsko ozadje in družbena ureditev. Kot posledica te raznolikosti so se razvile različne oblike reformiranja javnih uprav. Če pa poiščemo neke skupne značilnosti teh reform, bi lahko rekli, da je povsod cilj reformiranja v »/.../ spreminjanju obsega,

velikosti, preoblikovanju strukture in funkcije, povečanju učinkovitosti in spreminjanju kulture javne uprave in sicer s pomočjo različnih metod in tehnik« (Stanonik, 2000: 299), ki jih bomo zaradi izvirnosti predstavili v angleščini:

- downsizing; ki pomeni zmanjšanje zaposlenih v organizaciji in zajema razne postopke, s pomočjo katerih zmanjšujemo število zaposlenih, da bi tako zmanjšali stroške delovanja organizacije;
- resource-squeezing; zmanjševanje porabe virov oziroma sredstev javne uprave z boljšim izkoriščanjem obstoječih virov;
- cut-back management; menedžment, ki se zavzema za zmanjšanje porabe sredstev državne uprave tam, kjer je to potrebno in se ta sredstva prerazporedi na druge dejavnosti državne uprave;
- 3Es concept (Koncept 3-ejev) – effectiveness (uspešnost), efficiency (učinkovitost) and economy (gospodarnost);
- privatisation; privatizacija določenih dejavnosti javnega sektorja (npr. privatizacija železniškega prevoza,...). Država proda določene dejavnosti privatnemu sektorju;
- outsourcing; javni sektor oddaja opravljanje del zunanjim partnerjem;
- marketisation; oblikovanje tržnih zakonitosti pri alokaciji virov v javnem sektorju. Kot primer lahko navedemo zdravstveni sistem v Veliki Britaniji, ki tržno ravna pri nabavi sredstev, da bi lahko nudil pacientom ugodnejše storitve;
- new public management; Novi javni menedžment je koncept, ki vnaša v delovanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja;
- contractualisation; je način doseganja večje učinkovitosti delovanja organizacij javnega sektorja prek pogodbenišтва med zunanjimi in notranjimi partnerji – pogodbeno opravljanje del. Med te sodijo tudi pogodbe z menedžerji, kateri z njihovim delovanjem in znanjem privedejo do uresničevanja zelenih ciljev organizacije.
- customerisation; usmerjenost k strankam;
- automatisisation; avtomatizacija rutinskih opravil v javnem sektorju.

V vseh državah se trudijo, da bi zmanjšali sredstva za delovanje države, zmanjšali vpliv in obseg države ter povečali učinkovitost in kakovost delovanja državnih uprav. Vse to poskušajo doseči z uvajanjem pozitivnih značilnosti privatnega sektorja v javni sektor in z uvajanjem menedžerskih prijemov v delovanje javne uprave. Vse reforme se ukvarjajo

predvsem s »/.../ spremembo administriranja javne uprave v smeri, ki jo razumemo pod imenom javni menedžment« (Rus v Stanonik, 2000:299). Paradoksalno pa je, da se kljub vsem tem prijemom stroški delovanja javne (državne) uprave ne zmanjšujejo. Kvečjemu lahko rečemo, da se veča obseg uprave in s tem tudi njeni stroški delovanja. Zato se je večina držav odločila, da se usmeri predvsem v povečanje kakovosti delovanja javne uprave (Stanonik, 2000).

Kot smo že omenili, se tako države kot tudi reforme v določenih pogledih med seboj razlikujejo. Na podlagi tega so se razvile (Lane v Stanonik, 2000: 298-299):

- institucionalne reforme, katere zvišujejo potrebne vire za določanje javnega programa ali nasprotno zmanjšujejo porabo proračunskih sredstev;
- reforme, ki obsegajo oblike kot so decentralizacija, dekoncentracija, deregulacija, privatizacija, komercializacija ali podjetizacija.

Opisanim trendom modernizacije oziroma reforme javne (državne) uprave se tudi Slovenija ni mogla izogniti. Odločila se je za korenito prenovu javne (državne) uprave z uvajanjem mehanizmov privatnega sektorja in z uvedbo načel javnega menedžmenta, s čimer bi postala javna uprava bolj kakovostna, učinkovitejša in prijaznejša do uporabnikov njenih storitev.

V nadaljevanju se bomo osredotočili na način, cilje in tudi dosežke reformiranja slovenske javne (državne) uprave.

3.3. REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Zaradi približevanja Evropski uniji in zahtev upravnega okolja po večji učinkovitosti javne uprave in boljši kakovosti javnih storitev, smo se po zgledu svetovnih trendov reforme javnega sektorja lotili tudi v Sloveniji. Slovenska reforma javne uprave izhaja predvsem iz uvajanja podjetniških konceptov dela v upravo.

Na podlagi odločitve Republike Slovenije za prenovu javne uprave in zaradi posebnih tranzicijskih in integrativnih procesov v Sloveniji, se je v letu 1995 pripravil dokument

dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb javne uprave z imenom Bela knjiga. Strategijo preobrazbe slovenske javne uprave je Vlada Republike Slovenije potrdila novembra 1997 (Kovač, Stanonik, 2000: 316).

Za razumevanje zastavljenih ciljev reformiranja slovenske javne uprave je smiselno, da si najprej ogledamo razloge, ki so pripeljali do takšne odločitve.

3.3.1. Razlogi za reformo javne uprave Republike Slovenije

V slovenski javni upravi so se takoj po osamosvojitvi države tako med uporabniki javnih storitev kot med zaposlenimi v javni upravi pojavili občutki nezadovoljstva z delovanjem organov javne (državne) uprave. Pojavili so se številni problemi v delovanju organizacij javne uprave. Med temi izstopajo predvsem (Kovač, 2000a: 289-290):

- problem politične nevtralnosti uprave, pri čemer spreminjajoča se politična gibanja v preveliki meri vplivajo na delo uprave,
- problem centraliziranosti državne uprave s slabo medsektorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju,
- problem notranje nepovezanosti zakonodaje z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za neke vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve,
- sklop problemov v zvezi z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge vzpodbude) in usposabljanja, kar demotivira zaposlene osebe,
- problem neučinkovitega finančnega poslovanja (neekonomično in neažurno),
- problem izrazite usmerjenosti uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov sta vzrok negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti.

Pričujoče stanje ustvarja krizo, kar povečuje zavest o problemih in zato vodi v spremembe. Takšna kriza je povod za začetek uvajanja sprememb v javno (državno) upravo in uvajanja novega sistema upravljanja javnega sektorja, ki smo ga prevzeli po praksi zahodnih držav, katere uvajajo podjetniški koncept v sistem javne (državne) uprave - tako imenovani 'Novi javni menedžment', ki bo podrobneje predstavljen v četrtem poglavju.

Z opredelitvijo stanja dobimo osnovo za oblikovanje alternativnih rešitev in ciljev preoblikovanja javne (državne) uprave. V osnovi naj bi projekt prenove slovenskega upravnega sistema zajemal »/.../ spreminjajočo se vlogo države od represivne k servisni funkciji, decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur, profesionalizacijo, kar naj bi vodilo k odpravljanju oziroma zmanjševanju najbolj perečih problemov upravnega sistema (Debelak v Kovač, 2000a: 289). Našteti so osnovni cilji prenove javne (državne) uprave. V nadaljevanju pa si bomo natančneje ogledali področja reformiranja slovenske uprave.

3.3.2. Ciljna področja reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije

Temeljni cilj projekta reforme javne uprave v Sloveniji je analiza obstoječih in opredelitev novih funkcij sistema javne uprave. V Sloveniji smo se odločili za strukturalno reformo na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovski ravni. Ciljna področja preobrazbe slovenske uprave so (Trpin v Kovač, 2000: 322-323):

- 1. zagotoviti večji pretok pristojnosti in s tem omogočiti večjo prožnost upravnega sistema (z večjo avtonomijo pri odločanju, odgovornostjo za rezultate dela, spodbude namesto nadzora, večja fleksibilnost finančnega menedžmenta, ločitev politične in operativne funkcije, paradržavne organizacije);*
- 2. zagotoviti boljše izvajanje nalog in vzpostaviti učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti (pogodbeni pristop, ciljno usmerjeni procesi z merjenjem kvalitete in kvantitete);*

3. *razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij (notranji trg s svobodo izbire, ločitvijo upravljalvske in izvajalske funkcije, vključevanje zasebnih subjektov, upravna dovoljenja, vrednotnice);*
4. *razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku (informacijska obvešččenost, dostopnost, pridobivanje mnenj uporabnikov, participacija);*
5. *izboljšati položaj javnih uslužbencev (decentralizacija pri zaposlovanju in razvoju kadrov);*
6. *bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije;*
7. *izboljšati kakovost pravne regulative (redukcija obsega in stroškov in dvig kakovosti, zlasti na področjih mikroekonomije, tehničnih inovacij, globalizacije in decentralizacije) in*
8. *okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema.*

Vsi navedeni cilji reforme javne uprave Republike Slovenije so natančneje opredeljeni v dokumentu dolgoročne strategije reforme javne uprave. V tem dokumentu so opredeljene tudi aktivnosti na področju strukturalne in funkcionalne preobrazbe slovenske javne (državne) uprave. Namen omenjene strategije je prek zastavljenih ciljev uvesti nove funkcije javne (državne) uprave ter razviti njene moderne institucionalne oblike, ki bodo na eni strani sposobne izvesti potrebne spremembe v družbenem in ekonomskem sistemu Slovenije za njeno prilagoditev in končno vključitev v Evropsko skupnost, na drugi strani pa bodo pomenile tudi neposreden prispevek k povečanju učinkovitosti naše javne uprave. (Drugo medresorsko posvetovanje, 1997: 4).

Da bi dosegli zastavljene cilje reforme javne uprave je potrebno pridobiti »/.../ zadostno kapaciteto za implementacije, uravnoteženo in opazno politično podporo, participacijo širokega kroga nosilcev interesov in ustrezna finančna sredstva« (Drugo medresorsko posvetovanje, 1997: 4). Da bi dosegli predpostavljeno pa se ne smemo opreti samo na spremembe in dopolnitve zakonodaje, spreminjanje formalnih postopkov in struktur ter

institucionalnih okvirov, ampak moramo pozornost nameniti tudi promocijski dejavnosti in usposabljanju javnih uslužbencev.

Kot vidimo se je začetek reformiranja slovenske javne (državne) uprave začel z postavitvijo strategije in ciljev reformiranja uprave. Nadaljnje aktivnosti reformiranja so potekale z oblikovanjem nove zakonodaje, ki bo urejala to področje. Od leta 1997, ko je bila sprejeta strategija reformiranja javne uprave, je bila do danes sprejeta temeljna zakonodaja (Zakon o državni upravi, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih uslužbencih) in s tem je bila dokončana prva faza reformnega procesa državne uprave. Cilji nove zakonodaje so zagotoviti učinkovitejši javni menedžment in racionalnejšo organizacijo uprave. Implementacija sprejete zakonodaje predstavlja izhodišče reforme, dodatne podlage za reformo pa bodo funkcionalna, organizacijska in ekonomska analiza slovenske državne uprave⁸.

Sprejeta zakonodaja je podlaga za začetek drugega dela reforme državne uprave, ki se bo odrazila na treh segmentih⁹:

- v spremenjeni organizaciji in delovanju državne uprave in spremenjenem položaju javnih uslužbencev,
- v razvoju lokalne samouprave s ciljem uvedbe pokrajin v Sloveniji,
- v uveljavitvi novega plačnega sistema v javnem sektorju.

Da bi dosegli želene cilje, bo potrebno na temelju nove veljavne zakonodaje pripraviti vrsto podzakonskih aktov ter uveljaviti načrtane rešitve v celotnem javnem sektorju. Temeljne usmeritve za nadaljnjo reformo državne uprave in strategijo za njeno izvajanje pripravlja Ministrstvo za notranje zadeve.

Po pregledu razlogov, postavljenih ciljev preobrazbe slovenske javne uprave in izvajanju reforme bomo pozornost namenili še nadaljnjim smerem reformiranja javne uprave Republike Slovenije. Večjo pozornost bomo v nadaljevanju namenili področju kakovosti in poslovne odličnosti državne uprave, kar je tudi predmet preučevanja v delu.

^{8, 9} Govor ministra za notranje zadeve Rada Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, *Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del*, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).

3.3.3. Področja nadaljnjih reformnih aktivnosti javne uprave Republike Slovenije, ki so izražena skozi stebre reforme državne uprave

Reforma javne uprave se bo nadaljevala po naslednjih petih stebrih, ki so bili opredeljeni s strani Ministrstva za notranje zadeve v letu 2001:

3.3.3.1. Zakonodajno sistemski

Cilj na zakonodajnem področju, ki je bil definiran v strateškem načrtu reformiranja slovenske javne uprave, je bil vzpostaviti takšen pravni red, ki bo harmoniziran s pravnim redom evropske unije, ob enem pa vzpostaviti takšen pravni red javnega prava, ki bo lahko zadoščal potrebam urejanja delovanja sodobne javne (državne) uprave. Definirano je bilo, da bo potrebno urediti razmerja med organi v upravnem sistemu, prilagoditi funkcije državne uprave potrebam moderne družbe, prilagoditi strukturo in organizacijo državne uprave njenim novim funkcijam in novi vlogi ter vzpostaviti novo teritorialno strukturo državne uprave (Trpin, 1997).

