

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**MARTIN GOLOBIČ**

**PRENOVA IN MODERNIZACIJA PROCESOV  
ODLOČANJA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI  
Z UVAJANJEM PODJETNIŠKIH NAČEL**

**MAGISTRSKO DELO**

**Ljubljana, 2005**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**MARTIN GOLOBIČ**

**MENTOR: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK**

**PRENOVA IN MODERNIZACIJA PROCESOV  
ODLOČANJA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI  
Z UVAJANJEM PODJETNIŠKIH NAČEL**

**MAGISTRSKO DELO**

**Ljubljana, 2005**

## KAZALO

<b>1. UVOD.....</b>	<b>4</b>
1.1. OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA.....	4
1.2. NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE.....	9
1.3. HIPOTEZE.....	10
1.4. RAZISKOVALNE METODE.....	10
1.5. STRUKTURA NALOGE.....	10
1.5.1. EMPIRIČNI DEL NALOGE.....	11
<b>2. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI IN PROCESOV ODLOČANJA V UPRAVI.....</b>	<b>13</b>
2.1. DRŽAVNA UPRAVA, JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR.....	13
2.1.1. DRŽAVNA UPRAVA V SISTEMU DELITVE OBLASTI.....	13
2.1.1.1. Notranja organizacija državne uprave.....	14
2.1.1.1.1. Vlada.....	14
2.1.1.1.2. Ministrstva.....	16
2.1.1.1.3. Razmerja ministrstev do vlade in medsebojna razmerja ministrstev.....	18
2.1.1.1.4. Upravni organi v sestavi ministrstev in nekateri problemi na tem področju.....	19
2.1.1.2. Funkcije vlade in uprave.....	26
2.1.1.2.1. Funkcije vlade.....	26
2.1.1.2.2. Funkcije uprave.....	26
2.1.1.3. Razmejitev pristojnosti med državno in lokalno upravo.....	27
2.1.1.4. Teritorialna organizacija uprave.....	28
2.1.1.4.1. Upravne enote in nekateri problemi na tem področju.....	28
2.1.1.4.2. Razmerje med ministrstvi in upravnimi enotami.....	32
2.1.1.4.3. Razmerja uprave do organov lokalne skupnosti.....	32
2.1.1.5. Nadzor nad delom uprave.....	33
2.1.1.6. Načela delovanja državne uprave - od birokratizma do podjetništva.....	35
<b>3. UPRAVLJANJE, ODLOČANJE IN VODENJE.....</b>	<b>39</b>
3.1. UPRAVA IN UPRAVLJANJE.....	39
3.1.1. TEORETIČNI POJEM UPRAVLJANJA.....	39
3.1.2. UPRAVLJANJE IN SISTEM.....	41
3.1.3. UPRAVLJANJE IN POLITIKA.....	43
3.1.4. UPRAVLJANJE IN DRUŽBENA MOČ.....	44
3.2. ODLOČANJE.....	45
3.2.1. TEORETIČNI POJEM ODLOČANJA.....	45
3.2.2. VRSTE ODLOČITEV.....	49
3.2.3. KLASIFIKACIJA ODLOČITEV.....	50
3.2.4. MODELI ODLOČANJA.....	51
3.2.4.1. Racionalni model odločanja.....	51
3.2.4.2. Model omejene racionalnosti.....	52
3.2.4.3. Inkrementalni model odločanja.....	53
3.2.4.4. Model javne izbire.....	55
3.2.5. ODLOČANJE KOT PROCES.....	56
3.2.5.1. Proces političnega odločanja.....	56

3.2.5.1.1. <i>Iniciativa</i> .....	56
3.2.5.1.2. <i>Dnevni red</i> .....	57
3.2.5.1.3. <i>Oblikovanje in izbor alternativ</i> .....	60
3.2.5.1.4. <i>Odločanje</i> .....	61
3.2.5.1.5. <i>Implementacija</i> .....	62
3.2.5.1.6. <i>Vrednotenje</i> .....	63
3.2.6. <b>TEHNIKE ZA POMOČ PRI ODLOČANJU</b> .....	64
3.2.6.1. <i>Matrika odločanja</i> .....	64
3.2.6.2. <i>Drevo odločanja</i> .....	65
3.2.6.3. <i>Možganska nevihta</i> .....	65
3.2.6.4. <i>Delfi tehnika</i> .....	66
3.2.6.5. <i>Sintetika</i> .....	66
3.3. <b>VODENJE</b> .....	67
3.3.1. <b>TEORETIČNI POJEM VODENJA</b> .....	67
3.3.2. <b>MODELI VODENJA</b> .....	68
3.3.3. <b>VLOGA VODIJ PRI VODENJU</b> .....	69
3.3.4. <b>MOČ IN VODENJE</b> .....	71
3.3.4.1. <i>Stili vodenja</i> .....	72
<b>4. NOVI PRISTOPI K ODLOČANJU V DRŽAVNI UPRAVI</b> .....	<b>74</b>
4.1. <b>POMEN PLANIRANJA PRI ODLOČANJU</b> .....	74
4.1.1. <b>STRATEŠKO PLANIRANJE</b> .....	77
4.1.1.1. <i>Menedžment sprememb kot sestavina strateškega planiranja</i> .....	80
4.1.1.2. <i>Strateška izhodišča preoblikovanja slovenske državne uprave</i> .....	81
4.1.1.2.1. <i>Delegacija pristojnosti</i> .....	82
4.1.1.2.2. <i>Kontrolni mehanizmi in uveljavljanje odgovornosti</i> .....	82
4.1.1.2.3. <i>K uporabniku usmerjena državna uprava</i> .....	83
4.1.1.2.4. <i>Upravljanje s človeškimi viri</i> .....	83
4.1.1.2.5. <i>Sodobna informacijska tehnologija</i> .....	83
4.1.1.2.6. <i>Pravna regulacija</i> .....	83
4.1.1.2.7. <i>Uveljavljanje konkurenčnosti in možnost izbire v državni upravi</i> .....	84
4.2. <b>JAVNI MENEDŽMENT</b> .....	84
4.3. <b>NOVI JAVNI MENEDŽMENT</b> .....	90
4.3.1. <b>PRENOS PRISTOJNOSTI ODLOČANJA</b> .....	98
4.3.1.1. <i>Decentralizacija</i> .....	98
4.3.1.2. <i>Dekoncentracija</i> .....	101
4.3.1.3. <i>Subsidiarnost</i> .....	102
4.3.1.4. <i>Koncesija</i> .....	102
4.3.1.5. <i>Delegacija</i> .....	103
4.3.2. <b>SODOBNO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI</b> .....	104
4.3.2.1. <i>Menedžment kadrovskega vira</i> .....	105
4.3.2.1.1. <i>Modeli ravnanja s človeškimi viri</i> .....	107
4.3.2.2. <i>Participativni menedžment</i> .....	109
4.3.2.3. <i>Delovanje in odločanje v skupinah</i> .....	114
4.3.2.4. <i>Delovanje in odločanje v timih</i> .....	117
4.3.2.5. <i>Projektna organizacija</i> .....	119
4.3.3. <b>KAKOVOST, USPEŠNOST IN UČINKOVITOST KOT DEJAVNIKI SPREMEMB UPRAVNEGA ODLOČANJA</b> .....	122
4.3.3.1. <i>Kakovost v državni upravi</i> .....	122
4.3.3.1.1. <i>Merjenje kakovosti v državni upravi</i> .....	124
4.3.3.2. <i>Uspešnost in učinkovitost v državni upravi</i> .....	126

4.3.3.2.1. Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v upravi.....	128
4.4. VLOGA ETIKE IN MORALE PRI ODLOČANJU V DRŽAVNI UPRAVI.....	133
4.5. UPRAVNA KULTURA.....	137
4.5.1. POLITIČNA KULTURA.....	139
4.5.2. ODPRTOST IN TRANSPARENTNOST DRŽAVNE UPRAVE.....	140
4.5.3. USMERJENOST UPRAVE K UPORABNIKOM.....	141
4.6. VPLIV INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE NA PROCESSE REFORM IN ODLOČANJA V DRŽAVNI UPRAVI.....	144
4.6.1. INFORMATIZACIJA SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE.....	145
4.6.1.1. Strategija informatizacije državne uprave.....	148
4.6.1.2. Vpliv tehnologije na delovne procese v državni upravi.....	151
4.6.1.3. Vpliv tehnologije na organizacijsko strukturo državne uprave.....	154
4.6.1.4. Vpliv tehnologije na procese odločanja v državni upravi.....	156
4.6.1.5. Vpliv interneta na participacijo državljanov pri procesih odločanja.....	158
4.6.1.5.1. Elektronsko poslovanje.....	161
<b>5. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>164</b>
<b>6. VIRI.....</b>	<b>171</b>
<b>7. PRILOGA.....</b>	<b>183</b>

## 1. UVOD

Globalne spremembe, povezane z vse bolj konkurenčnim okoljem, zahtevajo od držav, njihovih vlad in državnih uprav sposobnost prilagajati se tem spremembam in jih uvajati v svoje upravne sisteme. Metode upravljanja in miselni vzorci, ki so veljali do nedavna, postajajo nezadostni ali celo neuporabni. Vse bolj spremenljive okoliščine nas vedno znova postavijo pred nove naloge, s katerimi se lahko soočamo le s pridobivanjem novih znanj ter fleksibilnostjo na vseh področjih, tudi na področju državne uprave in v njej potekajočih procesih.

### 1.1. OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA

Delovanje vsakega družbenega organizma zahteva neprestano odločanje; od sprejemanja najbolj temeljnih in splošnih, pa vse do najdrobnejših vsakodnevnih odločitev. Če naj družbeni sistem uspešno deluje, mora biti odločanje učinkovito. Na drugi strani pa sodobni standardi zahtevajo demokratičnost odločanja. Na prvi pogled sta si načelo učinkovitosti in načelo demokratičnosti nasprotna, kajti prvo zahteva hierarhične družbene odnose in podrejenost, drugo pa izhaja iz načela enakopravnosti in sodelovanja članov skupnosti (Grad, 2000:72).

V razvoju sodobne države je opaziti trende, kjer se le ta skuša vse bolj samo omejevati v svojih pooblastilih in pristojnostih, s katerimi posega v pravice državljanov; strogo birokratske ali hierarhične oblike vodenja in odločanja skuša nadomeščati s spodbudami in oblikovanjem jasnih in preglednih pravil, s katerimi zavezuje k odgovornemu obnašanju državljanov, pa tudi sebe samo (Črešnar-Pergar, 2002).

Tudi večina držav OECD že nekaj časa uvaja reforme, ki slonijo na načelih dekoncentracije in decentralizacije oblasti. Del pristojnosti državne uprave se tako prenaša bodisi na neodvisne javne agencije ali zavode, na bolj ali manj avtonomne oblike oziroma oddelke znotraj ministrstev, na privatne subjekte (javno pooblastilo), ali pa se delno oziroma v celoti privatizirajo (Bugarič, 2002a:3).

S tem si sodobna država določa prostor svojega delovanja, ki mora biti primerljiv z drugimi državami in sistemi, v kolikor želi ohraniti konkurenčnost.

Novi model regulacije je nezdržljiv s starim Webrovim<sup>1</sup> modelom piramidne in strogo hierarhične organizacije uprave, kjer so ministrstva glavni akter upravljanja v družbi (Bugarič, 2002a:3).

---

<sup>1</sup> Problem take organizacije je, da se pravila spreminjajo oziroma prilagajajo počasneje kot se spreminja okolje, zato državna uprava postane neživljenjska in neučinkovita, uporabniki pa dobijo vtis, da jim življenje ali poslovanje otežuje in ne olajšuje.

Pomemben element decentralizacije odločanja predstavlja projekt vzpostavitve teritorialne strukture državne uprave s predvideno uvedbo pokrajin, vključno z načelom subsidiarnosti,<sup>2</sup> katerih prva prioriteta naj bi postala predvsem njihova ekonomska in razvojna funkcija.

Pokrajine so v Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in velikega prenosa evropskih sredstev za regionalni razvoj, kar je pomembno za Slovenijo po njeni vključitvi Evropsko unijo.

Eden temeljnih ciljev sodobne državne uprave je uveljaviti pravico državljanov, da sodelujejo pri upravnem odločanju, kar bi pripomoglo k vzpostavljanju učinkovite, kakovostne, transparentne in uporabniku prijazne državne uprave.

Vključevanje Slovenije v širše globalne povezave zahteva od naše državne uprave prilagajanje procedur in postopkov (s ciljem primerljivosti z drugimi državami) na področjih organiziranja, strateškega planiranja, informiranja, upravljanja s človeškimi viri, odločanja ter implementacije. Tu nimamo nikakršne izbire, kajti nezadostna razvitost in neprilagojenost pomeni manjšo možnost integracije v te povezave.

V nefleksibilno hierarhično strukturo državne uprave bo potrebno počasi, pod pritiskom zagotavljanja konkurenčne sposobnosti, uvajati nove koncepte upravljanja in odločanja, vključno s tistimi, ki so že dolgo uveljavljeni v zasebnem sektorju; s tem naj bi povečali učinkovitosti in fleksibilnosti upravnega sistema.

Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika novi partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema (Trpin, 1997:159).

Širijo se področja, ki jih ureja država oziroma spadajo v njeno pristojnost, prav tako se spreminjajo želje in pričakovanja uporabnikov njenih storitev, ki zahtevajo, da so te hitre in kakovostne, primerljive s tistimi v privatnem sektorju. Prav zato načela upravljanja in odločanja iz zasebnega sektorja vse bolj prodirajo in se uveljavljajo tudi v državni upravi. Pritiski po vzdrževanju konkurenčnosti zahtevajo zniževanje stroškov na vseh področjih delovanja uprave, kar je mogoče doseči le z ustreznim načinom organiziranja, planiranja, upravljanja, odločanja ter vodenja.

Dejstvo je namreč, da javna uprava nenehno raste in za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva. To je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se zato pojavlja vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev po kakovostnih storitvah, ki naj ustrezajo vložnim sredstvom (Brezovšek, 2000:265).

Pomembno je vzpostavljanje ustreznih informacijsko-komunikacijskih tokov od izvajalca storitev oziroma državne uprave k uporabniku in obratno, kar dodatno prispeva k uspešnemu, učinkovitemu in kakovostnemu delovanju upravnega sistema. Izkušnje, ki so jih pridobili v številnih državah so lahko dragocene tudi za naš razvoj.

---

<sup>2</sup> Načelo subsidiarnosti je eno temeljnih načel tudi v preambuli Evropske listine o lokalni samoupravi.

Nedavna študija OECD o reformah na tem področju opozarja, da vključitev javnosti v odločanje državne uprave ne pomeni samo demokratizacije in večje odprtosti uprave, ampak tudi izboljšanje kakovosti implementacije odločitev državne uprave (Bugarič, 2002:54).

Problem slovenske državne uprave je tudi v tem, da premalo vzpodbuja znanje in inovativnost, sistem pa še vedno temelji na nadzoru, kontroli in birokraciji.

Uvajanje interdisciplinarnih znanj<sup>3</sup> v procese državne uprave postaja zato vse pomembnejše, saj modernizacija uprave še zdaleč ne zahteva le ustreznega pravnega, temveč tudi številna druga strokovna znanja iz različnih področij družbenega življenja in delovanja.

Pristop, ki se je uspešno uveljavil najprej v anglosaksonskem svetu, kasneje pa še drugod pod imenom *novi javni menedžment* (v Sloveniji se uporablja tudi izraz *ново upravljanje javnega sektorja*), vpeljuje prvine iz zasebne sfere tudi v državno, vse z namenom večje kakovosti in učinkovitosti.<sup>4</sup>

Prvine novega javnega menedžmenta so predvsem:

- 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 (Žurga, 2001:50).

Novo upravljanje javnega sektorja oziroma novi javni menedžment je koncept, katerega prvine počasi prodirajo tudi v naš upravni sistem. Pomenijo drugačne pristope pri organizaciji dela, procesih upravljanja, vodenja, odločanja in delegiranja pooblastil ter odgovornosti za realizacijo ciljev, predvsem pri vodilnem kadru. Ta proces seveda zahteva čas, saj ni odvisen le od fizične količine dela, ampak tudi od desetletij zakoreninjenih miselnih vzorcev obnašanja in delovanja individualnih akterjev.

Javno mnenje je pri razvoju novega sistema zelo pomembno, zato je treba zastaviti široko kampanjo za ozaveščanje in obveščanje najširše javnosti o spremembah in pričakovanih prednostih. Nekatere države so za izpeljavo tega procesa potrebovale tudi dve desetletji (Brezovšek, 1998:137).

---

<sup>3</sup> Načela NUJS predstavljajo namreč visoko stopnjo zahtevnosti za nosilce sprememb, ker pomenijo obvladovanje širokega spektra znanj, saj gre za povezavo politologije, prava, sociologije, upravljanja in ekonomije.

<sup>4</sup> 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).



Izključno hierarhično strukturo odločanja v državni upravi počasi zamenjuje princip ploščena organizacijske strukture, ki se ji pridružuje horizontalna komunikacija, sodelovanje ter (pre)počasno uvajanje timskega in projektnega dela; prilagodljivost in fleksibilnost postajata glavni imperativ v spreminjajočem se okolju polnem inovacij.

Pomemben razlog za preobrazbo državne uprave je proces svetovne globalizacije, kar posamezne države oziroma njihove sisteme povezuje oziroma jih dela medsebojno odvisne. Neprilagodljivost in nefleksibilnost posameznega sistema pomeni izolacijo in stagniranje. Fleksibilen sistem hitrega pretoka informacij in sprejemanja odločitev je bistven pri vzpostavljanju sodobne in moderne državne uprave. Celoten proces je seveda povezan z nujnostjo pridobivanja novih izkušenj in znanj ter uvajanjem permanentnega izobraževanja.

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

- globalna konkurenca;
- tehnološka revolucija;
- deregulacija in privatizacija gospodarstva;
- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje;
- vrednotne in demografske spremembe (Schneider v Stanonik, 2000:297).

Pomembno je zgraditi sistem, ki bo uporabnikom dopuščal možnost izbire. To pomeni uvajanje konkurenčnosti, podobne tisti v zasebnem sektorju, čeprav je jasno, da delovanja državne uprave ni moč v celoti izenačiti z zasebnim sektorjem. Za funkcioniranje sistema državne uprave bodo vedno veljali nekateri posebni pogoji.

Potreben je obojestranski tok informacij in obveščanja, ki poteka s strani organov državne uprave o metodah in ciljih svojega dela ter s strani uporabnikov o morebitnih zahtevah, željah, težavah ali nepravilnostih pri delu državnih organov. Državljeni želijo hitre in kvalitetne storitve, možnost enakovrednega komuniciranja z organi državne uprave ter pravico vplivati na proces odločanja oziroma sprejemanja odločitev, ki jih v končni fazi zadevajo.

Pri modernizaciji državne uprave gre med drugim za demokratizacijo, deetatizacijo, deregulacijo, decentralizacijo, dekoncentracijo in debirokratizacijo.<sup>5</sup>

Tudi zato je pomembna jasna razmejitev pristojnosti med državno in lokalno ravnijo ter čim prejšnje oblikovanje pokrajin oziroma regij po načelih subsidiarnosti in decentralizacije.<sup>6</sup>

Vstop v Evropsko unijo zahteva kompatibilnost našega upravnega sistema z evropskim na vseh ravneh. Le to omogoča sistemsko, funkcionalno in gospodarsko konkurenčnost države.

---

<sup>5</sup> Kriza države blaginje je imela za posledico iskanje novih rešitev v procesih odločanja; to so npr. deregulacija, decentralizacija, delegacija in dekoncentracija; centralizirani sistemi upravljanja so zaradi neustreznega odzivanja na spremembe v okolju namreč začeli izgubljati svoj pomen.

<sup>6</sup> Zelo pomembno in politično občutljivo je vprašanje decentralizacije, ki pomeni prenos sprejemanja ključnih odločitev na nižje nivoje odločanja, s čimer centralni-državni nivo izgubi oziroma se odpove delu svojih pristojnosti.

Reforma državne uprave, ki je precejšen strokoven zalogaj z znatnimi političnimi posledicami, ne predstavlja zgolj vzpostavitve pravnega okvira za delovanje upravnega sistema, temveč zajema tudi politične, ekonomske, kulturne, sociološke, etične<sup>7</sup> in druge komponente. Sama normativna ureditev je nezadostna, v kolikor niso vzpostavljeni mehanizmi komunikacije z uporabniki ter izvedena ustrezna praktična implementacija.<sup>8</sup> Po letu 2000 je reforma slovenske uprave zajeta skoraj izključno v zakonodajnih projektih. Ključni so bili predvsem zakon o javnih uslužbencih, o sistemu plač v javnem sektorju, o državni upravi,<sup>9</sup> o inšpekcijskem nadzoru, o javnih agencijah, o javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi ter nov zakon o splošnem upravnem postopku.

Državna uprava je le eden od podsistemov javne uprave, ki jo sestavljajo še lokalna samouprava, javne službe in javni sektor. Podsystemi so med seboj povezani, sprememba katerega koli od njih pa vpliva na procese sistema kot celote (Trpin, 1993).

Bistven premik v novem zakonu o državni upravi pomeni opredelitev principa vodenja ministrstev, ki definira t. i. nepolitično upravno elito, obenem pa omogoča vladi, da sama ustanavlja, preoblikuje in ukinja organe v sestavi ministrstev, s čimer naj bi se doseglo večjo fleksibilnost in racionalizacijo (Kovač, 2002b:213).

Za izvedbo vsake reforme sta potrebni politična in strokovno tehnična podpora za izvedbo potrebnih sprememb. Tuje izkušnje so lahko koristne, vendar se morajo dozirati s pravo mero, drugače so lahko neproduktivne in pripeljejo do prevelikega odpora. Reforma zahteva velike kulturne spremembe pri vseh zaposlenih v državni upravi, predvsem pri osebnem sistemu vrednot in pri zavedanju kolektivne vpetosti v širši sistem. Ne govorimo le o institucionalnih in normativnih spremembah, temveč o spremembah razmerij in vsebini odnosov med ljudmi. Reforma državne uprave je torej kompleksen in kontinuiran proces, ki poteka na različnih ravneh (zakonodajna, organizacijska, upravljalna, informacijska, kadrovska, izobraževalna, sociološka itd.).

Pri tem gre zlasti za naslednje: uvedbo poklicnega menedžmenta v državno upravo, uveljavljanje nedvoumnih standardov in ukrepov za višjo storilnost, večji poudarek na kontroli rezultatov, združitve enot v državni upravi, uvajanje večje konkurence, poudarek na izkušnjah menedžerske prakse privatnega sektorja ter poudarek na večji disciplini in varčnosti glede uporabe sredstev v državni upravi (Brezovšek, 1998:139).

---

<sup>7</sup> Neetično obnašanje državnih uradnikov ima za posledico zmanjšanje podpore državljanov državni upravi in njenim politikam ter negativen odnos do odločitev državne uprave nasploh.

<sup>8</sup> Najučinkovitejše sredstvo omejevanja samovolje državne uprave niso bolj eksplicitni zakoni, ampak odpiranje delovanja državne uprave s parlamenta – nasproti demokratični in kritični javnosti. Pri tem je zlasti pomembna pravica dostopa do informacij javnega značaja.

<sup>9</sup> Zakon o državni upravi je v skladu s prakso v državah članicah EU prenesel velik del pooblastil za urejanje organizacije državne uprave s parlamenta na vlado in s tem zagotovil večjo fleksibilnost in manj obremenjevanja parlamenta, prenovil sistem vodenja v državni upravi in jasneje uredil status organov v sestavi ministrstev.

Jasno je, da zahtevajo reformne spremembe v državni upravi tudi nove načine vodenja in odločanja, ki vključujejo menedžerske sposobnosti, relevantne informacije ter ustrezen nivo komunikacije. Eno ključnih področij za reformo državne uprave je zato učinkovita izraba moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije. Ta predstavlja ključno podporo pri organizaciji dela in odločanja v upravnem sistemu. Naloge državne uprave na področju organiziranja, upravljanja in odločanja so v veliki meri odvisne od tekočega pretoka zanesljivih informacij, ki jih je mogoče zagotoviti le z izgradnjo ustreznih informacijsko-komunikacijskih sistemov.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija odpira celo vrsto novih možnosti in potencialov, ki jih moramo izkoristiti za postopno spreminjanje in izboljšave v delovanju uprave in kot podporo pri izvajanju ostalih reform (Vintar, 1997).