Od leta 1997 do danes je zakonodajno sistemska prenova državne uprave s sistemskega vidika zaključena. Na zakonodajnem področju je vzpostavljen temelj za nadaljevanje implementacije reforme javne uprave. To pomeni, da imamo vzpostavljeno regulativo, ki usmerja reformne procese javne (državne) uprave. Sprejet je bil:

- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002), ki je vstopil v veljavo 29.5.2002 in ureja področja delovanja državne uprave,
- Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/2002), ki ga je Državni zbor sprejel maja 2002 in je vstopil v veljavo 29.6.2002,
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002), ki bo poenotil vprašanja organizacije inšpekcij, inšpekcijskih ukrepov in pooblastil, inšpekcijskega postopka, koordinacijo inšpekcij idr.,
- Zakon o javnih uslužbencih, ki bo prinesel spremembe, usmerjene v večjo učinkovitost, kakovost, strokovnost in politično nevtralnost uprave, je bil sprejet 11.6.2002, veljati pa bo začel 13.7.2003 (Uradni list RS, št. 56/2002).

Vlada Republike Slovenije je v februarju in marcu 2001 sprejela tudi tri uredbe in vrsto sklepov:

- Uredbo o poslovnem in delovnem času v organih državne uprave, ki ureja vsa temeljna vprašanja poslovnega časa in premakljivega začetka in konca delovnega časa ter druga vprašanja sodobne organizacije (Uradni list RS, št. 21/2001, 54/2002);
- Uredbo o načinu ugotavljanja dejstev, da delavec v državnem organu po delovnih in strokovnih kvalitetah ni več primeren za opravljanje dela (drugi odstavek 23. člena Zakona o delavcih v državnih organih Uradni list RS, št. 20/2001);
- Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, ki določa enaka pravila pri poslovanju organa s tistimi, o katerih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih odloča državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (Uradni list RS, št. 22/2001);
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o napredovanju zaposlenih v državnih organih, ki omogoča napredovanje za pet plačilnih razredov vsem delavcem (Uradni list RS, št. 67/2001).

Sprejet je tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001). Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje omenjenih standardov. Kodeks služi tudi za seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev¹⁰.

Vsem zakonodajnim projektom bo sledila izdelava in implementacija podzakonskih predpisov s področja organizacije državne uprave, in sicer pripraviti bo potrebno¹¹:

- Uredbo o določitvi in nalogah organov v sestavi ministrstev (21., 22. in 42. člen Zakona o državni upravi - ZDU),
- Uredbo o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest (27. člen ZDU),

¹⁰ *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, Na poti k poslovni odličnosti,*
http://www.mnz.si/si/szj/szj_prikaz_det.php?id=47 (30.04.2002).

¹¹ *Govor ministra za notranje zadeve Rada Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del,*
<http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).

- Uredbo o določitvi območja upravnih enot (43. člen ZDU),
- Pravilnik o načinu uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot (53. člen ZDU).

Na področju izvedbe Zakona o javnih uslužbencih pa so v pripravi številni podzakonski projekti s področja kadrovskega menedžmenta, odgovornosti zaposlenih v organih državne uprave ter usposabljanja zaposlenih v organih državne uprave.

S spremenjeno zakonodajo na področju organizacije državne uprave bo omogočena racionalnejša organizacija uprave in s tem določeni proračunski prihranki. Z ukinitvijo organov in organizacij v sestavi ministrstev na področjih, kjer takšen status ni potreben, bo omogočeno racionalnejše organiziranje spremljajočih funkcij (kadrovske, finančne, računovodske itd.) ter preglednejša razmerja znotraj ministrstev¹².

Korenito zakonsko prenovo pa bo potrebno oblikovati na področju lokalne samouprave, kjer že potekajo določene aktivnosti oblikovanja zakonodaje¹³:

- predlagana sprememba 143. člena Ustave Republike Slovenije, ki pravi, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti;
- priprava Zakona o pokrajinah,
- priprava Zakona o prenosu pristojnosti na pokrajine,
- priprava Zakona o financiranju pokrajin ter
- Zakon o občinah.

¹², ¹³ *Govor ministra za notranje zadeve Rada Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).*

Ministrstvo za notranje zadeve pa bo poleg navedenega predlagalo tudi preureditev javnega sektorja in sicer z novim:

- Zakonom o javnih zavodih,
- Zakonom o javnih podjetjih in
- Zakonom o zbornicah.

3.3.3.2. Informatizacija uprave

Na področju informatizacije javne (državne) uprave je bila v strateškem načrtu kot ključni cilj definirana informatizacija centralnega upravnega sistema. To pomeni, da bi v upravno delovanje uvedli moderno informacijsko tehnologijo (Trpina, 1997). Na tak način bi vzpodbujali uvajanje e-poslovanja in s tem zagotovili enotno opremo po posameznih delovnih mestih, povezavo administrativnih registrov in uvedbo programa za skupne naloge uprave po njenih delovnih področjih. Vse to naj bi dosegli do leta 2010 (Bohinc, 2001a: 69).

Da bi dosegli zgoraj navedeno, je bil sprejet poseben dokument, ki ureja področje informatizacije uprave. To je 'Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do 2004', ki z vidika informatizacije postavlja oziroma prenavlja globalne cilje in izhodišča razvoja delovanja, povezovanja in odpiranja vseh informacijskih sistemov javne uprave v Republiki Sloveniji ter hkrati prikazuje konkretnije načine in modele za nekatere najpomembnejše resorne informacijske sisteme javne uprave. Institucionalni vidik v dokumentu zajema vse organe in organizacije javne uprave. Ključne usmeritve dokumenta so¹⁴:

- zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanom do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne informacijske tehnologije,
- omogočiti informacije in storitve javne uprave državljanom na takšen način, da jim ne bo potrebno poznati notranjih postopkov v javni upravi in da ne bodo omejeni v geografskem smislu,
- zagotoviti takšne storitve javne uprave, da državljanom v postopkih ne bo potrebno podajati podatkov, ki so jih organu že podali v preteklosti,

¹⁴ *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP – 2004)*, Center vlade za informatiko, februar 2001, <http://www.gov.si/vrs/slo/vlada/e-poslovanje.pdf> (17.08.2002).

- omogočiti dostop do vseh javnih podatkov in do varovanih podatkov v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov,
- skrajšati odzivne čase na zahteve državljanov po storitvah javne uprave RS ter s tem dosledneje upoštevati javno mnenje in pobude javnosti,
- racionalizirati poslovanje javne uprave RS,
- vzpodbujati vse vidike e-poslovanja in možnosti dostopa do informacij in storite javne uprave ter s tem višati splošni življenjski standard,
- odpreti informacijske vire javne uprave RS tudi v širšem smislu v svetovna omrežja,
- doseči kakovostnejše sodelovanje med javno upravo RS in uporabniki oz. prebivalci,
- omogočiti večji pregled nad notranjim delovanjem javne uprave RS,
- zagotoviti enakomernejši in hitrejši razvoj na regionalni in lokalni ravni,
- pospešiti prehod Slovenije v informacijsko družbo in
- vzpostaviti e-demokracijo.

Na podlagi Strategije je bil oktobra leta 2002 sprejet 'Akcijski načrt e-uprave do leta 2004', ki opredeljuje cilje, e-storitve in naloge vzpostavitve e-uprave do leta 2004 in določa mehanizme za izvajanje in spremljanje pripadajočih aktivnosti in projektov do leta 2004. Vzpostavljena je strateška podlaga za uvajanje elektronskega poslovanja v javno upravo RS. Velik napredek je bil storjen predvsem na področju tehnološke infrastrukture in ključne zakonodaje. Sprejet je bil Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000, 30/2001), Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/1999, 57/2001 (59/2001-popr.)), Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002) in Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 8/2000, 44/2000, 81/2000, 33/2001, 45/2001, 42/2002) . Napredek je viden tudi na naslednjih področjih ¹⁵:

- razviti in uvedeni so nekateri temeljni upravni postopki za izdajo potrdil in izpiskov na podlagi povezave do ključnih javnopravnih registrov, ki predstavljajo osnovne gradnike za kompleksnejše upravne oziroma javnopravne postopke;
- v pripravi je Zakon o dostopu informacij javnega značaja;

¹⁵ *Akcijski načrt e-uprave do leta 2004, Center vlade za informatiko, oktober 2002, http://www.cvi.si/cvi/slo/vodstvo/AN-2004_1.1.pdf (14.01.2003).*

- vzpostavljen je enotni državni portal in podportali s poudarjeno informacijsko funkcijo;
- razvita in postavljena je celovita tehnološka infrastruktura: omrežja, povezave omrežij, strežniki in ustrezna oprema na delovnih mestih;
- vzpostavljeni so učinkoviti mehanizmi za varnost in zaščito podatkov in transakcij;
- vzpostavljeni sta instituciji SIGOV.CA in SIGEN.CA oziroma infrastruktura javnih ključev;
- izdelana je zasnova informacijske arhitekture za izvajanje elektronskih postopkov, s strukturo in mehanizmi ključnih registrov (meta register, register življenjskih situacij, register postopkov, register dokumentov) ter povezovanje z obstoječimi že informatiziranimi administrativnimi registri.

Vzpostavitev enotnega sistema e-uprave z ustrezno infrastrukturo bo povečalo učinkovitost uprave in prineslo koristi za prebivalce in državljane.

3.3.3.3. Kakovost in poslovna odličnost

Osnovni cilji, ki so bili postavljeni na področju doseganja kakovosti in odličnosti delovanja organov javne (državne) uprave, so doseči »/.../ povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanje stroškov, izboljšanje preglednosti delovanja, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobitev certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto« (Bohinc, 2001: 10).

Razvoj slovenske javne (državne) uprave na področju kakovosti in poslovne odličnosti gre v smeri večanja vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k strankam uprave. Le-ti so osrednji elementi tako uveljavljanja javnega menedžmenta kot uvajanja standardov kakovosti in poslovne odličnosti. Z uvajanjem ISO standardov poslovanja v različne organe uprave se želi izboljšati poslovanje in rezultate - storitve in izdelke - posameznega organa uprave ¹⁶.

Temelj uvajanja sistema kakovosti predstavlja Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001), ki določa način poslovanja organov

državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil kadar neposredno poslujejo s strankami (1. člen Uredbe). Poleg navedenega Uredba »/.../ ureja izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami. Namen izvajanja postopkov ugotavljanja kakovosti je predvsem preveriti zadovoljstvo posameznikov, kadar vstopajo v neposreden stik z uradnimi osebami v državnem organu in dobivati informacije za doseganje kakovostnejšega poslovanja. Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami ureja približevanje storitev uporabniku v smislu doseganja kvalitetnejših storitev za uporabnike (Bohinc, 2001: 10).

Kakovost v javni upravi se formalno zagotavlja predvsem s projekti certificiranja, to je z uvajanjem ISO standardov poslovanja in uvajanjem modela poslovne odličnosti, ki pripomorejo k izboljšavi poslovnih procesov v prid večji produktivnosti, racionalizaciji in optimizaciji poslovnih procesov, njihovi učinkovitosti ter dvigu standardov izobrazbene strukture javnih uslužbencev (Bohinc, 2001: 10). Upravne enote, ki jim je že bil podeljen certifikat kakovosti, so: Ljutomer, Slovenj Gradec, Šentjur pri Celju, Jesenice, Novo mesto, Tržič, Murska Sobota, Krško, Grosuplje, Postojna, Trebnje, Črnomelj in Idrija. Tudi v številnih drugih upravnih enotah potekajo projekti uvajanja sistemov vodenja kakovosti. Potekala bo tudi izdelava metodologije za pripravo predpisov, kateri bodo pripomogli k večji kvaliteti poslovnih procesov, strokovnosti in pravočasnosti ("better regulation")¹⁷.

Vizija nacionalnega programa kakovosti je, da Slovenija postane v zavesti evropske in svetovne javnosti prepoznavna kot država kakovosti. Znotraj nacionalnega programa kakovosti je bilo opredeljeno, da tudi javne ustanove in državne institucije svoje poslovanje prilagodijo mednarodnim standardom kakovosti. Izjemnega pomena za večjo kakovost in preglednost delovanja javne uprave bo tudi sprejem in uveljavitev Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ter izdelava, sprejem in uveljavitev Zakona o udeležbi javnosti v zakonodajnem postopku¹⁸.

^{16, 17, 18} Govor ministra za notranje zadeve Rada Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).

3.3.3.4. *Izobraževanje*

Cilj strategije izobraževanja v javni upravi je bil vzpostaviti takšen sistem izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev, ki bo imel nalogo ohranjanja in razvijanja upravnega sistema. Da bi ta cilj dosegli je bilo potrebno zgraditi sistem javnih uslužbencev, ki ga določa Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002). Vzpostavljena pa je bila tudi posebna organizacijska enota za izobraževanje javnih uslužbencev, ki se imenuje Upravna akademija (Trpin, 1997).