Upravljanje posamezne družbe je informacijski proces. Pri tem ne gre zgolj za uvajanje modernih informacijskih tehnologij v upravno delovanje, ampak predvsem za opredelitev vrst in virov informacij ter njihovih poti v upravnem sistemu in pri njegovi informacijski izmenjavi z okoljem (Trpin, 1997:168).

Ko govorimo o procesih odločanja v državni upravi, s tem torej ne mislimo le na formalne pristojnosti posameznih upravnih organov in njihova medsebojna razmerja, temveč na kompleksno vsebino odnosov v celotni upravi ter na sodobne trende, ki te odnose definirajo in narekujejo.

## **1.2. NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE**

Glavni namen magistrske naloge je opredelitev sistema organizacije državne uprave in predvsem procesov upravnega odločanja, vendar ne zgolj z opisom formalnih postopkov sprejemanja in izvajanja odločitev oziroma prikazom obstoječe piramide podrejenosti in nadrejenosti. V nalogi želim predstaviti procese sprejemanja in izvajanja odločitev na različnih nivojih državne uprave, vključno z novejšimi pristopi k odločanju in upravljanju.

Cilji proučevanja magistrske naloge so tako naslednji:

- identificirati formalne postopke in procese odločanja v državni upravi;
- opredeliti novosti oziroma pričakovane spremembe v procesih odločanja in upravljanja, katerih cilj je vzpostavitev moderne, evropsko primerljive in konkurenčne državne uprave;
- pridobiti stališča državnih uslužbencev do teh sprememb;
- opredeliti vpliv informacijsko-komunikacijske tehnologije na prenovo uprave in procesov odločanja v njej.

### **1.3. HIPOTEZE**

Glede na namene in cilje magistrske naloge sta podani dve osnovni hipotezi:

1. Procesi odločanja v državni upravi so evolutivni procesi, ki se spreminjajo in prilagajajo razvoju uprave, gospodarskemu razvoju ter razvoju celotne družbe, obenem pa je učinkovita in konkurenčna državna uprava v veliki meri odvisna od fleksibilnosti upravljalških procesov in procesov odločanja ter ustrezne podpore moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije.
2. Večina javnih uslužbencev ima odklonilen odnos do reforme državne uprave, predvsem do uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v slovensko državno upravo.

### **1.4. RAZISKOVALNE METODE**

Pri izdelavi magistrske naloge bom uporabil naslednje raziskovalne metode:

- deskriptivno metodo, s katero bom podal teoretični okvir naloge; namenjena je opisu obstoječe organizacije slovenske državne uprave, s poudarkom na problematiki organov v sestavi ministrstev in upravnih enot;
- preučevanje primarnih in sekundarnih virov;
- metoda analize uradnih pisnih virov ter različnih dokumentov (ustava, zakoni, predpisi);
- metodo funkcionalne analize za predstavitev funkcij posameznih delov uprave;
- anketni vprašalnik, s katerim bom v okviru četrtega poglavja pridobil stališča javnih uslužbencev do reformnih procesov v slovenski državni upravi ter do uvajanja podjetniških konceptov v delo uprave.

### **1.5. STRUKTURA NALOGE**

Prvo poglavje je namenjeno uvodnim mislim, opredelitvi predmeta proučevanja, določitvi namena magistrskega dela, predstavitvi obeh hipotez, uporabljenih metod raziskovanja ter opisu strukture magistrskega dela.

V drugem poglavju sledi opis formalnih kompetenc odločanja oziroma sprejemanja odločitev v državni upravi ter dejanskega delovanja hierarhične piramide državne uprave, prikaz položaja uprave v sistemu delitve oblasti ter razmejitve pristojnosti med državno in lokalno upravo, opis notranje organizacije izvršne veje oblasti s poudarkom na upravi, prikaz teritorialne organizacije uprave z izpostavitvijo nekaterih glavnih problemov na področju

organov v sestavi ministrstev in upravnih enot, definiranje nadzora nad delom uprave ter na koncu poglavja navedba glavnih načel delovanja uprave, vključno s podjetniškimi.

V tretjem poglavju bom opredelil teoretične pojme upravljanja, odločanja in vodenja, definiral odločanje kot proces, opisal modele odločanja in tehnike za pomoč pri odločanju ter modele vodenja, sestavine vodenja in vrste moči.

Četrto poglavje bo namenjeno reformi uprave ter uvajanju novih načinov upravljanja in odločanja v slovensko državno upravo, združenih v konceptu novega javnega menedžmenta ter pomenu etike in upravne kulture pri odločanju v upravi; z anketnim vprašalnikom bom na določenem vzorcu preveril stališča javnih uslužbencev do reforme uprave in do uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v upravo; poglavje bom zaključil z opredelitvijo vpliva informacijsko-komunikacijske tehnologije na prenavo državne uprave ter procesov odločanja v njej.

V petem poglavju bom podal sklepne misli in ugotovitve, v katerih se bom navezal na zapisane hipoteze.

Šesto poglavje je namenjeno navedbi uporabljenih virov in literature.

V sedmem poglavju je priložena priloga, ki jo sestavljajo anketna vprašanja in odgovori.

### 1.5.1. EMPIRIČNI DEL NALOGE

Empirični del naloge vsebuje skupno 23 anketnih vprašanj. Anketiranci so odgovarjali na štiri vrste vprašanj.

Na prvo vrsto vprašanj so anketiranci odgovarjali z izborom med štirimi možnostmi:

1 - *v celoti se strinjam*, 2 - *v glavnem se strinjam*, 3 - *le delno se strinjam*, 4 - *ne strinjam se*.

Na drugo vrsto vprašanj so se anketiranci odgovarjali z izborom med opcijama *da* oziroma *ne*.

Pri tretji vrsti vprašanj so se anketiranci odločali med različnimi *že podanimi alternativami*.

Pri četrtem sklopu vprašanj pa so anketiranci *podajali svoja stališča* na zastavljeno vprašanje.

Cilj ankete je bil pridobiti stališča zaposlenih do reforme državne uprave, predvsem do uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v slovensko državno upravo.

Na 650 vprašalnikov je odgovorilo 500 anketirancev oziroma 76,9%. Vsi anketiranci so javni uslužbenci. Zaposleni so na vladi, ministrstvih oziroma organih v sestavi ter upravnih enotah. Anketiranci imajo visoko ali univerzitetno izobrazbo.

## **2. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI IN PROCESOV ODLOČANJA V UPRAVI**

### **2.1. DRŽAVNA UPRAVA, JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR**

Pojmi državna uprava, javna uprava in javni sektor niso enotno definirani ne v zakonodaji, ne v teoriji. Še najmanj je sporen pojem državne uprave, pojem javne uprave pa je potrebno razumeti v ožjem in širšem pomenu.

Tudi pojem javne uprave ni enotno definiran, vsekakor pa je širši od pojma državna uprava. Poleg organov državne uprave zajema še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil in druge nosilce javnih pooblastil.

Še širše se pojmuje javni sektor, ki naj bi zajemal celoto državnih organov in uprav lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Poleg omenjenih naj bi sem sodila tudi javna podjetja, ki so izvajalci javnih služb na področju gospodarske infrastrukture. V tako razumljenem javnem sektorju naj bi bilo zaposlenih 150.751 ljudi.

V državni upravi - v njenem ožjem pomenu, kamor poleg vlade spadajo ministrstva, organi v njihovi sestavi ter upravne enote in vladne službe, pa je danes zaposlenih 34.640 ljudi.

V nadaljevanju bo poudarek predvsem na organizaciji državne uprave v njenem ožjem smislu.

#### **2.1.1. DRŽAVNA UPRAVA V SISTEMU DELITVE OBLASTI**

Različne države izvajajo državno oblast po različnih načelih delitve državne oblasti. V teoriji in praksi poznamo t. i. načelo enotnosti oblasti ter načelo delitve oblasti, ki je danes v zahodnem svetu najpogostejše. Načelo delitve oblasti je, tako kot v večini demokratičnih držav, tudi v naši ustavi eno temeljnih načel ureditve in delovanja oblasti v državi.<sup>10</sup>

Po določbah ustave ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljeni jo izvršujejo neposredno na volitvah po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno.

V okviru zakonodajne funkcije velja omeniti zlasti sprejem ustave, zakonov in drugih pravnih aktov, kar določa pravne podlage in okvir za izvajanje drugih državnih funkcij. Zelo pomembni sta tudi volilna in nadzorna funkcija.

---

<sup>10</sup> Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastnih funkcij države, pri čemer s funkcijo razumemo skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, od katerih ima vsaka svoje značilnosti, opravljajo pa jo različni organi.

Izvršno-upravno funkcijo izvajajo vlada in upravni organi, predvsem z izvajanjem sprejetih zakonov in načrtane politike.<sup>11</sup> Zakon o vladi<sup>12</sup> opredeljuje vlado kot organ izvršne oblasti in najvišji organ državne uprave v Sloveniji. Zakon o državni upravi<sup>13</sup> pa opredeljuje upravo kot del izvršne oblasti, ki izvršuje upravne naloge.

Vlada vodi in usmerja državno upravo preko ministrstev. Izvršno funkcijo državne oblasti tako izvajata vlada kot zgornji – politični del in uprava kot spodnji – strokovni del.

Sodno oblast oziroma sodno funkcijo izvajajo sodišča.

Uprava izvaja svojo funkcijo v skladu z ustavnimi izhodišči in temeljnimi načeli o upravi. Nekatera načela o upravi vsebuje že ustava.<sup>14</sup> Med pomembnejšimi so načelo zakonitosti, načelo samostojnosti ter načelo javnih razpisov za zaposlitev v državni upravi. Zakon o državni upravi določa še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, javnosti dela državne uprave, uporabe jezika v državni upravi, poslovanja s strankami v upravi ter zagotavljanja spoštovanja njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter uresničevanja pravic in pravnih koristi.

### 2.1.1.1. Notranja organizacija državne uprave

#### 2.1.1.1.1. Vlada

Vlada je organ izvršne oblasti in najvišji organ državne uprave v Sloveniji. Sestavljajo jo predsednik vlade in ministri. To so ministri z resorjem, lahko pa se imenujeta tudi največ dva ministra brez resorja.

Po novem zakonu o vladi ni več podpredsednika, zato je z določbo urejeno, kdo nadomešča predsednika vlade v primeru odsotnosti. Ministre imenuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Vlada dela na sejah. Njeno delo podrobneje ureja poslovnik vlade.<sup>15</sup> Redne seje vlade so praviloma enkrat tedensko. V primeru dopisne seje vlade se sklic in gradiva objavijo v informacijskem sistemu vlade, obenem pa se določi, kako in do kdaj je možno poslati sporočila med dopisno sejo. Rok za pošiljanje sporočil ne sme biti krajši od štirih ur in ne daljši od treh dni.

Glede samega vodenja velja omeniti, da lahko upravne organe vodi ena oseba ali več oseb oziroma neko telo. Kadar je na čelu upravnega organa predstojnik oziroma funkcionar, katerega volja je odločujoča pri vodenju upravnega organa, govorimo o organih z individualnim vodenjem (npr. ministrstva).

<sup>11</sup> Več o tem: Grad, Kavčič, Ribičič, Kristan (1999): Državna ureditev Slovenije, str. 35.

<sup>12</sup> Ur. l. RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 23/99, 119/2000, 30/2001.

<sup>13</sup> Ur. l. RS, št. 52/2002.

<sup>14</sup> Ur. l. RS, št. 33/91.

<sup>15</sup> Ur. l. RS, št. 43/2001.



Kadar pa je vodenje in sprejemanje odločitev zaupano večim osebam oziroma kolegiju, govorimo o kolegijem načinu vodenja upravnega organa.

Kolegij sprejema odločitve na sejah; vodi jih predsednik, ki je v tem primeru le prvi med enakimi. Lahko pa je njegov glas odločujoč pri sodem številu članov oziroma glasujočih.

Kolegijskim upravnim organom se očita počasnost, togost, potratnost, neučinkovitost, zato so prevladujoči upravni organi z individualnim vodenjem.

Na sejah slovenske vlade se odloča po kolegijem principu. Redna seja vlade je sklepčna, če je na njej navzoča večina članov vlade ter s tako večino sprejema tudi odločitve. V primeru sodega števila članov je, ob polovici prisotnih članov vlade, ta sklepčna, če je prisoten predsednik vlade in tudi odločitev je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica vseh članov vlade, vključno s predsednikom. Na seji vlade sodelujejo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar, direktorji urada predsednika vlade, službe vlade za zakonodajo, službe vlade za informiranje in vabljeni. Na predlog ministra in s soglasjem predsednika vlade lahko sodelujejo še nekatere druge osebe (npr. državni sekretar), vendar le pri točki, kjer je sodelovanje potrebno.

Če se minister seje ne more udeležiti iz upravičenih razlogov, se lahko seje udeleži pooblaščenec, ki pa nima pravice glasovati.

Pri vladi so ustanovljena tudi posebna delovna telesa, ki jih ustanovi vlada za predhodno ali za dokončno obravnavo gradiv, ki se nanašajo na ožja ali manj pomembna vprašanja. To so odbori in komisije. Odbori se praviloma sestajajo tedensko. Na njih so poleg ministrov, ki so člani posameznega odbora, lahko navzoči še razni funkcionarji iz državne uprave in javni uslužbenci.

Na odborih se obravnavajo vladna gradiva, v zvezi s katerimi odbori vladi posredujejo poročila, ocene in stališča. Ustanavlja se lahko še posamezne komisije, ki so namenjene proučevanju posameznih vprašanj in se praviloma sestajajo občasno in po potrebi.

Vlado vodi *predsednik*, ki vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Premier lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti, ni pa ga mogoče nadomeščati v primerih, ko gre za nezaupnico vladi ter pri imenovanjih in razrešitvah ministrov. Pri vladi obstaja tudi *urad predsednika vlade*. Opravlja strokovne in druge naloge za predsednika. Vodi ga vodja urada, ki ima položaj direktorja vladne službe.

*Generalni sekretariat vlade* vodi generalni sekretar, ki opravlja koordinacijske in druge naloge za vlado. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalni sekretar ima glede vodenja vladnih služb enaka pooblastila kot jih ima minister do organov v sestavi, razen pri tistih vladnih službah, kjer so direktorji neposredno odgovorni predsedniku vlade (npr. SOVA). Generalni sekretar vlade je funkcionar. Ni član vlade in nima pravice glasovanja na vladi, sicer pa je njegov status primerljiv s statusom ministra. Njegova funkcija preneha z dnem prenehanja funkcije predsednika vlade.

V okviru vlade so organizirane še *vladne službe*. Za opravljanje strokovnih nalog jih ustanovi vlada z aktom. Primeri vladnih služb so: služba vlade za zakonodajo, urad vlade za informiranje, center vlade za informatiko, urad vlade za verske skupnosti, urad vlade za statistiko, urad vlade za invalide itd. Vladne službe vodijo predstojniki (direktorji), ki so po novem zakonu o javnih uslužbencih<sup>16</sup> javni uslužbenci na uradniškem delovnem mestu in položaju. Imenuje jih vlada.

Vladne službe praviloma ne izvajajo upravnih nalog, ampak predvsem podporne naloge oziroma naloge strokovno tehnične narave za delovanje in odločanje vlade. Njihov status ostaja nekoliko nejasen; ustanovljene so pri vladi in spadajo v sistem državne uprave, vendar ne morejo izvajati neposredno nalog uprave, ker je to določeno le za ministrstva. Vladne službe izvajajo le strokovne naloge.

Da vladne službe ne morejo imeti nobenih posebnih upravnih pristojnosti, temveč so lahko ustanovljene le za koordinacijo izvajanja nalog na določenem projektu, ki zadeva delovna področja več ministrstev, meni tudi Virant. (Virant, 2001b:285).

Podobno meni tudi Trpin, ki pravi, da vladne službe praviloma ne izvajajo upravnih nalog, ampak predvsem podporne naloge oziroma naloge strokovno tehnične narave za odločanje in delovanje vlade (Trpin, 2003:13).

#### *2.1.1.1.2. Ministrstva*

Ministrstvo je temeljna organizacijska oblika državne uprave. Ustanavlja se po t. i. resornem principu, kar pomeni, da ministrstvo pokriva eno ali več med seboj povezanih upravnih področij, ki so delovna področja ministrstva. Ministrstva se lahko ustanavlja le z zakonom.

Delovno področje pomeni področje družbenega življenja, na katerem deluje ministrstvo, ne pa njegovih pristojnosti (Trpin, 2003:14).

Slednje določajo posamezni materialni predpisi, ki na ta način določijo pravico in dolžnost ministrstva, da opravi nalogo, ki izvira iz tako določene pristojnosti, na svojem delovnem področju.

---

<sup>16</sup> Zakon o javnih uslužbencih, Ur. l. RS, št. 56/2002.

Ministrstva so primarno zadolžena za oblikovanje strategije na svojem delovnem področju, ki se s strategijami drugih ministrstev sintetizira v strategijo vlade, ki je istočasno tudi strategija države.

Nekatera ministrstva pa imajo poleg tega zelo obsežna operativna področja (policija, davki, carina ipd.), ki zaradi svoje obsežnosti in specifičnosti delovanja zahtevajo svojo posebno organizacijsko obliko, ki sicer ni v celoti ločena od pristojnega ministrstva, vendar uživa v njegovem okviru relativno samostojnost.

Ustava omogoča tudi prenos opravljanja nekaterih funkcij uprave na pravne osebe oziroma posameznike izven sistema državne uprave z javnim pooblastilom. Javno pooblastilo pomeni prenos opravljanja funkcij države na subjekte izven organizacije državne uprave, ki se lahko opravi le na podlagi zakona. To pomeni, da uprava brez zakonske podlage ne more prenesti svojih funkcij na druge, ki so lahko fizične ali pravne osebe.

Pogoj za dodelitev javnega pooblastila je, da se na ta način zagotovi bolj smotno in učinkovito opravljanje upravnih nalog, zlasti če se opravljanje tovrstnih nalog pretežno ali v celoti financira z upravnimi taksami ali plačili uporabnikov. Lahko pa se ga podeli tudi takrat, ko ni potreben ali primeren stalni in neposreden politični nadzor nad opravljanjem nalog.

V zvezi z državno upravo obstajajo tudi nekatere splošne in skupne zadeve, ki zadevajo celotno državno upravo (npr. organizacijo, izobraževanje, zaposlovanje). Ureja jih ministrstvo pristojno za upravo. V našem upravnem sistemu je to ministrstvo za notranje zadeve, ki opravlja naloge na področjih sistema, organizacije, delovanja in razvoja državne uprave.

Število ministrstev je odvisno od programskih usmeritev vlade. V mandatu 2000-2004 je zakon o državni upravi določal 14 ministrstev in njihovih delovnih področij. V novem mandatu prihaja z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi<sup>17</sup> do nekaterih sprememb na področju ministrstev. Med drugim se ukinja ministrstvo za informacijsko družbo. Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport se deli v dve ministrstvi - na ministrstvo za šolstvo in šport ter ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Področje energetike se z ministrstva za okolje in prostor prestavlja na gospodarski resor, na novo pa se ustanavlja ministrstvo za javno upravo.

Ministrstvo vodi in predstavlja minister, ki izdaja predpise ter druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi.

Za razliko od vlade, ki je kolegijski organ, je ministrstvo eno-osebni ali monokratični organ, ki ga pooseblja minister (Trpin, 2003:18).

Minister je lahko na eni strani član vlade in član kolegijskega organa, na drugi strani pa je osrednji nosilec pooblastil, ki jih ima ministrstvo. Kot del vlade skupaj z ostalimi člani

---

<sup>17</sup> Ur. l. RS, št. 123/2004.

uresničuje politiko in izvaja pooblastila, ki jih ima vlada; kot minister pa oblikuje in izvaja politiko na svojem resorju.

Na ministrstvu je en državni sekretar, ki je istočasno v vlogi pomočnika in namestnika ministra z omejenimi pooblastili. Ta pooblastila ne izhajajo neposredno iz zakona, ampak mu jih podeli minister sam, vendar nikoli za izdajanje predpisov ali glasovanje na vladi.

Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje ga vlada na predlog ministra, funkcija pa mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministru. Ena od novosti nove vlade je, da bo lahko državnega sekretarja, ki bo prišel iz vrst poslancev, zamenjal nadomestni poslanec.

Takoj za ministrom in državnim sekretarjem kot njegovim namestnikom sledi raven vrhunskih upravnih menedžerjev (javnih uslužbencev); to so generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi ministrstev.

Generalni direktorji vodijo upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva. Njihove delovne naloge niso le organizacijske, ampak tudi vsebinske.

Ministrstvo ima še generalnega sekretarja, ki skrbi za organizacijo ministrstva in vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Njegove naloge so menedžerske in vsebinsko ni zadolžen za določeno upravno področje.

Poudariti je potrebno tudi to, da samo ministrstva izvajajo vse navedene upravne naloge na svojem delovnem področju na območju celotne države, medtem ko lahko drugi upravni organi izvajajo samo posamezne upravne naloge ali celo samo njen del na določenem ožjem teritorialnem območju. Tako se lahko npr. organ v sestavi ministrstva ustanovi samo za izvajanje upravne naloge inšpekcijskega nadzora, na drugi strani pa se upravna enota ustanovi za izvajanje dela izvršnih nalog (odločanje v upravnih stvareh na prvi stopnji) na določenem ožjem teritorialnem območju.

#### *2.1.1.1.3. Razmerja ministrstev do vlade in medsebojna razmerja ministrstev*

Delo ministrstev nadzoruje vlada, ki jim daje usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Ministrstva se morajo ravnati po političnih usmeritvah vlade. Na njeno zahtevo morajo proučiti določeno vprašanje ali opraviti določeno nalogo ter ji o tem poročati.

Ministrstvo daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z delovnega področja ministrstva, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora. Tako npr. ministrstva pripravljajo predloge zakonov, ki jih potrdi vlada in jih kot predlagateljica posreduje v obravnavo državnemu zboru.

Ministrstvo lahko zahteva, da vlada zavzame stališče ali mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovega upravnega področja. Ministrstva vladi poročajo o svojem delu in stanju na svojem področju, izvrševanju zakonov itd.

Vlada in njen predsednik imata tudi možnost, da zadržita odločitev ministra, če ocenita, da ta ni v skladu z ustavo, zakonom ali kakim drugim predpisom.

Zakon o državni upravi ureja še medsebojna razmerja med ministrstvi in drugimi upravnimi organi. Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih. V kolikor je pri posameznih vprašanjih potrebno sodelovanje resorjev, lahko ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa (npr. pri pripravi zakonov), lahko pa tudi sodelujejo pri pridobivanju mnenja tistih zainteresiranih resorjev, na področje katerih spada zakon, ki je v pripravi. V kolikor ministrstvo ne sprejme pomembnejših pripomb drugega ministrstva, mora ob predložitvi zakona o tem obvestiti vlado. Kadar ni doseženo soglasje med resorji, o spornih vprašanjih odloča vlada.

#### *2.1.1.1.4. Upravni organi v sestavi ministrstev in nekateri problemi na tem področju*

Ministrstva imajo v svoji sestavi organe, ki se ustanovijo za opravljanje strokovnih, izvršnih, razvojnih, inšpekcijskih in nalog na področju javnih služb. Z ustanovitvijo se mora zagotoviti večja učinkovitost, kakovost in samostojnost pri opravljanju nalog.

Dva glavna kriterija za ustanavljanje organov v sestavi sta torej:

- večji obseg nalog in s tem povezana večja učinkovitost in kakovost pri njihovem izvajanju;
- posebna narava nalog ali delovnega področja, zaradi česar je potrebna večja samostojnost izvajanja.

Dejstvo, da gre za omenjene naloge, vladi še ne dovoljuje ustanavljanje organa v sestavi. Vlada mora dokazati *obstoječega obsega nalog*, ki opravičuje ustanovitev organa v sestavi zaradi doseganja večje učinkovitosti in kakovosti.

Večji obseg nalog je torej prvi pogoj za ustanovitev organa v sestavi, ki potrebuje zaradi učinkovitosti in kakovosti izvajanja nalog posebno strokovnost, specifična medsebojna notranja razmerja in tudi drugačen upravno-organizacijski in izvajalski podsistem.

Pri tem se očitno izhaja iz potrebe, da se v upravni proces (če gre za razvojne, specializirane ali naloge javnih služb) vnašajo pozitivne izkušnje neupravnega vodenja, usmerjanja in delovanja sistemov, ki lahko pripomorejo k racionalnejšemu ugotavljanju in presojanju javnega interesa in splošnih družbenih koristi na posameznem področju, s tem pa tudi k večji fleksibilnosti in učinkovitosti uprave (Jerovšek, 2002:124).