Upravna akademija je posebna šola v državni upravi, ki z upravnimi znanji nadgrajuje univerzitetna znanja upravnih delavcev, poleg tega pa tudi skrbi za njihovo permanentno in dopolnilno izobraževanje ter organizira tudi posamezna krajša izobraževanja, katerih namen je posredovati upravnim delavcem posamezna znanja in informacije, ki so nastale kot posledica sprememb v upravnem sistemu ali v njegovem okolju.

Kot glavne cilje usposabljanja in izpopolnjevanja znanj upravnih delavcev lahko naštejemo (Bohinc, 2001: 9):

- povečanje učinkovitosti delovanja uprave,
- prilagajanje znanj upravnih delavcev uvajanju novih tehnologij in postopkov dela v upravi,
- omogočanje horizontalne mobilnosti upravnih delavcev (tudi za delo na področju evropskih zadev),
- omogočanje vertikalne mobilnosti upravnih delavcev (napredovanje),
- povečanje motivacije za delo upravnih delavcev v upravnem sistemu,
- izboljšanje možnosti upravljanja s človeškimi viri.

Pomembno pa je predvsem usposabljanje in izpopolnjevanje znanj na področju evropskih zadev, katerega cilj je usposobiti različne ciljne skupine v okviru sistema upravnih delavcev za uspešno in učinkovito delo v ustanovah Evropske unije in slovenskih ustanovah, ki imajo različne naloge na področju tako imenovanih evropskih zadev. Z izvedbo strategije izobraževanja bo Republika Slovenija usposobila svoje ključne upravne delavce za prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji. Usposabljanje se nanaša na vsebine, pomembne za izvajanje pravnega reda in za sodelovanje slovenskih

upravnih delavcev pri delu delovnih teles, zlasti Sveta Evropske unije in Evropske komisije (Bohinc, 2001: 9).

3.3.3.5. Odprava administrativnih ovir

V tem kontekstu je bilo v strateškem načrtu reforme slovenske javne uprave definirano, da bo potrebno izvesti funkcionalno in strukturalno prilagoditev centralne uprave zahtevam moderne družbe ter prilagoditi strukture javne uprave njenim novim funkcijam in novi vlogi ter potrebam procesa približevanja Evropski skupnosti. Na tem področju je bilo potrebno izvesti analizo stanja ter opredeliti vsebine modernih funkcij javne uprave in poti njihovega uvajanja v javno upravo (Trpin, 1997).

»Vlada Republike Slovenije je novembra 1999 ob obravnavi ocene gospodarskih gibanj sklenila, da je potrebno pripraviti poseben protibirokratski program za poenostavitev določenih upravnih postopkov z namenom, da se omogoči hitrejša rast domačih in tujih investicij« (Bohinc, 2001: 8).

V okviru protibirokratskega programa je Vlada institucionalizirala posebno vladno medresorsko komisijo za odpravo administrativnih ovir. Ustanovljena je bila aprila 2001. Cilj programa odprave administrativnih ovir je prenova upravne organizacije in njenih postopkov, da bi ustvarili državljanom prijazno, odzivno, hitro in učinkovito upravo. To bi dosegli s pomočjo analize organizacijskih pomanjkljivosti v organih javne uprave, identifikacijo prekrivanja postopkov, ugotavljanjem potrebe po spremembi materialnih ali procesnih predpisov, z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih ter razvrstitvijo ovir za lažji dostop uporabnikov do uprave¹⁹.

Da bi posamezni organi lažje, predvsem pa bolj sistematično in primerljivo pripravili lasten skupek projektov, je na predlog komisije Vlada RS s sklepom maja 2001 bilo naloženo Ministrstvu za notranje zadeve, da pripravi enotno metodologijo za analizo stanja po organih. Na podlagi te metodologije naj bi ministrstva pripravila področne programe odprave administrativnih ovir. Osrednji cilj analize je ugotavljanje

¹⁹ Kovač, Polona (december 2001): *Analiza stanja po področjih za pripravo programov odprave administrativnih ovir. Kadrovske informacije, letnik 2, št. 4*, <http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm> (15.01.2003).

administrativnih in drugih ovir, ki vplivajo na učinkovitost dela in še posebno na kakovost storitev za stranke, v organih. Hkrati bodo poročila o analizi stanja služila kot informacija pristojnim organom za oblikovanje področnih politik (npr. kadrovske evidence v pristojnosti Kadrovske službe Vlade RS, upravni nadzor v pristojnosti ministrstva, pristojnega za upravo, oblikovanje programa usposabljanja na Upravni akademiji itd.)²⁰.

Glede na to, da smo do sedaj namenjali pozornost predvsem ciljem, področjem aktivnosti, doseženim ciljem in nadaljnjim aktivnostim reformiranja državne uprave, je potrebno nameniti pozornost še organom, ki se ukvarjajo z reformo državne uprave Republike Slovenije.

3.3.4. Organi odgovorni za reformo državne uprave Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je sprejela odločitev o reformiranju javne uprave in oblikovala strateški dokument reformiranja javne uprave Republike Slovenije. Zadolžila je vse organe javne uprave Republike Slovenije, da sledijo ciljem reforme. Kot odgovorni organ za vodenje reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije pa je Vlada RS imenovala Ministrstvo za notranje zadeve.

V okviru Ministrstva za notranje zadeve se z reformo javne uprave ukvarjajo naslednji organi:

Urad za organizacijo in razvoj uprave, ki je bil ustanovljen leta 1998 in je notranja organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve, ki opravlja naloge usklajevanja, usmerjanja, nadzora in razvoja na področjih²¹ :

- javne uprave,
- organizacije in delovanja organov državne uprave,
- delovnih razmerij zaposlenih v organih državne uprave,
- financiranja, plač in drugih prejemkov v organih državne uprave,

²⁰ Kovač, Polona (december 2001): *Analiza stanja po področjih za pripravo programov odprave administrativnih ovir. Kadrovske informacije, letnik 2, št. 4*, <http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm> (15.01.2003).

²¹ *Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave*, <http://www.mnz.si/si/14.php> (03.02.2003).

- koordinacije upravnih enot,
- upravnega nadzora,
- upravne statistike,
- obče uprave ter
- usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v upravi, vključno s strokovnimi izpiti.

Znotraj Urada za organizacijo in razvoj uprave delujejo še trije sektorji, ki skrbijo za razvoj uprave²²:

1. Sektor za organizacijo in delovanje uprave,
2. Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo,
3. Upravna akademija, ki je osrednja ustanova za izvajanje usposabljanja in strokovnih izpitov za delavce v javni upravi. Ustanovljena je bila s 1.1.1997.

V okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave je bila leta 1999 ustanovljena posebna delovna skupina Odbor za kakovost, ki se ukvarja z izboljšanjem kakovosti pri delovanju organov državne uprave. Namen njenega delovanja je oblikovanje učinkovite, državljanu prijazne, prepoznavne in odgovorne državne uprave. Cilji delovanja te skupine so predvsem²³:

- povečati zadovoljstvo strank,
- povečati zadovoljstvo zaposlenih,
- izboljšati uspešnost in učinkovitost,
- obvladovati stroške,
- izboljšati preglednost delovanja,
- dvigniti ugled in prepoznavnost,
- pridobiti certifikat kakovosti za posamezne upravne enote.

V letu 1994 je bil ustanovljen tudi poseben organ, ki se je ukvarjal s področjem reformiranja lokalne samouprave pod imenom Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo. S sprejemom ter uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah

²² Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave, <http://www.mnz.si/si/14.php> (03.02.2003).

²³ Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave, <http://www.mnz.si/si/organiziranost/uoru.html> (14.04.2002).

zakona o reorganizaciji in delovnem področju ministrstev je s 27.4.2001 Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo prenehala delovati. Njene naloge je prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve, katerega delovno področje se je razširilo s področjem lokalne samouprave v okviru Urada za lokalno samoupravo in opravlja naloge, ki se nanašajo na sistem, organizacijo, delovanje in razvoj lokalne samouprave oziroma organov lokalnih skupnosti ter na nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti na tistih področjih, ki niso v pristojnosti drugih ministrstev. Temeljne naloge s področja lokalne samouprave so predvsem ²⁴:

- naloge v zvezi z izvajanjem Evropske listine lokalne samouprave,
- priprava sistemskih predpisov s področja lokalne samouprave ter sodelovanje pri pripravi področne zakonodaje v zadevah lokalne samouprave,
- strokovna pomoč občinam, priprava analiz obstoječega stanja razvoja lokalne samouprave v državi in usklajevanje dela pri pripravi sistemskih rešitev,
- izvajanje zakonodaje s področja organizacije in delovanja lokalnih skupnosti,
- sodelovanje pri oblikovanju sistema financiranja lokalnih skupnosti in zakonodaje s tega področja,
- priprava, zbiranje, obdelava ter vzpostavitev baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti,
- vzpostavljanje informacijskih sistemov in baz podatkov za potrebe lokalnih skupnosti,
- sodelovanje z organizacijami, ustanovami in drugimi institucijami v tujih državah,
- neposredno sodelovanje v strokovnih telesih Sveta Evrope s področja lokalne samouprave,
- opravljanje nadzorstva nad zakonitostjo delovanja organov lokalnih skupnosti iz pristojnosti ministrstva ter
- druge naloge s področja organizacije lokalne samouprave in njenega uresničevanja v Republiki Sloveniji.

Glede na do sedaj prikazane teme lahko trdimo, da reforma javne (državne) uprave zasleduje cilje povečanja kakovosti in učinkovitosti njenega delovanja. Tem ciljem sledi predvsem zato, da bi povečala zadovoljstvo strank oziroma državljanov in pridobila

²⁴ Urad za lokalno samoupravo, predstavitev urada, <http://www.gov.si/loksam/index.html> (28.12.2002).

njihovo zaupanje. Da bi to dosegli, je potrebno spremeniti način delovanja javne (državne) uprave iz togega birokratskega upravljanja k bolj sodobnim menedžerskim prijemom vodenja organizacij, tako da začnemo vnašati v javno upravo pozitivne prvine privatnega sektorja. Tak način delovanja javne (državne) uprave podpira koncept 'Novega javnega menedžmenta'. Da bi lažje razumeli povezanost med zastavljenimi cilji reforme slovenske javne uprave in konceptom novega javnega menedžmenta, si je navedeni koncept potrebno ogledati.

4. NOVI JAVNI MENEDŽMENT

4.1. ŠIRŠA DEFINICIJA KONCEPTA

'Z večanjem pomembnosti tržnih konceptov in z nenehno kritiko zmeraj prekomerne državne birokracije, javnost zahteva hitro uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor in privatizacijo posameznih državnih aktivnosti. V času, ko država razpolaga z nezadostnimi viri za zagotavljanje istega (visokega) nivoja socialnih pravic, se pojavi vse več zahtev po učinkovitem delovanju državne uprave in po storitvah, ki bi ustrezale v ta namen porabljenemu denarju'.

Te spremembe v miselnosti so teoretiki združili v koncept, ki se imenuje NJM – Novi javni menedžment (Schedler in Staeger v Stanonik, 1996: 350).

4.2. NOV NAČIN UPRAVLJANJA DRŽAVNE UPRAVE

Od 70-ih let dalje se čedalje bolj pojavljajo potrebe po prenovi javnega sektorja. Pojavljajo se vedno večje zahteve uporabnikov po kakovostnejši in učinkovitejši javni upravi. Da bi javna uprava izpolnila te zahteve, je začela v njeno delovanje vnašati nove organizacijske oblike delovanja, ki izhajajo predvsem iz privatnega sektorja, katere naj bi zamenjale klasične prvine birokratske organizacije, ker le-ta ne dohaja več družbenega razvoja in potreb uporabnikov storitev javne uprave.

V nadaljevanju bomo natančneje prikazali, zakaj se je pojavila potreba po oblikovanju novih organizacijskih oblik v javni upravi. S pogledom v zgodovino ugotovimo, da so se prvi zametki javne uprave oblikovali nekje v 18. stoletju, ko se je oblikovalo mnenje »/.../ o ločitvi upravljanja od vladanja /.../« (Brezovšek, 2001: 50). Oblikovala se je torej ideja, »/.../ da se mora vladavino nad ljudmi zamenjati z upravljanjem s stvarmi« (Brezovšek, 2001: 50). V času absolutizma so je tako oblikoval samostojni strokovni organ, ki se je ukvarjal izključno z upravljanjem države. Takšna uprava je imela represivno funkcijo, imela je nalogo pospeševanja financ in trgovske dejavnosti. Na podlagi teh zametkov

javne uprave se je oblikovala javna administracija, njen glavni akter je bil birokrat (uradnik). Le-ta je »/.../ zamenjal oblastnika, ki je moč uporabljal po lastni presoji, medtem ko je birokrat moč uporabljal skladno s predpisi. Tako si je tudi beseda birokracija pridobila pozitiven pomen« (Osborne in Gaebler v Žurga, 2001: 25). Za takratne razmere je takšna organizacija javne administracije privedla do večje racionalnosti in učinkovitosti delovanja, saj je bila urejena avtoritativno in hierarhično.