Problem organov v sestavi in njihovih razmerij do ministrstev je eden osrednjih problemov organizacije in delovanja naše državne uprave (Trpin, 2002:87).

Organizacijska struktura današnje državne uprave je nasledstvo prejšnje države, vključno z organi v sestavi, ki sta jih poznala že zakona o temeljih sistema državne uprave in o zveznem izvršnem svetu ter zveznih upravnih organih in adekvaten republiški zakon iz leta 1979 (Jerovšek, 2002:120).

Nova država je prevzela organe v sestavi z zakonom o organizaciji republiške uprave iz leta 1991.

Organi v sestavi so se obdržali tudi pri nadaljnjih spremembah zakonodaje, spreminjalo pa se je njihovo število. Medtem ko se je s časom število ministrstev celo zmanjšalo, je število organov v sestavi stalno naraščalo. S tem je prihajalo do večjega drobljenja uprave ter močnejšega osamosvajanja organov v sestavi.

Zato je deset let po sprejemu ustave problem pretirane razdrobljenosti in nepovezanosti centralnega upravnega aparata enak kot je bil v času njenega sprejema.

Na to razdrobljenost so bili namreč v preteklosti vezani številni interesi, saj so bila vodilna mesta v organih v sestavi sestavni del političnega plena (Trpin, 2002:89).

To je povzročalo močan pritisk na drobitev uprave, saj je z naraščanjem števila organov v sestavi naraščalo tudi število funkcij, ki so bile predmet delitve v okviru vladajoče interesne koalicije.

Tudi prejšnja ureditev, po kateri se je število organov v sestavi urejalo z zakonom, je delala našo upravo neprilagodljivo, saj so bili postopki spreminjanja njene organizacijske strukture izjemno dolgotrajni in počasni. Tak način urejanja organizacije državne uprave je bil izredno tog in ni ustrezal potrebi po čim večji gibljivosti in prilagodljivosti državne uprave sodobni družbi.

Za vsako spremembo v strukturi državne uprave ali v prerazporeditvi delovnih področij je bilo potrebno izvesti celoten in dolgotrajen zakonodajni postopek.

Ko gre za pripravo temeljnega systemskega zakona, so posamezne rešitve vezane na politično odločitev oziroma politično podporo. Razprave okoli organov v sestavi ministrstev so se v času priprave in sprejema novega zakona o državni upravi osredotočile predvsem na:

- vodenje organov v sestavi;
- status organov v sestavi kot zakonske oziroma podzakonske kategorije in njihovo število.

Oba kriterija sta precej ohlapna; do neke mere omejujeta le ustanavljanje pretirano majhnih organov v sestavi, kar naj bi preprečilo pretirano drobljenje uprave (Trpin, 2003:15).

Pri pripravi novega zakona se je v zvezi z vodenjem na koncu uveljavila rešitev, da upravno delo organa v sestavi vodi direktor, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev.

Direktorji tako niso več funkcionarji, temveč javni uslužbenci. To povečuje profesionalnost in zmanjšuje vpliv političnih sprememb.

S tem se predstojnike organov umika s spiska funkcionarjev, kar zagotavlja po eni strani večjo strokovnost vodenja organov v sestavi, po drugi strani pa zmanjša pritisk na te položaje z vidika političnega plena (Trpin, 2002a:101).

Pri urejanju vodenja se je želelo poudariti ločitev politične in upravno-menedžerske funkcije vodilnih položajev. S profesionalizacijo vodilnih se stremi k politični nevtralnosti in stabilnosti uprave kot sistema in samostojne stroke. Pri tem vprašanju je pomemben način izbire vrhunskih upravnih menedžerjev. Ti najvišji državni uradniki so imenovani tako, da njihovo izpolnjevanje pogojev preveri neodvisna natečajna komisija; nato se sestavi lista objektivno sprejemljivih kandidatov, izmed katerih minister sam izbere konkretnega kandidata, zato se določenemu vplivu politike tudi pri tem načinu izbire ni mogoče v celoti izogniti.

Z dvigom ločnice med politično in upravno strukturo se ustvarja t. i. uradniška elita.

Vodenje organov v sestavi po novem zakonu torej ne sodi več v krog političnega, ampak v krog strokovnega vodenja. Predstojnik organa ni več funkcionar, temveč je to položajno delovno mesto v skladu z zakonom o javnih uslužbencih.

Sprememba položaja direktorja iz politične funkcije v uradniški položaj, ki se zapolnjuje z javnim natečajem, zagotavlja organom v sestavi dodatno samostojnost.

Pri vprašanju urejanja organizacijske strukture uprave glede organov v sestavi je bila glavna dilema naslednja: ukinitvev organov v sestavi kot zakonske kategorije, ali pa zakonsko zmanjšanje števila organov v sestavi.

Odločitvi o novem zakonu je botrovala tudi relativna nomotehnična nejasnost in nepreglednost zakonov; tako so bila npr. delovna področja ministrstev določena z zakonom o delovnem področju in organizaciji ministrstev, poleg tega pa še z vrsto področnih materialnih zakonov, kar je ustvarjalo vtis neurejene in netransparentne organizacije državne uprave (Kovač, 2002b:215).

Spremembe so bile potrebne predvsem zaradi togosti upravnih struktur, torej rigidnega postopka ob prenosu pristojnosti iz enega v drug resor. Delovna področja ministrstev so bila določena izjemno podrobno, zato pa tudi nepregledno in neuravnoteženo (Kovač, 2002b:215).

Pri pripravi novega zakona o državni upravi je prišlo do tolmačenja, da ustava izrecno ne zahteva zakonsko ustanavljanje novih organov v sestavi. Nov zakon tako določa, da se upravni organ v sestavi ministrstva lahko ustanovi z uredbo vlade. Zakon tudi ne določa več nazivov organov v sestavi ministrstev. To je logično, saj se bo poimenovanje sedaj uredilo z

uredbo vlade. Ker pa se organi v sestavi ustanavljajo za isti namen, kot so se po prejšnji ureditvi ustanavljali uradi, uprave, agencije, inšpektorati in direkcije, po vsej verjetnosti tudi v uredbi ne bo prihajalo do bistvenih odstopanj od teh že uveljavljenih poimenovanj.

Tudi delovna področja organov v sestavi so po novem v celoti urejena z uredbo.

Vlada kot vrh izvršne oblasti po novem torej sama določa organizacijo državne uprave, pri čemer se zaradi podeljene pristojnosti poudari njena večja odgovornost za fleksibilnost in učinkovitost uprave.

Ta rešitev dosledno upošteva ustavno načelo delitve oblasti, ki je bilo po prejšnji ureditvi pogojno omejeno, saj je v primeru ustanavljanja organov v sestavi notranjo organizacijo posameznih ministrstev določala zakonodajna oblast (parlament).

Odgovornost za organizacijo ministrstev je prevzela vlada kot celota in posamezni ministri za svoje resorje. Organe v sestavi torej po novem zakonu z uredbo določa vlada na predlog resornega ministra. S tem je vladi zagotovljena potrebna fleksibilnost pri prilagajanju organizacije položaju in potrebam družbenih sprememb.

Vendar bo verjetno še veliko polemičnih razprav, ali lahko vlada določa organizacijo uprave oziroma ali ustava zahteva zakonsko določitev le osnovne organizacijske sheme, t. j. ravni ministrstev (Jerovšek, 2002:121).

V zvezi s tem Trpin meni, da ustava ne določa, do katere organizacijske ravni ureja organizacijo uprave zakon, kar pomeni, da ne nujno do organizacijske ravni organov v sestavi ministrstev (Trpin v Jerovšek, 2002:121).

Prav nasprotno stališče zastopa Pirnat, ki trdi, da ni mogoče prezreti dejstva, da ustava določa, da "sestavo in delovanje vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon" (Pirnat v Jerovšek, 2002:122).

Trpin meni, da na najvišji organizacijski ravni državne uprave obstajajo politični razlogi, da se ta raven ureja z zakonom, medtem ko na nižjih ravneh ni za to nobenega pravega razloga (Trpin, 2003:8).

Ureditev, ki jo ponuja nov zakon, pomeni bistveni napredek na področju organizacije državne uprave, njena slaba stran je samo v tem, da do neke mere znižuje preglednost njene organizacije (Trpin, 2003:9).

Namen ustanavljanja organov v sestavi je med drugim tudi v ločitvi strateške in operativne funkcije ministrstva. Organizacijska raven strateškega odločanja v upravi so ministrstva, zato je logično, da se ministrstva ustanavljajo z zakonom. V nasprotju z ministrstvi so organi v sestavi namenjeni izvajanju operativnih nalog, saj se v posameznih ministrstvih ustanovijo ravno za to, da se loči strateško upravljanje od operativnega (Trpin, 2003:15).

Organizacija operativne ravni uprave tako ne more biti predmet zakonskega urejanja, saj se na tej ravni ne oblikuje strategija, ampak gre za njeno bolj ali manj rutinsko izvajanje v naprej



postavljenih okvirih, ki jih določa strateška raven upravljanja. Glede na to bi bilo nesmiselno, da bi zakonodajalec postavljala organizacijsko strukturo tistega dela uprave, ki izvaja operativne upravne naloge in v tem smislu je treba razumeti namen novega zakona (Trpin, 2003:15).

Lahko pa sprejmemo tudi stališče, da je organ v sestavi ministrstva del njegove širše organiziranosti in je členitev ministrstva na njegove bolj ali manj samostojne dele, četudi ti niso notranje organizacijske enote, v pristojnosti vlade (Jerovšek, 2002:122).

Zastavlja pa se vprašanje, kje je meja samostojnosti vlade. Pri ustanavljanju organov v sestavi je po novi ureditvi vlada vezana na kriterije, ki opredeljujejo, za kakšne upravne naloge in namen se ustanavljajo takšni organi. Ti kriteriji pa niso preveč precizni. Zato obstaja nevarnost, da bo možno tudi v bodoče ustanavljati organe v sestavi za ustvarjanje rezervnih delovnih mest za koalicijske partnerje, namesto da bi se število organov v sestavi zmanjševalo.

Nekatere dileme se pojavljajo tudi v zvezi s pristojnostmi ministra do delovanja organov v sestavi.

Hierarhično nadzorno funkcijo do organov v sestavi izvaja minister, ki daje organom v sestavi usmeritve za delo. Minister mora imeti zato dostop do vseh relevantnih informacij v zvezi z delom organa v sestavi, sicer te svoje funkcije ne more opravljati (Trpin, 2002:88).

Usmerjanje dela ni v ničemer omejeno. Seveda ne more usmerjati konkretnega odločanja v konkretnih upravnih stvareh, ker mu to prepoveduje načelo samostojnosti uradne osebe pri upravnem odločanju.

Do informacij je minister po novi ureditvi upravičen tudi zato, ker sicer ne bi mogel predstavljati organa v sestavi pred državnim zborom in vlado.

Usmerjevalne in nadzorne funkcije ni mogoče izvajati brez povratnega toka informacij o delu in izvajanju nalog organa v sestavi, zato se zastavlja vprašanje, ali so lahko posamezni podatki, s katerimi razpolaga organ v sestavi tako zaupni, da minister z njimi ne more biti seznanjen; v zvezi s tem je pomembno, ali lahko zahteva oziroma dobi le zbirne podatke, ali tudi posamične podatke o konkretnem ravnanju in odločanju. Šele ustrezne povratne informacije namreč omogočajo ministru usmerjanje in nadzor. Zato lahko minister od katerekoli organizacijske enote ali posamezne uradne osebe organa v sestavi zahteva podatke in jim da obvezna navodila za delo.

Glede na to, da je minister odgovoren za delo celotnega organa v sestavi pred vlado in parlamentom, bi bilo logično, da ima dostop do vseh podatkov, tudi do konkretnih postopkov in odločitev. Uradnim osebam sicer ne more dajati konkretnih navodil, ker je uradna oseba pri odločanju samostojna in neodvisna. Lahko pa vpogleda v spis, da bi se prepričal o zakonitem odločanju.

Nasproti temu stališču stoji vprašanje ustavnega načela samostojnosti upravnih organov. V okviru tega načela nihče ne more in ne sme dajati osebam, ki vodijo postopke, navodil, kako

naj v teh postopkih odločajo. Lahko pa minister nadzira potek teh postopkov z vidika preprečitve zlorabe oblasti. Predstojnik organa v sestavi mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi ministra ter mu redno poročati o delu organa.

Minister ima vse normativne podlage za učinkovito izvajanje usmerjevalne in nadzorne funkcije. V praksi pa lahko pride tudi do položaja, da organ zavestno preprečuje ministru izvajanje teh funkcij na način, da mu prikriva določene informacije.

Že sam naziv organ v sestavi ministrstva kaže na to, da gre za organ, ki spada v organizacijsko strukturo ministrstva v širšem smislu in da je njegova samostojnost omejena z usmerjevalno, programsko, kadrovsko, finančno in nadzorno vlogo ministra oziroma ministrstva (Jerovšek, 2002:121).

Novi zakon o državni upravi glede organov v sestavi določa, da lahko vlada:

- z uredbo ustanovi organ v sestavi;
- enotno ureja razmerja med ministrstvom in organom v njegovi sestavi ne glede na področje ali naloge, za katere se ustanovi ta organ;
- odreja prenehanje veljavnosti zakonskih določb, ki določajo organe in organizacije v sestavi ministrstev ter urejajo njihova razmerja do ministrstev in njihovo notranjo organizacijo, razen določb zakona o obrambi.

Direktor organa v sestavi je neposredno odgovoren ministru, ne pa tudi državnemu sekretarju, razen v času nadomeščanja ministra. Taka razmerja so v skladu z večjo samostojnostjo organa v sestavi, ki se kaže tudi v tem, da lahko samo minister daje organu v sestavi usmeritve za delo in obvezna navodila, mu naloži opravljanje določenih nalog in opravlja nadzor.

Tudi predstavljanje organa v sestavi je specifično. Organ v sestavi predstavlja direktor, vendar je ta njegova pravica omejena glede predstavljanja pred državnim zborom in vlado, kjer organ v sestavi predstavlja minister.

S tem je izrecno poudarjena strokovna vloga direktorja, medtem ko minister prevzema politično odgovornost.

Bistvena značilnost izvajanja upravnih nalog organa v sestavi je, da jih izvaja na podlagi programa, ki ga sprejme minister. Ne glede na to, da program dela predlaga predstojnik organa v sestavi, je celotna odgovornost na ministru, ki odgovarja tudi za finančno pokritost programa.

Medtem ko je doslej organ v sestavi sam predlagal ministru svojo notranjo organizacijo, pa po novem zakonu minister v soglasju z vlado določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi na predlog njegovega predstojnika.

S tem, ko minister sprejme program dela in predloži finančnemu ministrstvu finančni načrt organa v sestavi, se zožuje dosedanja samostojnost organov v sestavi, ki so bili samostojni proračunski uporabniki in so imeli predstojnika s položajem političnega funkcionarja.

Odpravlja se tudi drugostopenjsko odločanje v upravnih stvareh znotraj organa v sestavi. Po novem je instančni organ vedno ministrstvo, v katerega sestavi je organ, ki je odločal na prvi stopnji.

Organi v sestavi so si med seboj zelo različni glede narave nalog, ki jih opravljajo; te varirajo od gole eksekutive do funkcije priprave politik, precej različno pa je tudi število zaposlenih.

Nekateri imajo zelo majhno število zaposlenih (celo pod 10), drugi pa so veliki izvršni korpusi (npr. policija - 8000 zaposlenih). Organe imajo v svoji sestavi vsa ministrstva (od 1 - 7).

Vendar ni bistveno število teh organov, temveč njihove pristojnosti in število zaposlenih.

Razlog za naraščanje števila organov v sestavi ministrstev je bil pretežno ravno kadrovska in finančna avtonomija nasproti matičnemu ministrstvu (v primerjavi z notranjo organizacijsko enoto). V bodoče bo nedvomno potrebna selektivnost pri določanju statusa organa v sestavi.

Posebno pozornost v zvezi z novostmi, ki jih na področje organov v sestavi ministrstev prinaša nov zakon o državni upravi, si po mnenju Rakočeviča zasluži predvsem troje vprašanj:

- prvo se nanaša na dejstvo, da posebnosti teh organov in razlogi za njihovo ustanavljanje niso vedno vsebinsko dovolj dognani, včasih pa tudi normativno premalo razvidni;
- njihov pravni položaj, zlasti njihova razmerja do ministrstva, v čigar sestavi so, pa tudi razmerja, v katera stopajo, niso vedno dovolj jasno opredeljena;
- tretji problem pa zadeva način njihovega ustanavljanja (Rakočevič, 2003:5).

Manjše število upravnih organov v sestavi samo po sebi še zdaleč ne pomeni kakšne omembe vredne racionalizacije upravne organiziranosti, lahko pa precej prizadene kvaliteto in strokovnost upravnega dela na posameznih področjih (Rakočevič, 2003:6).

Kvaliteta in ekonomičnost upravnega dela je v mnogo večji meri odvisna od ustrezne organiziranosti upravnih organov kot od njihovega števila.

Najdražja je gotovo strokovno slaba uprava, to je uprava, ki ne zadovoljuje strokovnih standardov, potrebnih za delovanje na konkretnem upravnem področju.

Po mnenju Rakočeviča je pooblastilo vladi, da sama oblikuje upravni sistem v državi v smislu ustanavljanja organov v sestavi, v nasprotju z ustavo (Rakočevič, 2003:6).

Ravno parlament je namreč tisti, ki je pristojen tudi za odobravanje finančnih sredstev za delo državnih organov.

Poleg organov v sestavi so ministrstva tudi notranje organizacijsko razdeljena na več organizacijskih enot. To so kabinet, urad, sektor, oddelek, služba, center, glavna pisarna,

vložišče, izpostava, območna enota itd. Notranje organizacijske enote so v primerjavi z organi v sestavi precej manj samostojne.

Izvedbena uredba o organih v sestavi ministrstev, ki je bila sprejeta junija 2003, prinaša pregledno in uravnoteženo strukturo organov in določitev njihovih delovnih področij. Uredba naj bi število obstoječih organov (53) zmanjšala približno za četrtno, seveda upošteva v zakonu o državni upravi določena merila (narava nalog in obseg oziroma večja stopnja samostojnosti) (Kovač, 2003:6).

## 2.1.1.2. Funkcije vlade in uprave

### 2.1.1.2.1. Funkcije vlade

Vlada je organ izvršne oblasti in najvišji organ državne uprave, čemur so prirejene tudi njene funkcije. To je organ, ki vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politik države ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora. Pomembna je njena predlagateljska pristojnost, saj je vlada tista, ki državnemu zboru predlaga v sprejem največ zakonov. Uprava oziroma posamezna ministrstva ne morejo samostojno in neposredno predlagati državnemu zboru v proceduro zakona, ampak morajo to storiti preko vlade. Predlagateljska funkcija je pomembna predvsem zato, ker lahko vlada na ta način pomembno vpliva na vsebino predlaganih rešitev.

Vlada izdaja tudi splošne in konkretne pravne akte iz svoje pristojnosti.

Zakon o vladi določa, da vlada zastopa Slovenijo kot pravno osebo, če z zakonom ni določeno drugače. Vlada upravlja tudi z nepremičninami in drugim državnim premoženjem, razen s tistim, ki ga uporablja državni zbor.

### 2.1.1.2.2. Funkcije uprave

Upravna funkcija je opredeljena z upravnim procesom, ki poteka po naslednjih fazah:

- ugotavljanje družbenih potreb in zbiranje relevantnih informacij;
- predelava informacij oziroma oblikovanje alternativ;
- odločanje oziroma izbor med alternativami;
- izvrševanje odločitev (Trpin, 1993:27).

V prvih dveh fazah potrebuje uprava predvsem informacije, ki so podlaga strateškemu odločanju v družbi. Te informacije ustrezno predela ter jih posreduje organom odločanja, ki neposredno izvajajo tretjo fazo upravnega procesa. V četrti fazi pa uprava izvršuje njihove odločitve.

Spremljanje stanja na posameznih področjih je kontinuirana informacijska funkcija uprave, s katero zbira vse potrebne informacije za ugotavljanje družbenih potreb.

Te informacije selekcionira ter jih v okviru predlagalne funkcije posreduje organom strateškega odločanja, ki na podlagi tako izoblikovanih alternativ sprejemajo odločitve. S tem se uprava neposredno vključuje v sam proces odločanja, saj organi, ki sprejemajo odločitve pridobivajo večino informacij prav prek prvih dveh faz upravnega procesa. Takšna situacija zahteva vzpostavitev ustreznih komunikacij znotraj upravnega sistema.

Pomembna pristojnost uprave je torej pripravljanje zakonov, predpisov, aktov, poročil in drugih gradiv ter zagotavljanje druge strokovne pomoči pri oblikovanju politik.

Poleg sodelovanja pri oblikovanju odločitev je uprava tudi mehanizem, preko katerega organi odločanja izvajajo svoje funkcije. Glavna naloga uprave je zato izvrševanje zakonov in vladnih aktov ter nadzor nad njihovim izvajanjem. Vlada in uprava torej izvršujeta državni proračun, zakone, mednarodne pogodbe in druge odločitve državnega zbora. Pri tem mora vlada dosledno upoštevati načelo zakonitosti.

Pri opravljanju teh nalog izdaja uprava upravne predpise in akte, vstopa v civilnopravna razmerja v imenu Slovenije ter opravlja razna materialna dejanja.

V okviru nadzornih pristojnosti opravlja uprava inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih aktov. Nadzoruje delo lokalnih skupnosti, kakor tudi delo nosilcev javnih pooblastil.

Uprava ima tudi razvojne naloge, saj preko zakonov in proračuna spodbuja in usmerja družbeni razvoj. Poleg vsega tega zagotavlja uprava še opravljanje javnih služb iz pristojnosti države. Tega praviloma ne izvaja sama, ampak preko javnih podjetij in javnih zavodov z dajanjem koncesij, vlaganjem kapitala itd.

### 2.1.1.3. Razmejitev pristojnosti med državno in lokalno upravo

Reforma državne in lokalne uprave, začeta z ustavo leta 1991 in organizacijsko zaokrožena s sprejetjem ustreznih zakonov, je povzročila spremembe v organiziranosti in pristojnosti posameznih organov.

Zakon o lokalni samoupravi je določil načela za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti; občine, mestne občine in drugih lokalnih skupnosti, med katerimi so izrecno navedene tudi pokrajine.

Nove občine, ustanovljene na podlagi zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, so številčneje od starih, saj jih je bilo v letu 2003 kar 193.

Razlika je tudi v pristojnostih, saj občine samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki zadevajo samo prebivalce občin. Prejšnje občine so opravljale večino nalog državnega in le del nalog lokalnega pomena. Izvrševanje državnih nalog je na podlagi nove teritorialne organiziranosti državne uprave sedaj prenešeno na državo oziroma državno

upravo. Na lokalnem nivoju so bile namreč ustanovljene upravne enote, ki opravljajo državne funkcije in jih je trenutno 58.

V pristojnost nove občine spadajo le lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine.

Z novo organizacijo državne uprave in lokalne samouprave je bilo izvedeno le načelo dekoncentracije oziroma teritorializacije, ne pa tudi načelo decentralizacije.

Dekonzentracija je le organizacijsko tehnični ukrep, kjer organizacija ostaja na centralni ravni. Naloge državne uprave se sicer izvajajo v upravnih enotah na lokalni ravni, vendar le kot del centralne državne uprave.

Decentralizacija pa pomeni, da je državna uprava organizirana na centralni državni ravni, prav tako pa tudi na lokalni, kamor je na manjše teritorialne enote oziroma samoupravne lokalne skupnosti (občine in pokrajine) prenesen del pristojnosti. Te enote imajo v razmerju do centralnih organov sorazmerno samostojen položaj, s posebej določenimi posebnostmi glede nadzora.

V Sloveniji bo torej šele z morebitnim prenosom funkcij iz državne pristojnosti na lokalne skupnosti izvedeno tudi načelo decentralizacije.

Lokalne skupnosti torej v izvorni pristojnosti nimajo državnih nalog. Možen pa je prenos državnih nalog na lokalne skupnosti po posebnem postopku in pogojih. V takem primeru lokalna skupnost izvaja t. i. prenešene naloge, za katere veljajo nekatere posebnosti glede opravljanja nadzora.

Prenos je možen pod naslednjimi pogoji:

- soglasje lokalne skupnosti;
- država mora zagotoviti sredstva;
- prenos mora biti izvršen z zakonom.