Birokratski model je deloval dolgo obdobje, lahko rečemo tja do 20. stoletja. Toliko časa mu je uspelo delovati predvsem zato, ker je znal reševati osnovne težave ljudi. Zagotavljal je varnost pred brezposelnostjo in delovna mesta, stabilnost gospodarstva, osnovno pravičnost in enakost pred zakonom ter zagotavljal je dobrine, ki so jih ljudje industrijske dobe potrebovali in pričakovali, kot npr. zdravstvo, šolstvo, ceste, idr.. Kljub vsem pozitivnim lastnostim birokratskega modela organiziranosti javne uprave se je izkazalo, da takšen model ni dovolj učinkovit in uspešen. Neuspešnost in neučinkovitost birokratskega modela se je izkazala predvsem v sedemdesetih letih, ko je napočila naftna kriza in z njo dvom o nadaljnji rasti države blaginje. »Upravni sistemi razvitih držav so bili postavljeni pred dilemo ali krčiti obseg svojih storitev ali pa spodbuditi svoje notranje rezerve, tako da bodo viri učinkoviteje porabljeni. Neučinkoviti birokratski način je prešel v učinkovitejši menedžerski način upravljanja« (Žurga, 2001: 25).

Tako se je oblikoval nov model upravljanja, ki je začel v javno upravo uvajati načela privatnega sektorja, predvsem pa menedžerske lastnosti vodenja organizacij. Tako je »/.../ uvajanje menedžmenta v javno upravo povzročilo redefinicijo vloge in statusa birokrata, posledično pa tudi celotnega sistema javne uprave« (Rus v Žurga, 2001: 26). Iz tega sledi, da je začel pojem javnega menedžmenta nadomeščati pojem javnega administriranja.

Glede na to, da javni menedžment izhaja iz opredelitve splošnega menedžmenta, lahko zapišemo, da tudi javni menedžment sestoji iz štirih osnovnih prvin, ki izhajajo iz privatnega sektorja: planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja, pri čemer pomeni (Možina v Žurga, 2001: 26):

- planiranje: opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje;
- organiziranje: ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev;

- vodenje: vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje nalog in doseganje pričakovanih ciljev;
- kontroliranje: proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje.

Vse navedene prvine javnega menedžmenta so zajete v konceptu 'Novega javnega menedžmenta', ki vnaša v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz delovanja zasebnega sektorja. Ti elementi se nanašajo predvsem »/.../ na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja« (Žurga, 1997: 259). Poleg tega 'Novi javni menedžment' poudarja tudi usmerjenost k strankam oziroma uporabnikom storitev ter zaposlenim. »Glede na opredelitev poslanstva organizacije ter strategije njenega delovanja, vpeljuje opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za zagotavljanje izdelkov in storitev, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih ter stremi h graditvi nove organizacijske kulture« (Žurga, 1997: 259).

Uvajanje načel novega javnega menedžmenta spodbuja organizacije k uvajanju sodobnejših oblik delovnih procesov, k opredelitvi in razmejitvi odgovornosti ter pristojnosti. Poudarja tudi povečanje avtonomije organizacije in posameznika v organizaciji ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 1997: 259).

Prikazali smo razvoj koncepta novega javnega menedžmenta in njegove glavne značilnosti. Sam koncept deluje na desetih prvinah, ki so postale temeljni cilj reformiranja javnih (državnih) uprav v državah, ki so se odločile za takšno reformo. Za takšno smer reformiranja javne (državne) uprave se je odločila tudi Slovenija.

4.3. PRVINE KONCEPTA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Prvine novega javnega menedžmenta so predvsem (Žurga, 2001: 49):

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,
- prenova delovnih procesov,

- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,
- delegiranje in povečanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti.

Prvina *usmerjenosti k rezultatom* se ukvarja z »/.../ opredelitvijo izdelka ali storitve, to je rezultatom posameznega procesa, ter odgovarja na vprašanje, kaj je tisto, kar bo posamezna organizacija in/ali njena enota delala oziroma zagotavljala« (Žurga, 2001: 50). Na to se navezuje tudi opredelitev kako izdelek oziroma storitev doseči, kako meriti rezultate doseganja tega cilja in opredelitev odgovornosti zanje (Žurga, 2001: 50).

Usmerjenost k strankam pomeni, da bi v čim večji meri ugodili potrebam in pričakovanjem strank. Njihova pričakovanja so, da bo storitev opravljena kakovostno in pravočasno. Usmerjenost k strankam zahteva drugačno organizacijo delovnega procesa, kar povzroči spremembe v organizacijski strukturi. »Organizacijska struktura naj bi bila karseda prožna, za čim lažje in hitrejše odzivanje na spremembe v okolju ter za zagotavljanje kontinuiranosti uvajanja sprememb« (Žurga, 2001: 50). Usmerjenost k strankam pa v delovanju organizacije vnaša tudi elemente tekmovalnosti (Žurga, 2001: 50).

Prenova delovnega procesa, kjer delovni proces razumemo kot zaporedje dejavnosti, ki jih je potrebno opraviti za uresničitev določenega cilja, zajema ugotovitev stanja v izvajanju delovnega procesa, analizo stanja, opredelitev pozitivnih prvin, pripravo različnih izboljšav načina izvajanja delovnih procesov ter uresničevanje postavljenih sprememb. Tak proces deluje kontinuirano (Žurga, 2001: 50).

Nova organiziranost in novi načini vodenja delovnega procesa temeljijo na *povečanju učinkovitosti in uspešnosti* izvajanja nalog, poenostavitvi procesov, *preoblikovanju posameznih delovnih mest* idr.. Posledično pa se lahko znižajo stroški procesa in se poveča zadovoljstvo uporabnikov. »Posamezne dejavnosti ali pa tudi celotne delovne procese je

možno tudi prenesti v *izvajanje zunanjim izvajalcem*, da bi se znižali stroški ali vključilo posebno znanje, ki ga organizacija sama ne zagotavlja« (Žurga, 2001: 50). S tem se vzpostavi tudi prvina *tekmovalnosti*.

V okoljih, v katerih je to možno, prihaja do *delegiranja in povečanja avtonomije* ter prenosa pristojnosti o odločanju na tiste uslužbence, ki neprestano prispevajo k verigi vrednosti posameznega procesa. Stiki med posameznimi avtonomnimi enotami in tudi v njih, ki so bili prej pretežno vertikalno usmerjeni, so tako lahko bolj horizontalni, v smislu sodelovanja in koordinacije. Tak način povečevanja pristojnosti prispeva k večji motiviranosti zaposlenih do dela (Žurga, 2001: 50).

»Vse našteje prvine novega javnega menedžmenta so tesno medsebojno povezane. Sprememba ene prvine sistema lahko vodi k spremembi sistema kot celote ter k opredelitvi novega načina delovanja« (Žurga, 2001: 52).

Iz drugega zornega kota gledano pa lahko rečemo, da se postavljena ciljna področja reformiranja slovenske javne (državne) uprave, ki so bila predstavljena v tretjem poglavju navezujejo na navedene prvine novega javnega menedžmenta. Zagotavljanje večjega pretoka pristojnosti in s tem omogočanje večje prožnosti upravnega sistema, se ujema s prvino delegiranja in povečevanja avtonomnosti ter s prvino opredelitve in razmejitve odgovornosti. Zagotavljanje boljšega izvajanja nalog in vzpostavitev učinkovitejšega nadzora in boljšega uveljavljanja odgovornosti ter razvoj konkurenčnosti in možnosti izbire pri izvajanju upravnih funkcij se navezuje na prvino nove organiziranosti in novih načinov vodenje, uvajanja novih delovnih metod in preoblikovanje delovnih mest, povečanja učinkovitosti in uspešnosti, prvino prenosa izvajanja nalog zunanjim izvajalcem ter vzpostavitev tekmovalnosti. Cilj razvoja javnih služb, ki bodo usmerjene k uporabniku, pa se ujema s prvino usmerjenosti k strankam. Ciljno področje izboljšanja položaja javnih uslužbencev, boljšega izkoriščanja zmogljivosti moderne informacijske tehnologije, izboljšanja kakovosti pravne regulative ter okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema se navezuje na prvini usmerjenosti k rezultatom in prenove delovnih procesov. Sicer pa stroge ločnice med povezanostjo ciljev reforme slovenske javne uprave in prvinami koncepta novega javnega menedžmenta ne moremo postaviti, saj se pojmi med seboj prepletajo in tvorijo neko zaokroženo celoto.

Povezanost med prvinami koncepta novega javnega menedžmenta in ciljnim področji reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije nakazuje na to, da se reforma javne (državne) uprave Republike Slovenije navezuje na koncept novega javnega menedžmenta. Uveljavljanje tega koncepta, ki kot smo videli teži predvsem k usmerjenosti k uporabnikom, kakovostnejšemu in učinkovitejšemu izvajanju storitev, višji strokovnosti opravljanja nalog in boljši organiziranosti dela, vodi k kakovostnejši javni (državni) upravi Republike Slovenije. Kot posledica tega pa postanejo osrednje vodilo delovanja državne uprave vrednote, ki temeljijo na doseganju poslovne odličnosti.

V naslednjem poglavju bomo tako namenili večjo pozornost pojmom kakovosti in poslovne odličnosti v državni upravi, kakšen pomen in vlogo imata pri delovanju državne uprave ter njuno povezanost s cilji reforme državne uprave.

5. POJEM KAKOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

Uprava ima v sodobni družbi čedalje bolj pomembno vlogo. Opazili smo, da se z razvojem družbe, pojavi potreba tudi po razvoju javne uprave. V njeno delovanje so vse bolj pričela prodirati načela in izkušnje zasebnega sektorja, ki dajejo poudarek na usmerjenosti k uresničevanju ciljev in usmerjenosti k strankam. Tako državna uprava pridobiva servisno vlogo do svojih državljanov in poskuša kakovost njenih storitev spremljati preko odziva strank (Pretnar, 2001: 105).

»Pojem kakovosti v upravi lahko razložimo v širšem in ožjem smislu. V širšem smislu je to zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotrno delovanje uprave. V ožjem smislu pa ima kakovost v upravi enak zunanji znak kot v zasebnem sektorju: zadovoljno stranko. V tem smislu se kakovost lahko uvaja v tiste upravne organe, ki stopajo v stik s strankami« (Virant, 2000: 8). To pomeni, da kakovost v upravi »/.../ pomeni obvladovanje procesov, ki krojijo upravno delovanje v razmerju do strank« (Virant, 2000: 8). Da bi dosegli kakovost v upravi, mora le-ta postati zanesljiva, strokovna, odzivna, dostopna, ustrezljiva, hitra, točna in dobro informirana, informacije pa mora znati podajati njenim uporabnikom oziroma strankam.

Da bi dosegli takšno kakovost državne uprave je potrebno, da upoštevamo številne dejavnike, ki vplivajo na kakovost delovanja državne uprave. Med najpomembnejše štejemo (Verbič v Kovač, 2000a: 287):

- zadovoljstvo strank,
- izboljšanje komunikacijskih tokov znotraj in navzven,
- redno usposabljanje zaposlenih z zgledom vodstva,
- sistematično sprejemanje in analiziranje problemov ter
- izdelava internih navodil in standardov kakovosti,
- ustrezna opremljenost uprave, zlasti z informacijsko tehnologijo.

Da bi dosegli takšno državno upravo je potrebno, da organizacije v državni upravi zasledujejo cilje uvajanja kakovost v državno upravo, da bi dosegle čim večje zadovoljstvo strank.

5.1. RAZLOGI IN CILJI UVAJANJA KAKOVOSTI V JAVNO (DRŽAVNO) UPRAVO

Zavedati se moramo, da si morajo tako organizacije privatnega sektorja, kakor tudi organizacije državne uprave prizadevati, da se v njihovo delovanje vnaša mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in kakovosti. Prašnikarjeva (2001: 16) navaja temeljne cilje uvajanja kakovosti v lokalno samoupravo, katere pa lahko analogno uporabimo kot cilje uvajanja kakovosti v javno (državno) upravo:

- izboljšati kakovost storitev s pomočjo visoko strokovnega, korektnega in profesionalnega dela in odnosa do strank,
- izboljšati delovne pogoje zaposlenih,
- izobraziti zaposlene za delo v sodobni upravi,
- učinkoviteje in hitreje reševati zadeve,
- učinkovito upravljati s sredstvi in premoženjem,
- izboljšati in natančno določiti odgovornost posameznika v upravi.

Naloge vodstva, ki jih navaja Prašnikarjeva (2001: 16), za izpolnjevanje temeljnih ciljev uvajanja kakovosti v lokalni samoupravi ravno tako veljajo tudi za organizacije javne (državne) uprave. Te so:

- opredeliti merila kakovosti za storitve,
- ustvariti pogoje za kolektivno pripadnost kakovosti storitev,
- nadzirati dosežke in ugotavljati možnosti za izboljševanje kakovosti,
- opredeliti odgovornost vseh zaposlenih za kakovost,
- vzpostaviti učinkovito organizacijo za kakovost,
- vzpostaviti hiter in učinkovit informacijski sistem kot temeljno podporo kakovosti,
- usposobiti odlične kadre.