Poseben status ima mestna občina, ki opravlja kot svoje z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

#### 2.1.1.4. Teritorialna organizacija uprave

##### *2.1.1.4.1. Upravne enote in nekateri problemi na tem področju*

Funkcije državne uprave se na lokalni ravni opravljajo v splošnih teritorialnih upravnih enotah. Upravne enote opravljajo upravne naloge, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno. Ustanovljene so za dekoncentrirano opravljanje nalog praviloma za vsa ministrstva, razen za tiste naloge, ki so izrecno izključene.

V času uvajanja upravnih enot je bila sprejeta kompromisna odločitev, da se teritoriji upravnih enot oblikujejo po teritorijih bivših občin. S tem se je sprejelo slabe strani prejšnje teritorializacije, ki se je odražala predvsem v neuravnoteženosti bivših občin glede teritorija in števila prebivalcev. Upravne enote in ministrstva so hkrati s prevzemom nalog prevzela tudi delavce bivših občinskih upravnih organov, ki so opravljali prevzete naloge.

Poleg tega je nastalo preveliko število upravnih enot, saj 58 subjektov ni mogoče ustrezno koordinirati iz enega centra, niti ni mogoče zagotoviti ustrezne komunikacije med njimi in ministrstvi. Rešitev tega problema je v novi teritorialni ureditvi upravnih enot, ki bi zajemala zmanjšanje njihovega števila in ojačitev komunikacije z ministrstvi (Trpin, 2001b:268).

Večina upravnih enot je za racionalen potek upravnega procesa premajhna, kar pomeni, da se izvajanje in koordinacija upravne funkcije odvija na premajhnem prostoru, kar onemogoča prenos funkcij s centra sistema na te enote (Trpin, 1998a:259).

Še naprej (tudi v novem zakonu) ostaja pomanjkljivost mešanja teritorialnega in resornega načela organizacije uprave na lokalni ravni; ob upravnih enotah, ki opravljajo naloge iz pristojnosti 11 ministrstev, delujejo še izpostave davčne uprave, geodetske uprave, ministrstva za obrambo in inšpektoratov (Kovač, 2002b:216).

Sedanja organiziranost omejuje tudi horizontalne povezave. Te potekajo po dolgih vertikalnih poteh, kar je dolgotrajen in zamuden proces.

Šibki točki sedanjih upravnih enot sta po mnenju Trpina zlasti naslednji:

- upravne enote so v povprečju premajhne za racionalen potek upravnega procesa; izvajanje in koordinacija upravne funkcije se odvijata na premajhnem prostoru;
- številna pomembna upravna področja so izvzeta iz pristojnosti upravnih enot, tako da ni omogočena koordinacija izvajanja upravnih nalog na lokalni ravni (Trpin v Virant, 1998:312).

Trpin še meni, da bo moralo v prihodnje priti do združevanja upravnih enot oziroma povečevanja njihovega obsega in do vključevanja novih delovnih področij, ki so zaenkrat ločena (geodetska služba, davčna uprava, inšpekcijski nadzor, obramba), v delokrog upravnih enot.

Tudi financiranje upravnih enot še ni ustrezno urejeno in bi ga bilo potrebno spremeniti. Upravne enote sodijo med "produktivni del uprave", kar pomeni, da z zaračunavanjem svojih storitev ustvarijo večji prihodek, kot so njihovi stroški (Trpin, 1998:261).

Neracionalno je, da se ta prihodek steka neposredno v proračun ter se potem po dolgih finančnih poteh vrača upravnim enotam. Bolje bi bilo, če bi lahko samostojno gospodarile z delom ustvarjenih sredstev, ki bi jih lahko usmerile v svoj razvoj.

Glede na ustavno določbo, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva, se je v preteklosti zastavljalo vprašanje, kakšen je dejanski položaj upravnih enot, ki ravno tako opravljajo naloge uprave.

Nov zakon jih organizacijsko našteva skupaj z ministrstvi in organi v sestavi, funkcionalno pa določa, da za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, delujejo upravne enote. S tem je vprašanje položaja upravne enote v bistvu rešeno, saj jih lahko opredelimo kot teritorialne organe državne uprave (Trpin, 2003:9).

Organizirane so po teritorialnem principu, pri čemer praviloma odločajo v upravnih stvareh na prvi stopnji, poleg tega pa lahko opravljajo tudi naloge, ki so določene s posebnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja.

Upravna enota Ljubljana ima zaradi obsežnosti območja in nalog ter bivše organiziranosti občin kot družbeno političnih skupnosti organiziranih še pet izpostav na sedežih bivših občin. Ne glede na definicijo upravne enote in njenega območja obstajajo primeri, ko upravna enota obsega del naselij, ki sodijo v sosednjo občino in torej njen teritorialni obseg ne predstavlja celote v smislu ene ali več lokalnih skupnosti.

To povzroča v praksi določene težave, predvsem pa nezadovoljstvo občanov, še bolj pa lokalnih skupnosti. Oboji namreč pričakujejo, da bodo uveljavljali svoje pravice in interese v upravni enoti, ki je organizirana za območje njihove lokalne skupnosti (Korade Purg, 1997:230).

Vendar gre pri tem za problem, ki ga je nemogoče reševati samo s prilagoditvijo meja lokalne skupnosti in upravne enote. Območja bivših občin so bila namreč tudi podlaga za določitev organiziranosti sodišč in ne le upravnih enot. To pomeni, da je potrebno za ustrezno ureditev tega problema spremeniti različne predpise in izvesti številne aktivnosti, kar je dolgotrajnejši proces.

Danes je upravna enota tudi funkcionalno osiromašena, saj izvaja zgolj teritorialne naloge na področju notranjih zadev, urejanja prostora, gospodarstva, kmetijstva in obče uprave, vanjo pa niso vključena področja davkov, obrambe, inšpekcij in geodetskih zadev. Koordinacija državnih funkcij na lokalni ravni je šibka, kar neposredno slabi učinkovitost delovanja države na tej ravni.

Relativna majhnost in neuravnoteženost upravnih enot se zato odraža pri njihovem funkcionalnem vidiku. Ob njihovem nastanku je dolgo obstajala dilema, ali jih oblikovati kot t. i. splošne okraje, to je enote, ki zajemajo vse teritorialne funkcije državne uprave, ali kot funkcionalne okraje, to je enote, ki izvajajo samo teritorialne funkcije posameznega resorja.

Rešitev je bila zopet kompromisna; zakon je načeloma opredelil upravno enoto kot splošni okraj, istočasno pa je na področjih kot so obramba, finance, geodetska služba in inšpekcije povsem neutemeljeno dopustil oblikovanje funkcionalnih okrajev.

Zakon o obrambi npr. določa, da upravne in strokovne zadeve na področjih obrambe na določenih geografsko povezanih območjih opravljajo uprave ministrstva za obrambo, ki imajo



svoje izpostave za eno ali več lokalnih skupnosti. Te uprave, ki jih določi minister, odločajo na prvi stopnji, na drugi pa minister oziroma predstojnik pristojnega organa v sestavi.

Tako je sedanja upravna enota funkcijsko osiromašena, teritorialne funkcije državne uprave pa povsem nepovezane in nekoordinirane, saj sedanja organiziranost ne omogoča nikakršnih horizontalnih povezav (Trpin, 1998b:22).

Državna uprava na lokalni ravni je zato organizacijsko in funkcionalno razdrobljena in nepovezana, kar se neposredno odraža v njeni učinkovitosti.

Neposredno povezovanje samo posameznih lokalnih funkcij državne uprave s posameznimi deli centralnega sistema (ministrstvi) povzroča, da so upravni ciklusi predolgi, saj potekajo od dogodka na terenu, ki sproži upravni proces, po vertikalni liniji do same najvišje točke (centra) upravnega sistema, od tu pa po drugi liniji do drugega dela teritorialne strukture državne uprave. Šele po tem zamotanem in dolgotrajnem procesu pride do delovanja dveh delov teritorialne uprave, pri čemer pa tudi potem ni zagotovila za njuno usklajeno in učinkovito delovanje, saj vsaka sprotna koordinacija upravnega procesa poteka po isti zapleteni in dolgi poti (Trpin, 1998b:22).

Glede na takšno stanje je nujno čim prej dograditi teritorialni sistem državne uprave in to najprej z njegovega funkcionalnega vidika. Prvi korak pri tem je prenos vseh upravnih zadev iz ministrstev na upravne enote. Ministrstvo bi lahko odločalo na prvi stopnji le v izjemnih primerih.

Drugi korak k funkcionalni dograditvi upravnih enot je združitev večine teritorialnih funkcij državne uprave v njihovem okviru. To velja predvsem za področja obrambe, financ, geodetske dejavnosti in inšpekcijskega nadzora, za katera ni nobenega razloga, da so kot sedaj organizirani vsak v svojih nepovezanih funkcionalnih okrajih.

Z združitvijo teritorialnih funkcij državne uprave v en organizacijski mehanizem bi zagotovili njihovo usklajevanje. Upravni ciklusi bi se skrajšali, odgovori na dogodke na terenu bi bili avtomatični in hitri, kar bi močno izboljšalo učinkovitost državne uprave na lokalni ravni (Trpin, 1998b:23).

Povečati bi bilo treba tudi teritorialni obseg večine sedanjih upravnih enot in sicer do tiste ravni, ki zagotavlja koordinacijo vseh združenih funkcij in njihovo racionalno izvajanje.

Podobno kot organizacija državne uprave je tudi oblikovanje njene teritorialne strukture v pristojnosti vlade. Območja upravnih enot določi sedaj vlada z uredbo, pri čemer mora zagotoviti racionalno in učinkovito izvajanje upravnih nalog.

S teritorialno organizacijo državne uprave je bilo izvedeno le načelo dekoncentracije in ne decentralizacije. Država je z upravnimi enotami le približala upravo državljanom, ni pa prenesla nalog na organe lokalne samouprave.

Upravne enote imajo svoje vodstvo, pri izvajanju svojih nalog pa so odvisne od ministrstev, ki opravljajo tudi nadzor nad njimi. Vodi jih načelnik, ki ga imenuje minister pristojen za upravo. Pristojnosti načelnika upravne enote so velike. Pristojen je za izdajanje odločb v upravnem postopku na prvi stopnji. Nadalje predstavlja upravno enoto, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne organizacijskim enotam, skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi s področja upravne enote in opravlja druge naloge v zvezi z delovanjem upravne enote.

#### *2.1.1.4.2. Razmerje med ministrstvi in upravnimi enotami*

Pomembna pristojnost upravnih enot je odločanje na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Pristojna ministrstva pa odločajo o pritožbah zoper odločbe na drugi stopnji. Le izjemoma, v primerih določenih z zakonom, upravne enote ne odločajo na prvi stopnji.

Ministrstva dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti, obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, spremljajo organizacijo dela v upravnih enotah, usposobljenost uslužbencev in učinkovitost njihovega dela, nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravnih enotah, lahko pa tudi naložijo upravnim enotam, da opravi določene naloge in o tem poroča.

Nekatere pristojnosti v zvezi z upravno enoto ima tudi ministrstvo pristojno za upravo. Predvsem daje upravnim enotam navodila in usmeritve v zvezi z organizacijo dela.

Če upravna enota ne izpolnjuje nalog iz pristojnosti ministrstva, mora pristojno ministrstvo opozoriti načelnika in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje nalog oziroma odpravi nepravilnosti. Če tega ne stori, lahko to nalogo opravi ministrstvo. Mora pa jo opraviti takrat, ko bi utegnile z neizvajanjem nastati hujše posledice za ljudi in premoženje.

#### *2.1.1.4.3. Razmerja uprave do organov lokalne skupnosti*

Razmerja med upravo in organi lokalnih skupnosti so pomembna zlasti glede nadzora. Nadzor je odvisen od tega, za katere naloge gre; ali za izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti ali za prenešene državne pristojnosti na lokalne skupnosti.

V primeru izvirnih pristojnosti lokalnih skupnosti lahko pristojno ministrstvo izvaja le nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti. V zvezi s tem nadzoruje zakonitost odločitev in predpisov oziroma aktov, ki jih sprejemajo organi lokalnih skupnosti.

Če ti niso v skladu z ustavo ali zakonom, mora pristojno ministrstvo opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je tako odločitev ali predpis sprejelo ter mu ponuditi rešitve. V kolikor tega ne stori, lahko pristojno ministrstvo predlaga vladi začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti konkretne odločitve ali predpisa lokalne skupnosti z ustavo ali zakonom.