Da bi vodstvo lažje dosegalo postavljene cilje uvajanja kakovosti je potrebno, da si oblikuje poslovno dokumentacijo o kakovosti, ki naj bi vsebovala natančno vodenje zapisov o vsebini politike kakovosti in sestavnih elementov sistema kakovosti. Ta naj bi se uporabljala za načrtovanje, vodenje in razvijanje vseh tistih aktivnosti v organizaciji, ki vplivajo na kakovost. Tak glavni dokument vodenja postopkov do pridobitve kakovosti se imenuje poslovnik kakovosti, drugi poslovni dokumenti pa opredeljujejo postopke sistema

kakovosti in druge organizacijske procese. Poslovník kakovosti opisuje sprejeto politiko in cilje kakovosti, postopke in metode sistema kakovosti ter druge organizacijske aktivnosti, ki se nanašajo na kakovost. Ostali del poslovne dokumentacije o kakovosti opredeljuje dokumentirane postopke sistema kakovosti. Ti opisujejo predvsem odgovornost vodstva – opredelitev nalog, pooblastil in odgovornosti vodstva v zvezi s kakovostjo, vrste postopkov sistema kakovosti, principe ekonomičnosti porabe virov in znižanje stroškov nekakovosti v smislu preventivnih in korektivnih ukrepov; postopke motiviranja za kakovost in razvijanje kakovosti (Prašnikar, 2001: 18).

Do uspešne državne uprave naj bi namreč prišli z izboljšanjem kakovosti in izboljšanjem delovanja državne uprave. Sodobne organizacije javne in državne uprave vedno bolj stremijo k dvigu kakovosti svojega delovanja in storitev, ki jih zagotavljajo. To pa predvsem zato, da bi pridobile zadovoljstvo uporabnikov oziroma državljanov in postale bolj uspešne. Po splošnem pregledu pojma kakovosti v državni upravi, pregledu ciljev uvajanja kakovosti in pregledu začetnih korakov za uvajanje kakovosti v državno upravo, obračamo pozornost še na načine uvajanja kakovosti v državni upravi.

5.2. NAČINI UVAJANJA KAKOVOSTI V DRŽAVNO UPRAVO

Uvajanje kakovosti v delovanje državne uprave je precej zahtevna naloga, saj so to organizacije, ki ne proizvajajo izdelkov ampak nudijo specifične storitve. V privatnem sektorju, je namreč povpraševanje po izdelku oziroma storitvi podjetja glavni pokazatelj uspešnosti in kakovosti delovanja podjetja. Saj če so stranke zadovoljne z izdelki podjetja, bodo te tudi kupovale, podjetje pa bo na tak način ustvarjalo profit. Uvajanje kakovosti delovanja v organizacije državne uprave pa je zahtevnejši projekt, saj tukaj stranke nimajo možnosti primerjanja med kakovostjo opravljanja storitev, saj državna uprava nima konkurence pri opravljanju svojih storitev. V takšnih organizacijah se uvajanje kakovosti preusmeri v dejavnosti, ki organizaciji pripomorejo k bolj učinkovitem in kakovostnem izvajanju svojega poslanstva ter dejavnosti, ki pripomorejo k povečanju kakovosti izvajanja storitev. Ustreznost zagotavljanja kakovostnih storitev pa je težko meriti. Uporabniki teh storitev, kot tudi tisti, ki jih zagotavljajo, imajo lahko zelo različne predstave o njihovi kvaliteti in zato je tudi zelo težko oblikovati neke skupne načine

merjenja kakovosti delovanja v organih državne uprave (Žurga, 1997: 264). Zato so organizacije državne uprave, da bi povečale kakovost delovanja, začele uvajati standarde kakovosti (ISO standarde 9000) v svoje delovanje in uporabljati modele samoocenjevanja (Model odličnosti EFQM), s katerimi zasledujejo cilj povečanja in vzdrževanja kakovosti delovanja v organizacijah državne uprave.

5.2.1. Uvajanje načinov vodenja kakovosti v državni upravi s pomočjo ISO standardov 9000

Tako kot se uveljavlja v gospodarstvu zagotavljanje kakovosti v vseh fazah proizvodnega procesa, tako je potrebno tudi v upravi »/.../ pričeti zagotavljati kakovost v vseh fazah upravnega dela« (Nemec, 2001: 63). Cilj je narediti stvar kakovostno in brez napak, saj se vsako nadaljnje korigiranje napak izkaže kot dodaten nepotreben strošek organizacije. »Kot preverjeno in primerno orodje, ki zagotavlja, da bo kakovost vgrajena v upravno storitev v vseh fazah oziroma delih izvajanja storitev, je vzpostavljen sistem kakovosti po ISO standardu« (Nemec, 2001: 63).

Pridobitev certifikata kakovosti ISO 9000 pomeni prizadevanje za pridobitev kakovosti delovanja v organizaciji. Sistem predvsem zagotavlja tehnološke pogoje za kakovosten izdelek ali storitev oziroma pogoje, da preprečimo napake in da smo učinkoviti, ne vsebuje pa zahtev po poslovni odličnosti (Nemec, 2001: 64). Poslovna odličnost je nadgradnja oziroma korak naprej od doseganja kakovosti, saj ne usmerja pozornosti le na izdelek oziroma storitev in stranko, ampak tudi na vse ostale segmente delovanja organizacije, to se pravi na zaposlene, razvoj organizacije, vodenje, itd. Pomen poslovne odličnosti bo natančneje predstavljen v naslednjem poglavju.

Pobudo za uvajanje takšnih standardov v gospodarstvo in negospodarstvo je dala Mednarodna organizacija za standardizacijo (ISO) in ji sledijo vse države razvitega sveta, ki želijo tako v gospodarstvu kot v negospodarstvu delovati kakovostno. V Sloveniji smo začeli s takšno pobudo v letu 1992. Standarde skupine ISO 9000 smo prevzeli iz mednarodnih (evropskih) standardov z metodo prevoda in v manjši meri z metodo

razglasitve. Z uvajanjem takšnih standardov je bil ustanovljen poseben tehnični odbor SIST/TC VZK Vodenje in zagotavljanje kakovosti ²⁵.

Tehnični odbor SIST/TC VZK je pripravil tri slovenske standarde skupine ISO 9000 ²⁶:

1. SIST ISO 9000:2002 (sl, en), Sistemi vodenja kakovosti – Osnove in slovar, s prevodom mednarodnega standarda ISO 9000:2000;
2. SIST ISO 9001:2000 (sl,en), Sistemi vodenja kakovosti - Zahteve, s prevodom mednarodnega standarda ISO 9001:2000;
3. SIST ISO 9004:2002 (sl, en), Sistemi vodenja kakovosti – Smernice in izboljšave delovanja, s prevodom mednarodnega standarda ISO 9004:2000.

SIST ISO 9001:2000 tako sestavljajo naslednji glavni deli oziroma napotki, kako naj organizacija doseže kakovost in s tem pridobi certifikat kakovosti ²⁷:

Sistem vodenja kakovosti – organizacija mora najprej opredeliti, kateri so njeni procesi, kako ti medsebojno delujejo, kateri viri so potrebni, da nastane izdelek oziroma storitev, in kako bo procese merila in izboljševala. Nato pa mora skupaj s poslovníkom kakovosti in nadzorom zapisov vzpostaviti še sistem za obvladovanje dokumentacije.

Odgovornost vodstva – Vodstvo je odgovorno za določanje politike in ciljev ter za pregled sistemov, hkrati pa tudi za obveščanje o učinkovitosti sistema znotraj organizacije.

Vodenje virov – standard daje poudarek tudi na vire, ki si jih mora organizacija zagotoviti, da bo stranka dobila pričakovano storitev. Sem ne spadajo samo ljudje, temveč tudi fizični viri, kot so oprema, prostori in vse potrebne pomožne storitve.

Realizacija proizvoda oziroma storitve – ta del sestavljajo procesi, ki so potrebni za izvedbo izdelka oziroma storitve. K takim procesom spadajo dejavnosti, kot je sprejemanje navodil od strank, snovanje in razvoj proizvodov, nabava materiala in storitev ter dobava izdelkov in storitev.

^{25, 26, 27} Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Splošno, <http://www.usm.mzt.si/ARHIV/AboutStandardizationIS9000.sl.htm> (17.12.2002).

Merjenje, analize in izboljševanje – nadzorovanje in merjenje proizvodov oziroma storitev, procesov, zadovoljstva strank in sistema vodenja ter zagotavljanje stalnega izboljševanja sistema so bistveni za vodenje sistema.

Cilj uvajanja takšnega standarda je pridobitev zadovoljstva zaposlenih v organizaciji in pridobitev zadovoljstva strank z uporabo splošnih načel vodenja, pospeševanja stalnega izboljševanja in učinkovitega spremljanja zadovoljstva strank.

Sedaj, ko smo predstavili splošne značilnosti ISO standardov, bomo namenili pozornost še uvajanju teh standardov v državno upravo, pri čemer se sklicujemo na Eisenhuta (2001: 82), ki opisuje namen uvajanja standardov ISO predvsem v lokalno samoupravo, kar pa lahko analogno prenesemo tudi v državno upravo. Uvajanje standardov v državno upravo poskuša uvajati pregled in dokumentiranje ključnih procesov v upravnem postopku, kot so:

- sprejetje vloge,
- obvladovanje in sledljivost dokumentacije,
- obvladovanje nabave,
- vodenje upravnih postopkov,
- zagotavljanje kontrolnih postopkov,
- izvajanje preventivnih in korektivnih ukrepov,
- servisiranje strank.

Cilj takšnega uvajanja pregleda in dokumentiranja v delovanje organizacij državne uprave je v povečanju reda in strokovnosti dela, povečanju zadovoljstva strank in seveda pridobitve certifikata kakovosti. Takšno ravnanje pa tudi »/.../ vzpostavi okvir, znotraj katerega lahko hitrost in pravilnost reševanja upravnih zadev in korektnosti odnosa do strank spremljamo in s korektivnimi ukrepi dvigamo upravne storitve na višjo raven« (Eisenhut, 2001: 82).

Uvajanje kakovosti po standardih ISO pomeni korak k povečevanju produktivnosti, racionalnejšemu poslovanju in je priložnost za vzpostavitev partnerskega odnosa med državno upravo in strankami. Za pridobitev vsega tega si prizadevamo tudi prek uvajanja

reformnih procesov v državno upravo, saj poskušamo obvladovati odnose in delovanje ljudi ter spodbujati proces spreminjanja miselnosti v javni upravi (Eisenhut, 2001: 82-83).

Kot smo že prej omenili je doseganje kakovosti v državni upravi le korak, ki nas pripelje bliže do poslovne odličnosti. »Model poslovne odličnosti ne ocenjuje samo kakovosti ali samo odličnosti, temveč se osredotoča bolj na upravljanje odličnosti v organizaciji«²⁸. Več o pomenu modela poslovne odličnosti in kaj prinaša v organizacije javnega sektorja bo predstavljeno v sledečem poglavju.

5.3. OD KAKOVOSTI DO POSLOVNE ODLIČNOSTI DRŽAVNE UPRAVE

»Čedalje bolj se oblikujejo mnenja, da je potrebno v delovanje organizacij državne uprave uvajati mehanizme zagotavljanja kakovosti. Čeprav ima državna uprava monopolni položaj pri izvajanju storitev, se zahteve strank oziroma uporabnikov storitev in njihova pričakovanja čedalje bolj večajo, organizacije državne uprave pa nanje na določen način odgovarjajo« (Žurga, 2001a: 29). Poleg tega tudi sam razvoj družbe spodbuja k razvoju javnega sektorja.

Kot smo že predstavili v prejšnjih poglavjih, večina držav pri uvajanju reformnih procesov v javne (državne) uprave »/.../ poudarja vidik menedžmenta v upravo in se osredotočajo na številne menedžerske funkcije in procese, da bi zadovoljile zahtevam strank« (Žurga, 2001a: 29). Tako se je tudi Slovenija pri reformiranju javne (državne) uprave odločila poseči po prvinah privatnega sektorja in menedžerskih prijemov pri novem upravljanju javnega sektorja, kar izvira iz koncepta 'Novega javnega menedžmenta'.

Reforma državne uprave je usmerjena na doseganje različnih ciljev, med temi so kakovostnejše izvajanje nalog in učinkovitejši nadzor ter boljše uveljavljanje odgovornosti, razvoj javne službe, ki bo usmerjena k uporabniku, izboljšanje položaja javnih uslužbencev, koriščenje zmogljivosti moderne informacijske tehnologije ter

²⁸ *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).*

krepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije upravnega sistema, razvoj novih storitev državne uprave, ki jih narekujejo spremembe v potrebah in spremembe v možnostih, ki nove storitve in nove načine zagotavljanja storitev državne uprave omogočajo, uvajanje novih načinov in metod upravljanja, vodenja delovanja državne uprave, novih metod in tehnik dela idr. (Žurga, 2001a: 29-30).

Te cilje zasleduje Slovenija v fazah reformiranja državne uprave. V prvi fazi je bila oblikovana strategija reformiranja slovenske javne uprave in na podlagi le-te je bila sprejeta zakonodaja, ki je pravna podlaga za začetek implementacije postavljenih ciljev reformiranja javne uprave. V drugi fazi reformiranja pa bo sledila implementacija ciljev reforme javne uprave, ki so bili določeni že v sami strategiji, nadaljnje aktivnosti za zasledovanje teh ciljev pa so določene v petih stebrih reforme javne uprave. Ti so zakonodajno sistemski steber, informatizacija državne uprave, uvajanje kakovost in poslovne odličnosti, izobraževanje ter odprava administrativnih ovir v delovanju državne uprave. Vsi naštetih stebri reforme javne uprave Republike Slovenije so bili natančneje opisani v tretjem poglavju. Skupna značilnost stebrov reforme pa je predvsem prizadevanje za bolj kakovostno, učinkovitejšo in racionalnejšo organizacijo državne uprave²⁹.

Vse to prinaša večjo kakovost delovanja državne uprave in posledično tudi večje zadovoljstvo strank z njenim delovanjem. Da bi takšno kakovostno delovanje organizacije državne uprave ohranile, so po vzorih iz privatnega sektorja začele vnašati v delovanje mehanizme uvajanja kakovosti, med katerimi so že predstavljeni ISO standardi kot sistemi vodenja kakovosti. Poleg takšnih standardov za uvajanje in vodenje kakovosti delovanja organizacij pa so se razvili še drugi sistemi, ki so na razpolago organizacijam za ovrednotenje svojih prizadevanj pri izboljševanju kakovosti in jih med drugim podpira tretji steber reforme javne uprave Republike Slovenije, ki si prizadeva uvajati kakovost in poslovno odličnost v organizacije državne uprave. Osnovo takšnim sistemom vrednotenja kakovosti predstavljajo merila v okviru modela poslovne odličnosti. Tudi ta model je privzet iz privatnega sektorja, vendar se je zaradi posebnih lastnosti javnega sektorja, kot

²⁹ Govor ministra Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).

je njegova monopolnost in neprofitnost, pojavila potreba po oblikovanju modela poslovne odličnosti za javni in prostovoljni sektor. V nadaljevanju bomo natančneje opisali omenjeni model in njegovo uporabo.

5.3.1. Model odličnosti EFQM (European Foundation for Quality Management)

Model poslovne odličnosti ni usmerjen le v preverjanja delovanja organizacij, ki naj bi bilo v skladu s pričakovanji strank in ni usmerjen le v kakovost izdelka oziroma storitve določene organizacije. Model upošteva tudi ostale dejavnike delovanja organizacije kot so npr. zaposleni, poslovni partnerji, doseženi poslovni rezultati, itd..

Model poslovne odličnosti je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti – EFQM (The European Foundation for Quality Management) in velja tako za organizacije v zasebnem kot za organizacije v javnem sektorju. Model poslovne odličnosti smo prevzeli tudi v Sloveniji v okviru 'Programa priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost'. Le – ta postavlja smernice in merila po vzoru evropske nagrade za kakovost, ki so na razpolago organizacijam za ovrednotenje svojih prizadevanj za izboljšanje kakovosti³⁰.

»Model odličnosti EFQM, ki je predstavljen s sliko 5.1., je praktično orodje, ki organizacijam pomaga vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja z merjenjem kako daleč so prišle na poti k odličnosti; pomaga jim razumeti kje so vrzeli in jim nakaže rešitve. Je splošen in neobvezujoč okvir, ki temelji na devetih merilih. Pet od teh meril je t.i. 'dejavnikov', štiri pa so 'rezultati'. 'Dejavniki' zajemajo tisto, kar organizacija počne. 'Rezultati' zajemajo tisto, kar organizacija dosega. 'Rezultati' so posledica 'dejavnikov'«³¹.

Model nam v bistvu pove, da se zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosežejo z izvajanjem strategij in politik, upravljanjem s sposobnostmi zaposlenih

³⁰ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, <http://www.mirs.si/PRSPO/prspo.htm> (17.12.2002).

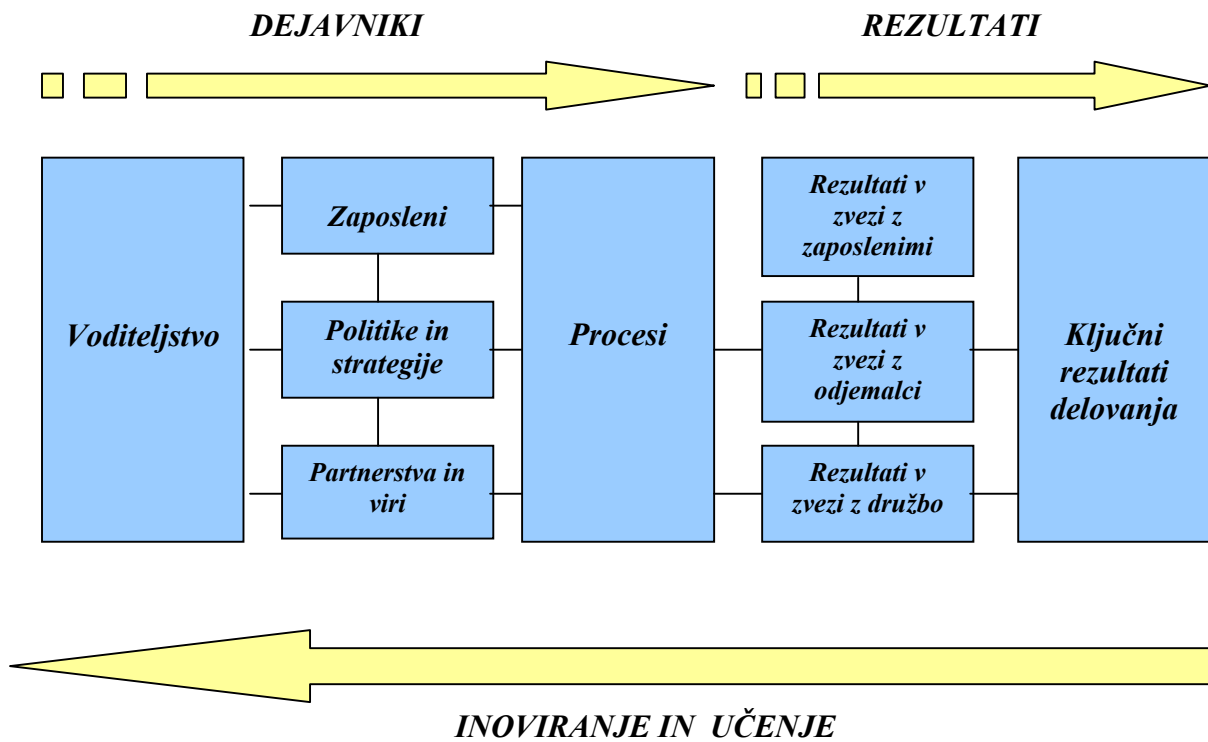
³¹ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).

in upravljanjem z viri ter procesi, kar končno privede do odličnosti v finančnih in nefinančnih rezultatih.

Model odličnosti EFQM temelji na naslednji predpostavki ³²:

»Odlični rezultati pri 'delovanju', 'odjemalcih', 'zaposlenih' in 'družbi' se dosegaajo z 'voditeljstvom', ki je gonilo 'politike in strategije', 'zaposlenih', 'partnerstev in virov' ter 'procesov'«.

Slika 5.1. : Model odličnosti EFQM



Vir: Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo, november 2002). Priznanje republike Slovenije za poslovno odličnost, European Foundation for Quality Management, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Urad za meroslovje

(http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF).

³² Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).

V modelu imajo puščice vlogo poudarjanja dinamične narave modela in kažejo kako inoviranje in učenje pomagata izboljšati dejavnike, ki vodijo k boljšim rezultatom.

Devet okvirčkov modela pa predstavlja merila, po katerih ocenjujemo napredovanje organizacije proti odličnosti. Vsako izmed devetih meril ima svojo definicijo, ki pojasnjuje splošen pomen posamičnega modela³³.

Voditeljstvo pomeni, »/.../ kako vodje razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva in vizije, razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh, ter vse to uresničujejo z ustreznimi dejanji in vedenjem ter se osebno zavezujejo za to, da bi se sistem upravljanja organizacije razvijal in uvajal«.

Politika in strategija predstavljata merilo »/.../ kako organizacija uresničuje svoje poslanstvo in vizijo z jasno strategijo, osredotočeno na vse udeležene strani ter podprto z ustrežno politiko, načrti, cilji, ciljnimi vrednostmi in procesi«.

Merilo *zaposleni* predstavlja »/.../ kako organizacija upravlja, razvija ter sprošča znanje in celotni potencial svojih zaposlenih od ravni posameznika, timov do celotne organizacije in kako organizacija te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter uspešnemu izvajanju svojih procesov«.

Partnerstva in viri imata v modelu vlogo meriti »/.../ kako organizacija načrtuje in upravlja svoja zunanja partnerstva in notranje vire v podporo svoji politiki in strategiji ter za uspešno izvajanje svojih procesov«.

Merilo *procesi* pomeni »/.../ kako organizacija snuje, upravlja in izboljšuje svoje procese v podporo svoji politiki in strategiji ter v celoti zadovoljuje svoje odjemalce in druge udeležene strani in ustvarja vedno večjo vrednost znanja«.

Rezultati v zvezi z odjemalci merijo »/.../ kaj dosega organizacija v razmerju do svojih zunanjih odjemalcev«.

³³ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).

Rezultati v zvezi z zaposlenimi pa merijo »/.../ kaj dosega organizacija v odnosu do svojih zaposlenih«.

Rezultati v zvezi z družbo merijo »/.../ kaj dosega organizacija v odnosu lokalne, nacionalne oziroma mednarodne skupnosti«.

Ter merilo *ključni rezultati delovanja*, ki pomeni »/.../ kakšne rezultate dosega organizacija glede na načrtovane dejavnosti«.

Za model odličnosti EFQM je značilno, da upošteva razlike med različnimi vrstami organizacij in med državami. Razlike upošteva tudi med različnimi načini reformiranja javnih uprav, čeprav lahko trdimo, da se čuti povezanost s pojmi menedžmenta in pojmi koncepta novega javnega menedžmenta, s cilji reformiranja uprav in elementi modela odličnosti. Lahko pa trdimo, da vse države razvitega sveta stremijo k posodabljanju javnih (državnih) uprav. Za takšno ravnanje je značilno, da organizacije stremijo k³⁴:

- večji odzivnosti na potrebe odjemalcev ali uporabnikov storitev,
- poudarjanju na upravljanju uspešnosti in sledenju rezultatom,
- uvajanju standardov uspešnosti delovanja,
- boljši obveščenosti o rezultatih,
- decentralizaciji finančne in kadrovske odgovornosti,
- upoštevanju tržnih sil in ustvarjanju internih notranjih trgov,
- privatizaciji javnih ustanov,
- uporabljanju metodologij upravljanja zasebnega sektorja.

Model EFQM je okvir, ki ničesar ne predpisuje, temveč priznava, da je trajno odličnost v organizacijah mogoče doseči na veliko različnih načinov. Zato omogoča precejšnjo svobodo tolmačenja, ki odraža strategije, ki ustrezajo posameznemu organu v javnem sektorju ter njegovemu izvoru, kulturnemu vzdušju, raznolikosti držav, napredku modernizacije, političnemu vzdušju. Model odličnosti EFQM lahko upošteva in vključuje delo, opravljeno po drugih modelih, sistemih in postopkih kot so

³⁴ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSPO/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).

*npr. Balanced Scorecard, Customer Value Chain, Investors in People, Charter Mark, Nagrada Speyer, New Public management, certifikacija ISO ter sistemi zagotavljanja in certificiranja kakovosti, značilni za posamezne države*³⁵.

Če preusmerimo pozornost na koncept novega javnega menedžmenta opazimo povezanost med navedenimi elementi modela poslovne odličnosti in prvinami koncepta novega javnega menedžmenta, ki smo jih že našteali v četrtem poglavju. Te so usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, povečanje učinkovitosti in uspešnosti, delegiranje in povečanje avtonomije, prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti in vzpostavitev tekmovalnosti. Na našteje prvine novega javnega menedžmenta in elemente modela poslovne odličnosti se navezujejo tudi postavljeni cilji reforme državne uprave Republike Slovenije, ki se prepletajo skozi postavljene stebre reforme, ki temeljijo na kakovostnejšem izvajanje nalog in učinkovitejšemu nadzoru ter boljšem uveljavljanju odgovornosti; razvoju javnih služb, ki bodo usmerjene k uporabniku, in izboljšanje položaja javnih uslužbencev; na povečanju koriščenja zmogljivosti moderne informacijske tehnologije ter izboljšanju kakovosti pravne regulative in krepitvi usmerjevalne in spremljevalne funkcije upravnega sistema. Navedena povezanost je predstavljena v spodnjem diagramu.

Slika 5.2.: Diagram povezanosti pojmov med cilji reforme državne uprave RS, elementi koncepta Novega javnega menedžmenta in elementi modela odličnosti EFQM

CILJI REFORME JAVNE UPRAVE RS	ELEMENTI NJM	ELEMENTI MODELA ODLIČNOSTI EFQM
Zagotavljanje večjega pretoka pristojnosti in s tem omogočanje večje prožnosti upravnega sistema	Delegiranje in povečanje avtonomije, opredelitev in razmejitev odgovornosti	Procesi , Voditeljstvo

³⁵ Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002, http://www.mirs.si/PRSP0/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).

Zagotavljanje boljšega izvajanja nalog in vzpostavitev učinkovitejšega nadzora ter boljše uveljavljanje odgovornosti, Razvoj konkurenčnosti in možnosti izbire pri izvajanju upravnih funkcij	Nova organiziranost in novi načini vodenja, Uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, Povečanje učinkovitosti in uspešnosti, Prenos izvajanja nalog zunanjim izvajalcem, Vzpostavitev tekmovalnosti, Prenova delovnih procesov	Partnerstva in viri, Procesi
---	--	---------------------------------

Razvoj javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku	Usmerjenost k strankam	Rezultati v zvezi z odjemalci, Rezultati v zvezi z družbo
---	------------------------	--

Izboljšanje položaja javnih uslužbencev, Boljša izkoriščenost zmogljivosti moderne informacijske tehnologije, Izboljšanje kakovosti pravne regulative, Okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema	Usmerjenost k rezultatom, Prenova delovnih procesov	Voditeljstvo, Politika in strategija, Zaposleni, Rezultati v zvezi z zaposlenimi
---	--	---

Ključni rezultati delovanja (se navezujejo na vse elemente v tabeli, saj kažejo rezultate, ki jih dosega organizacija glede na načrtovane dejavnosti)

Med navedenimi elementi v vrsticah obstaja povezanost in če organizacije državne uprave stremijo k doseganju vseh teh elementov in jih seveda tudi dosežejo ter delujejo v skladu z njimi, dosežejo odličnost delovanja organizacije. Seveda naj bi bil takšen dosežek cilj vsake organizacije.

Slovenija si je prek strategije in ciljev reformiranja državne uprave zadala cilj vzpostaviti učinkovito, kakovostno in racionalno organizacijo uprave. To bo dosegla z oblikovanjem

zakonodaje, ki ureja področje delovanja državne uprave. Sledi pa ji oblikovanje podzakonskih aktov, ki bodo nadalje urejali področja reformiranja delovanja državne uprave. Aktivnosti reformiranja bodo potekale tudi na področju informatizacije, izobraževanja zaposlenih, optimizacije poslovnih procesov in uvajanju kakovosti in poslovne odličnosti v delovanje organov državne uprave Republike Slovenije z uvajanjem ISO standardov sistema vodenja kakovosti organizacij in z uvajanjem standardov poslovne odličnosti. S tem bo slovenska državna uprava izboljšala kakovost delovanja in s tem vplivala na zadovoljstvo državljanov.

6. ZAKLJUČEK

Razvoj slovenske javne in državne uprave gre v smeri večanja vloge menedžmenta v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k njenim strankam. Usmerjenost k strankam, k rezultatom in v učinkovito izvajanje procesov pa so osrednji elementi tako uveljavljanja javnega menedžmenta kot uvajanja standardov kakovosti (Žurga, 2001: 19). Ti elementi reformiranja javne (državne) uprave so predstavljeni v konceptu novega javnega menedžmenta, na čigar prvine se navezuje tudi Slovenija pri uvajanju reformnih procesov v državno upravo.

Povezanost med prvinami koncepta novega javnega menedžmenta in ciljnim področji reforme javne (državne) uprave Republike Slovenije se kaže tudi v povezanosti z elementi modela poslovne odličnosti. Ker državna uprava stremi k doseganju teh postavljenih ciljev, lahko rečemo, da tudi stremi k doseganju večje kakovosti. Z večjo kakovostjo delovanja pa vemo, da vsaka organizacija in ne samo organizacija državne uprave, doseže večje zadovoljstvo strank, ko vstopajo v stik z organi državne uprave. Seštevek vseh teh dosežkov pa je pridobitev odličnosti delovanja organizacije. Takšnemu zasledovanju cilja, doseganja kakovosti in poslovne odličnosti, stremi Slovenija pri reformiranju državne uprave skozi stebre reforme državne uprave, ki poleg uvajanja kakovosti in poslovne odličnosti v delovanje organizacij državne uprave, stremi še k informatizaciji državne uprave, izobraževanju zaposlenih ter optimizaciji poslovnih procesov. In to s skupnim ciljem doseči kakovostno in državljano prijazno državno upravo.

Vse to privede do potrditve naše prve hipoteze in sicer, da je ena izmed smeri reforme javne (državne) uprave v Republiki Sloveniji uvajanje kakovosti in učinkovitosti v državno upravo, ki je navedena v tretjem stebru reforme javne uprave. Cilj reforme javne uprave je torej z uvajanjem kakovosti doseči večjo učinkovitost državne uprave in s tem tudi večje zadovoljstvo strank ter organizacijo državne uprave z doseganjem navedenih ciljev pripeljati do odličnosti.

Ostane nam še potrditev ali zavrnitev druge postavljene hipoteze, da je v Sloveniji reforma javne uprave šele v stadiju razvoja in da bo zato potrebno na tem področju še veliko dela.

Stadij je v našem primeru mišljen kot faza reformnega procesa. Stadij razvoja pa se nanaša na prvo fazo reformnega procesa, v kateri se definira strategijo in cilje reformnih aktivnosti.

Pri reformi javne uprave Republike Slovenije lahko opredelimo dve fazi reformnega procesa v Republiki Sloveniji, ki jih definira minister za notranje zadeve Rado Bohinc³⁶. Te so, začetek reformnih procesov, kjer je ključna zaznava potrebe po reformiranju državne uprave, postavitve strategije in ciljev reformiranja ter oblikovanje temeljne zakonodaje. Pod drugo fazo pa smatramo implementacijo sprejete zakonodaje in oblikovanje podzakonskih aktov ter nadaljnje aktivnosti na področju reformiranja državne uprave, ki zajemajo funkcionalno, organizacijsko in ekonomsko analizo slovenske državne uprave.

Postavljeno hipotezo lahko zavrnemo, saj je bilo na področju reforme javne (državne) uprave storjenega že veliko. Oblikovana je bila strategija reformiranja državne uprave, postavljeni so bili cilji reformiranja ter sprejeta je bila temeljna zakonodaja, ki ureja področja delovanja državne uprave. S tem so bili postavljeni temelji reformnega procesa in zaključena je bila prva faza reformnih aktivnosti državne uprave Republike Slovenije. Temeljni akti, ki so bili sprejeti so Zakon o državni upravi, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih uslužbencih, novi Zakon o splošnem upravnem postopku, novi Zakon o elektronskem poslovanju, Zakon o priznanju RS za poslovno odličnost, Uredba o poslovnem in delovnem času v organih državne uprave, Uredba o načinu ugotavljanja dejstev, da delavec v državnem organu po delovnih in strokovnih kvalitetah ni več primeren za opravljanje dela, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o napredovanju zaposlenih v državnih organih ter Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, idr.

³⁶ Govor ministra Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).

Na zakonodajni ravni bo sledila implementacija sprejete zakonodaje ter temeljita priprava podzakonskih aktov, ki bodo nadalje urejali področja delovanja državne uprave.

Poleg zakonodajnih okvirov je bilo veliko narejenega na področju informatizacije državne uprave. Sprejeta je 'Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do 2004'. Na podlagi le-te pa je bil sprejet Akcijski načrt e-uprave do leta 2004'. Oba dokumenta z vidika informatizacije postavljata globalne cilje in izhodišča razvoja delovanja, povezovanja in odpiranja vseh informacijskih sistemov javne uprave Republike Slovenije ter hkrati prikazujeta konkretnije načine in modele za nekatere najpomembnejše resorne informacijske sisteme javne uprave. Na podlagi teh dveh dokumentov je bila vzpostavljena strateška podlaga za uvajanje elektronskega poslovanja v javno upravo RS. Oblikovana je tehnološka infrastruktura in ključna zakonodaja (Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem popisu, Zakon o varstvu osebnih podatkov in Zakon o upravnih taksah). Oblikovan je skupni spletni portal organov državne uprave e-uprava, kjer državljani lahko pridobijo številne informacije o delovanju državne uprave, lahko spremljajo zakonodajo in celo pridobijo določene obrazce upravnih organov (npr. obrazec za pridobitev gradbenega dovoljenja). Informatizacija državne uprave se bo nadaljevala v smeri, da bodo lahko državljani pridobili vse storitve prek portala torej 'vse na enem mestu' ('one stop shop').

Na področju kakovosti in poslovne odličnosti se spodbujajo projekti certificiranja in uporaba modela poslovne odličnosti, kar bo pripomoglo k izboljšavi poslovnih procesov v posameznem upravnem organu. Takšno ravnanje naj bi povečalo produktivnost, racionalizacijo in optimizacijo poslovnih procesov. Takšne aktivnosti uvajanja sistemov vodenja kakovosti v delovanje organizacij so prevzele zlasti številne upravne enote. S pomočjo uvajanja standardov kakovosti in poslovne odličnosti naj bi naša državna uprava postala bolj prijazna do strank in dosegala bi večjo učinkovitost pri delovanju.

Da bi državna uprava učinkoviteje delovala in da bi dosegli preglednost v izvajanju postopkov ter da bi postala bolj odzivna in državljanom prijazna, je Vlada Republike Slovenije ustanovila posebno vladno medresorsko komisijo za odpravo administrativnih ovir. Na podlagi tega je bila oblikovana metodologija za izvajanje analize stanja po resornih ministrstvih (samoocenjevanje). Takšna analiza naj bi prikazala realno stanje delovanja organov državne uprave. Na podlagi le-te bodo predlagane nadaljnje izboljšave

poslovnih procesov, njihovi učinkovitosti ter dvigu kakovosti. Z optimizacijo poslovnih procesov naj bi dosegli hitrejše in preglednejše delovanje organov državne uprave. Cilj takšnega uvajanja sistemov doseganja kakovosti, je oblikovati kakovostno in učinkovito državno upravo.

Iz tega sledi, da temelji reforme javne (državne) uprave so postavljeni in s tem je zaključena prva faza reformnih procesov v državni upravi Republike Slovenije. Na podlagi tega lahko rečemo, da reforma javne uprave Republike Slovenije ni več v stadiju razvoja ampak se je že prebila skozi prvo fazo reformnih aktivnosti. Sedaj je potrebno nadaljevati z drugo fazo reforme javne (državne) uprave, ki predstavlja implementacijo postavljenih temeljev, kar bo prispevalo k oblikovanju bolj kakovostne in učinkovite javne (državne) uprave Republike Slovenije.

LITERATURA

1. Berlogar, Janko (2001): *Zadovoljstvo uporabnikov kot prvina poslovne odličnosti*. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 9-24, Ljubljana.
2. Bohinc, Rado (2001): *Smeri reforme javne uprave*. V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 5-11, Ljubljana.
3. Bohinc, Rado (2001a): *Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001*. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 43-69, Ljubljana.
4. Brejc, Miha (1997): *Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja*. V: Niko Abrahamsberg (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav*. Visoka upravna šola, str. 17-33, Ljubljana.
5. Brezovšek, Marijan, (2000): *Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa*, letnik 37, št. 2, str. 264-278.
6. Brezovšek, Marijan (2001): *Teoretični pojem uprave*. V: Stane Vlaj (ur.): *Uvod v javno upravo*. Visoka upravna šola, str. 49-60, Ljubljana.
7. Brezovšek, Marijan, Haček, Miro (2001): *Organiziranost in učinkovitost občinske uprave: primer mesta Ljubljane*. Teorija in praksa, letnik 39, št. 3-4, str. 395-411.
8. Bučar, Franc (2000): *Bo javna uprava po reformi drugačna?* Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 39-45, Ljubljana.
9. Bugarič, Bojan (2001): *Globalni in evropski okviri reforme javne uprave*. V: Janja Klasinc (ur.): *Slovenska uprava*. Ministrstvo za notranje zadeve, letnik 1, št. 2, str. 10-12.
10. Bugarič, Bojan (2002): *Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi*. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 51-59, Ljubljana.
11. Bugarič, Bojan (2001a): *Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave*. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 71-75, Ljubljana.
12. Čurin, Suzana (1998): *Menedžment nepridobitnih organizacij v demokratični družbi*. Razgledi, št. 5, str. 12-13.
13. Debelak, Slavko (1997): *Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo*. V: Niko Abrahamsberg (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav*. Visoka upravna šola, str. 35-41, Ljubljana.
14. Eisenhut, Vili (2001): *Zakaj uvajamo ISO standard v javno upravo na krajevni ravni*. V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, Ministrstvo za notranje zadeve, str. 81 –83, Ljubljana.

15. Farkaš, Geza (2000): *Menedžment kakovosti v upravni enoti*. V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): *Kakovost v državni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve, str.17-28, Ljubljana.
16. Farkaš, Geza (2001): *Postavljanje ciljev kakovosti v javni upravi*. V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 73 – 80, Ljubljana.
17. Halligan, John, Lindquest A., Evert, Denkhous Ira and Scheider, Volker, Hesse, Joachim, Jens, Goldsmith J. Michael and Page C., Edward, Kickert J.M., Walter, Postif, Thierry, Stoker, Gerry, Stennenberg and Mol, Nico, Boix, Carles and Lane, Jan – Erik (ur.) (1997): *Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems*. SAGE Publications, London.
18. Kickert J.M., Walter (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, UK.
19. Kovač, Polona (1998): *Podjetniški koncepti v javni upravi – primer upravne enote*. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
20. Kovač, Polona (2000): *Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave*. Organizacija, letnik 33, št. 5, str. 322-327.
21. Kovač, Polona (2000a): *Javna uprava v znamenju ljudi*. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 279-293.
22. Kovač, Polona (2002): *Sistemske novosti Zakona o državni upravi*. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 213-232, Ljubljana.
23. Kovač, Polona, Stanonik, Bojan (2000): *Reforma slovenske javne uprave: interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi*. Teorija in praksa, letnik 27, št. 2, str. 316-329.
24. Marolt, Janez (2001): *Kako izboljšati kakovost storitev?* V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 41 – 44, Ljubljana.
25. Mirič, Elizabeta (2000): *Nove metode za večjo učinkovitost; menedžment v državni upravi*. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
26. Nemeč, Tomislav (2000): *Certifikat kakovosti v upravi enoti Ljutomer – osnova za stalno izboljševanje*. V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): *Kakovost v državni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve, str.29-38, Ljubljana.
27. Nemeč, Tomislav (2001): *Ali se kakovost v upravi spleča? (Uspešnost in stroški kakovosti v upravi)*. V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 61 –72, Ljubljana.

28. Nemeč, Tomislav (2002): *Obvladovanje sprememb – ali znamo procesno delovati?*. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 255-269, Ljubljana.
29. Paljk, Vesna (1999): *Reorganizacija javne uprave in uvedba ISO standardov*. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
30. Pečar, Zdravko (1997): *Pristopi in tehnike za reformo javne uprave*. V: Niko Abrahamsberg (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 221-244, Ljubljana.
31. Pečar, Zdravko (1999): *Kdo skrbi za menedžment politik*. Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 115-131, Ljubljana.
32. Pečar, Zdravko (2001): *Modeli za merjenje/ocenjevanje kakovosti v javni upravi*. V: Janez Grad (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 245-267, Ljubljana.
33. Pečar, Zdravko (2001a): *Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi*. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 177-198, Ljubljana.
34. Pečar, Zdravko (2002): *Uvajanje menedžmenta kakovosti v slovensko upravo*. Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 271-286, Ljubljana.
35. Prašnikar, Astrid (2001): *Kako do poslovne odličnosti v občinski upravi*. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 13 –27, Ljubljana.
36. Pretnar, Vitomir (2001): *Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti*. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 105 –113, Ljubljana.
37. Rakočevič, Slobodan (1991): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
38. Rejc, Adriana in Pevcin, Primož (2001): *Sodobno spremljanje (merjenje in ocenjevanje) uspešnosti poslovanja javnih podjetij*. V: Janez Grad (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 269-298, Ljubljana.
39. Rus, Veljko (2001): *Podjetizacija in socializacija države*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
40. Setnikar – Cankar, Stanka (1997): *Ekonomika javnega sektorja mednarodne izkušnje in možnosti za Slovenijo*. V: Niko Abrahamsberg (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, str. 93-108, Ljubljana.
41. Setnikar – Cankar, Stanka (1998): *Menedžment in ekonomika v javni upravi*. Razgledi, št. 5, str. 13-14.

42. Stanonik, Bojan (1996): *Modernizacija slovenske javne uprave*. Organizacija, letnik 29, št. 6, str. 349-351.
43. Stanonik, Bojan (2000): *Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave*. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 294-315.
44. Strle Vidali, Marjetka (2001): *Izšel je nov slovenski standard SIST ISO 9001:2000 (SL, EN), sistemi vodenja kakovosti - zahteve*. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 53-60, Ljubljana.
45. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Univerzum, Ljubljana.
46. Šmidovnik, Janez (2001): *Kaj je uprava in kaj upravljanje*. V: Stane Vlaj (ur.): Uvod v javno upravo. Visoka upravna šola, str. 11-33, Ljubljana.
47. Topič, Bogdan (2001): *Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO)*. V: Gordana Žurga (ur.): Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 45 – 52, Ljubljana.
48. Trpin, Gorazd (1995): *Strukturna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v približevanju Evropski skupnosti*. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, str. 3-15, Ljubljana.
49. Trpin, Gorazd (1997): *Preobrazba slovenske javne uprave*. V: Marjan Brezovšek (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Zbornik referatov, str. 159-174, Ljubljana.
50. Trpin, Gorazd (2001): *Državljanu prijazna uprava*. Zbornik referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, str. 315-324, Ljubljana.
51. Včovnik, Milan (2002): *Kaj nam prinaša novi standard ISO 9001:2000*. V: Milah Šprah, Simona Pišek, Robert Trlep, Romana Leskovar (ur.): Varnost, Poslovni sistem. Varnost, št. 6, str. 12-13, Maribor.
52. Verbinc, Franc (1987): *Slovar tujk*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
53. Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
54. Virant, Grega (2000): *Predgovor*. V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): Kakovost v državni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 7-9, Ljubljana.
55. Virant, Grega (2001): *Javna uprav, država in pravo*. V: Stane Vlaj (ur.): Uvod v javno upravo, Visoka upravna šola, str. 35-48, Ljubljana.
56. Wright, Vincent (1997): *The Paradoxes of Administrative Reform*. Walter J.M. Kickert (ur.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing, str. 7-13, Lyme.

57. Žurga, Gordana (1997): *Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi*. V: Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*. Slovensko politološko društvo, Zbornik referatov, str. 159-174, Ljubljana.
58. Žurga, Gordana (2000): *Kjer je volja, je tudi pot*. V: Gordana Žurga in Andreja Stopar (ur.): *Kakovost v državni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve, str.11-15, Ljubljana.
59. Žurga, Gordana (2000a): *Spremljanje delovanja organizacije v javni upravi*. Teorija in praksa, letnik 37, št. 2, str. 330-347.
60. Žurga, Gordana (2000b): *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
61. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
62. Žurga, Gordana (2001a): *Poslovna odličnost kot sredstvo za doseganje večje učinkovitosti državne uprave*. V: Gordana Žurga (ur.): *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, str. 29-39, Ljubljana.
63. Žurga, Gordana (2001b): *Prizadevanje za večjo učinkovitost*. V: Janja Klasinc (ur.): *Slovenska uprava*. Ministrstvo za notranje zadeve, št.1, str. 19-21, Ljubljana.
64. Žurga, Gordana in Stopar, Andreja (2000): *Kakovost v državni upravi*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

DRUGI VIRI

1. *Akcijski načrt e-uprave do leta 2004, Center vlade za informatiko, oktober 2002, http://www.cvi.si/cvi/slo/vodstvo/AN-2004_1.1.pdf (14.01.2003).*
2. *Drugo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski uniji, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija, Ljubljana, Cankarjev dom, Kosovelova dvorana, 11. junija 1997.*
3. *Državni portal e-uprave Republike Slovenije, <http://e-gov.gov.si/e-uprava/indeks.htm> (14.04.2002).*
4. *Govor ministra Bohinca ob dnevih javne uprave v Portorožu, 29.9.2002, 9. dnevi slovenske uprave, Uprava med hierarhijo in samostojnostjo; Reforma javne uprave – drugi del, <http://www.mnz.si/si/index.html> (28.12.2002).*
5. *Hrovatin, Nevenka: Kako jadrati čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij?, Ekonomski vidik menedžmenta nevladnih organizacij, <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Hrovatin.html> (28.12.2002).*
6. *Kovač, Polona (december 2001): Analiza stanja po področjih za pripravo programov odprave administrativnih ovir. Kadrovske informacije, letnik 2, št.4, <http://www.sigov.si/ksv/dec2001.htm> (15.01.2003).*
7. *Poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, 1998, Vlada Republike Slovenije, <http://evropa.gov.si/vključevanje/poročilo-vlade-98/javna-uprava/> (14.07.2002).*
8. *Poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, 2001, Vlada Republike Slovenije, <http://evropa.gov.si/vključevanje/poročilo-vlade-01.pdf> (14.07.2002).*
9. *Poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, 2002, Vlada Republike Slovenije, <http://evropa.gov.si/vključevanje/poročilo-vlade-02.pdf> (14.07.2002).*
10. *Robertson W., Robert and Gill Paul: District of Maple Ridge, British Columbia: Best Practices – Linking Quality to Business Planning and Performance Goals in Local Government, <http://www.governmentquality.org> (28.12.2002).*
11. *Smith, Roger: The shift from 'old public administration' to 'new public management', <http://www.academon.com/lib/paper/9605.html> (29.12.2002).*
12. *Spletne strani Evropskega inštituta za javno upravo (European Institute for Public Administration), <http://www.eipa.nl/> (13.12.2002).*
13. *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, Delo Ministrstva za notranje zadeve v prvi polovici leta 2001, http://www.mnz.si/si/szj/szj_prikaz_det.php?id=64 (30.04.2002).*

14. *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, Na poti k poslovni odličnosti*, http://www.mnz.si/si/szj/szj_prikaz_det.php?id=47 (30.04.2002).
15. *Spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, predstavljena stran*, <http://www.sigov.si/vrs/slo/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve.html> (29.04.2002).
16. *Spletne strani Upravne akademije*, <http://www.mnz.si/si/organiziranost/ua.html> (23.04.2002).
17. *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Splošno*, <http://www.usm.mzt.si/ARHIV/AboutStandardizationIS9000.sl.htm> (17.12.2002).
18. *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost*, <http://www.mirs.si/PRSP0/prspo.htm> (17.12.2002).
19. *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model poslovne odličnosti*, http://www.mirs.si/PRSP0/prspo_merila.htm (17.12.2002).
20. *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Model odličnosti EFQM – javni in prostovoljni sektor (delovno gradivo), november 2002*, http://www.mirs.si/PRSP0/EFQM_javni_sektor.PDF (17.12.2002).
21. *Spletne strani Urada Republike Slovenije za meroslovje, Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, Zgodovina nagrad za kakovost in PRSPO*, http://www.usm.mzt.si/PRSP0/prspo_splosno.htm (28.12.2002).
22. *Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave*, <http://www.mnz.si/si/organiziranost/uoru.html> (14.04.2002).
23. *Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave*, <http://www.mnz.si/si/14.php> (03.02.2003).
24. *Spletne strani Urada za organizacijo in razvoj uprave*, <http://www.mnz.si/si/142.php> (03.02.2003).
25. *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP – 2004), Center vlade za informatiko, februar 2001*, <http://www.gov.si/vrs/slo/vlada/e-poslovanje.pdf> (17.08.2002).
26. *Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, september 1997*, <http://evropa.literal.si/vkljucivanje/strategija-vkljucivanje/strategija-vkljucivanja.doc> (14.07.2002).
27. *Urad za lokalno samoupravo, predstavitev urada*, <http://www.gov.si/loksam/index.html> (28.12.2002).
28. *Vhodna vladna stran Republike Slovenije*, <http://www.gov.si> (14.04.2002).

29. Žurga, Gordana (junij 2001): *Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Kadrovske informacije, letnik 2, št.2*, <http://www.sigov.si/ksv/jun2001.htm> (29.04.2002).
30. Žurga, Gordana (marec 2001): *Kakovost in poslovna odličnost v državni upravi Republike Slovenije. Kadrovske informacije, letnik 2, št.1*, <http://www.gov.si/ksv/mar2001.htm> (29.04.2002).
31. *2002 Regular report on Slovenia's progress towards accession, Commission of the European communities, Brussels*, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/si_en.pdf (22.11.2002).

Pravni viri

1. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list RS, št. 8/01.
2. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o napredovanju zaposlenih v državnih organih, Uradni list RS, št. 67/01.
3. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, Uradni list RS, št. 22/01.
4. Uredba o načinu ugotavljanja dejstev, da delavec v državnem organu po delovnih in strokovnih kvalitetah ni več primeren za opravljanje dela, Uradni list RS, št. 20/01.
5. Uredba o poslovnem in delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 21/01, 54/02.
6. Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00.
7. Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/02.
8. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Uradni list RS, št. 57/00, 30/01.
9. Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 56/02.
10. Zakon o javnih agencijah, Uradni list RS, št. 52/02.
11. Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/02.
12. Zakon o priznanju RS za poslovno odličnost, Uradni list RS, št. 22/98.
13. Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02.