Pristojno ministrstvo torej ne more samo neposredno poseči v odločitev. Glede konkretnih aktov pa se pristojnost ministrstva konča že pri opozorilu, saj v teh primerih lokalna skupnost presoja sama.

V zvezi s prenešenimi državnimi pristojnostmi pa lahko ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov izdanih s strani organov lokalnih skupnosti. O pritožbi odloča ministrstvo, pristojno za ustrezno področje. V tem primeru je razmerje med ministrstvom in lokalno skupnostjo smiselno enako kot med ministrstvom in upravno enoto, če bi ta izvajala omenjene naloge.

Pristojna ministrstva v primeru prenesenih državnih pristojnosti opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela. V tem primeru lahko ministrstvo poda obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje nalog iz državne pristojnosti. Prav tako lahko pristojna ministrstva glede prenešenih nalog zahtevajo poročila, obvestila, mnenja, podatke ter obvezno sodelovanje, obenem pa nudijo organom lokalne skupnosti strokovno pomoč pri opravljanju nalog.

V primerih, ko organi lokalne skupnosti ne izvršujejo nalog iz državne pristojnosti, mora ministrstvo organ na to opozoriti in mu z odločbo naložiti, da zagotovi izvrševanje nalog v določenem roku. Če teh ne izvršuje pravočasno in pravilno, mora ministrstvo opozoriti organ na nepravilnosti ter mu določiti rok in način za odpravo. V kolikor organ lokalne skupnosti opozoril ne upošteva, lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti samo opravi nalogo. Mora pa jo opraviti takrat, ko bi zaradi opustitve nastale škodljive posledice za življenje in zdravje ljudi ali premoženja. V skrajnem primeru lahko pride do odvzema nalog in njihovega prenosa na upravno enoto. Predlog za odvzem posreduje vladi pristojno ministrstvo.

Določeno možnost nadzora imajo tudi upravne enote. Te opozorijo ministrstvo, če ugotovijo, da organi lokalnih skupnosti pri izvajanju izvirnih ali prenešenih nalog ravnajo nezakonito.

#### 2.1.1.5. Nadzor nad delom uprave

Vsako delovanje državne uprave mora temeljiti na pravni podlagi. V tem je izraženo načelo zakonitosti upravnega dela. Vendar v praksi prihaja do kršitev tega načela, zato morajo obstajati mehanizmi kontrole nad upravnim delovanjem.

Obstaja več vrst nadzora uprave. V prvi vrsti je mogoče navesti nadzor, ki ga opravljajo eni organi nad drugimi. To je upravni nadzor. Poleg tega obstajajo še druge oblike nadzora – s strani zakonodajnega organa, vlade, tožilstva ter seveda strani sodišč. Določeno vlogo pri nadzoru uprave pa opravljajo tudi mediji.

Z upravnim nadzorom razumemo nadzor, pri katerem so upravni organi tako subjekti kot objekti nadzora. En organ opravlja nadzor, drugi pa mu je podrejen.

Notranji nadzor se lahko vrši v obliki instančnega in hierarhičnega nadzora. Instančni nadzor se opravlja praviloma na osnovi pritožbe, ki jo nad odločitvijo upravnega organa poda stranka. Pri hierarhičnem nadzoru imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad

delovanjem nižjih upravnih organov. Pobudo za to lahko dobijo od zunaj, ali pa opravljajo nadzor nad lastno iniciativo.

Hierarhični nadzor se lahko nanaša na posamezne oziroma konkretne odločitve nižjega organa ali pa na njegovo celotno delovanje. Nadzor celotnega dela se opravlja z revizijo, inšpekcijskimi pregledi, rednimi ali izrednimi kontrolami ali raznimi drugimi oblikami.

Nadzor nad izvajanjem zakona o upravnem postopku je posebna vrsta nadzora, ki ga opravljajo z zakonom predpisani organi.

Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za upravo, opravlja poseben upravni nadzor, kar določa tudi zakon o upravnem postopku. Nadzira se reševanje zadev v predpisanih rokih, izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe, stroškov v postopkih itd. Ministrstvo pristojno za upravo nadzira tudi izvajanje predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, ravnanju z gradivi, poslovanju s strankami ipd. Tovrstno nadzorstvo v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil opravljajo upravni inšpektorji.

Največji del zunanjega nadzora obsega inšpekcijski nadzor. V okviru tega nadzora upravni organi nadzorujejo pravne osebe oziroma druge organizacije in posameznike glede spoštovanja in izvrševanja zakonov in drugih predpisov. Opravljajo ga neposredno inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostjo. Inšpektor samostojno opravlja zadeve inšpekcijskega nadzora, izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku ter odreja druge ukrepe za katere je pooblaščen.

Nadzor je tudi odločanje o pritožbi. Na prvi stopnji odloča upravna enota, o pritožbi pa resorno ministrstvo.

Nadzor s strani predstavniškega organa je politični nadzor, ker se opravlja glede na politično oceno dela uprave in ga opravlja politično telo.

Splošni nadzor uprave opravlja državno tožilstvo. Ta nadzor je predvsem procesnega značaja. Državni tožilec namreč nima pooblastil, da bi sam neposredno spremenil, razveljavil ali odpravil akt uprave. Ima pa pravico, da sproži postopek pri organih, ki so pristojni za odločanje.

Nadzor nad delom uprave opravljajo tudi navadna sodišča ter ustavno in računsko sodišče.

V okviru sodišč splošne ali posebne pristojnosti se ugotavljata morebitna kazenska ali materialna odgovornost. Pred pristojnim sodiščem se lahko sproži upravni spor. V primeru izjeme nezakonitosti (*exceptio illegalis*) pa lahko sodišče ugotovi, da je bil konkreten pravni akt izdan na podlagi podzakonskega predpisa, ki ni v skladu z zakonom in odloči tako, kot da takega predpisa sploh ni, torej neposredno na temelju zakona. Sodišče s tem vzpostavi ravnovesje, ki ga ruši s pravnim redom neskladna odločitev.

Ustavno sodišče odloča o skladnosti splošnih pravnih aktov z ustavo, odloča o kompetenčnih sporih ter v primeru ustavnih pritožb.

Pri računskem sodišču gre za nadzor nad porabo sredstev državnega proračuna in celotne javne porabe.

### 2.1.1.6. Načela delovanja državne uprave - od birokratizma do podjetništva

Prevladujoče organizacijske paradigme zaprtega tipa in njihove organizacijske strukture so v sedemdesetih letih prišle do svojih meja (Rman, 2004:74).

Državna uprava je zato povsod po svetu vstopila v proces preobrazbe. Po obdobju nenehne rasti od konca 2. svetovne vojne do sredine 70-ih let je razviti svet doživel naraščajoče težave in občutek razočaranja z ogromno upravno birokracijo v državi blagostanja. To je pripeljalo do velikih izzivov, ki so jih sprožili politiki, podjetniki in znanstveniki ter je imelo za posledico naraščanje teženj po uporabi podjetniških in menedžerskih metod kot sredstva za preobrazbo javnega sektorja, vključno z državno upravo. Novo upravljanje javnega sektorja je postalo koncept, ki ga je ponujal razviti svet za reševanje problemov javnega menedžmenta povsod po svetu (Brezovšek, 2004:12).

Razlogov za podjetniško (r)evolucijo državne uprave je več. Upravno okolje je bilo nekoč stabilno in predvidljivo. Toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost, kar se kaže v neučinkovitem uresničevanju začrtanih politik. Zato se uprava spreminja iz birokratske v podjetniško (Kren, 2004:58).

Poleg gospodarstva, tudi v državni upravi vedno bolj govorimo o novi razvojni stopnji organizacije. Stare organizacijske paradigme, ki so bile ujete v determinizem struktur, tehnologije in racionalnosti, konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja niso bile več sposobne ponuditi razlagalnih konceptov, zakaj nekateri organizacijski sistemi ali nacionalne ekonomije zelo uspešno, druge pa manj uspešno uresničujejo cilje. Tradicionalne razlage o delovanju organizacijskih sistemov in razvoju njihove uspešnosti so se umaknile spoznanjem in razlagam o številnih mehkih dejavnikih, pogosto tudi fluidnih in neobvladljivih s klasičnimi metodami upravljanja (Rman, 2004:74).

Zaradi vsega tega so se začela spreminjati tudi načela po katerih naj bi delovala moderna uprava; obstoječim so se dodajala nova, ki so poudarjala predvsem uvajanje podjetniških konceptov v delovanje uprave.

Načela, po katerih naj bi delovala sodobna državna uprava, so izpeljana iz pravnih, političnih in ekonomskih vrednot. Z ekonomskega vidika sta to zlasti učinkovitost in uspešnost, s političnega vidika so to odgovornost, odzivnost, legitimnost in pravičnost, s pravnega vidika pa zakonitost, zaščita pravic državljanov in druge vrednote (Brezovšek, 2004).

Načela delovanja sodobne državne uprave v demokraciji so tako zlasti naslednja:

- zanesljivost in predvidljivost, ki prispevata k odpravi arbitrarnosti iz delovanja državne uprave in k uresničevanju pravne varnosti državljanov;
- odprtost in preglednost, ki omogočata nadzor nad delovanjem državne uprave od zunaj;

- visoka profesionalnost javnih uslužbencev, njihova profesionalna integriteta ter korektno materialno nagrajevanje in motiviranje; vse naštetu je najboljša obramba proti nekompetentnosti in korupciji;
- odgovornost javnih uslužbencev, ki ima svoj pozitiven moralni značaj;
- učinkovitost in uspešnost; to je najprej razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati, po drugi strani pa sposobnost državne uprave, da doseže cilje in najde rešitve za vprašanja, ki so v javnem interesu (Kren, 2004).

Eno od osnovnih oziroma klasičnih načel je nevtralnost državne uprave, vendar ne samo njena relativna neodvisnost od političnih institucij, pač pa tudi enak in nediskriminatorni odnos do državljanov, ne glede na politična, verska in filozofska prepričanja ali druge značilnosti ljudi; načelo nevtralnosti zagotavlja dejansko enakost državljanov in je popolno nasprotje arbitrarni oblasti in klientelizmu. Diskrecijsko odločanje pri tem ne pomeni nespoštovanja javnega interesa, enakosti, pravičnosti in sorazmernosti (Brezovšek, 2004).

Še nekatera osnovna načela o upravi vsebuje sama ustava. Med najpomembnejšimi so načelo zakonitosti, načelo samostojnosti ter načelo javnih natečajev za zaposlitev.

Zakon o državni upravi določa še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, o javnosti dela državne uprave, o slovenščini kot uradnem jeziku ter jezikovne pravice manjšin.

Ustavno načelo *enakosti* je tisto načelo, ki zagotavlja posamezniku enakost pred zakonom.

Načelo *sorazmernosti* se nanaša na prepoved uporabe prekomernih ukrepov; elemente tega načela je moč najti pri raznih upravnih dejanjih, tudi pri tistih, ko upravni organi odločajo v okviru prostega preudarka.

Z načelom sorazmernosti se zagotavlja prava mera državnemu ravnanju (Kren, 2004:50).

To načelo pomeni, da mora biti delovanje uprave sorazmerno s ciljem, ki ga zasleduje, ne da bi pri tem obremenjevala državljanke bolj, kot je potrebno za doseg cilja.

Načelo *zakonitosti* zahteva od upravnih organov, da opravljajo svoje delo na podlagi ustave in zakonov ter drugih predpisov.

Načelo *samostojnosti* predpostavlja, da je uprava pri svojem delu samostojna in ji ni mogoče dajati neposrednih navodil glede odločitev v konkretnih primerih.

Načelo *sodnega varstva pravic in zakonitih interesov državljanov ter organizacij* je uperjeno proti samovolji ali nezakonitim odločitvam upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil.

Načelo *zaposlovanja v upravi* predpisuje, da je zaposlitev možna le na podlagi javnega natečaja, razen če izjeme določa zakon.

Načelo *strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti* določa, da uradnik izvršuje naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko. Uprava zato pri svojem delu ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Temeljna načela določa tudi zakon o javnih uslužbencih. To so načelo *častnega ravnanja*, *omejitev glede sprejemanja daril*, *načelo dobrega gospodarjenja*, *načelo odgovornosti za rezultate*, *načelo kariere*, *načelo varovanja poklicnih interesov* in nekatera druga.

Pomembni načeli sta tudi načelo *usmerjenosti uprave k uporabnikom* ter načelo *odprtosti uprave*, o čemer bo več govora kasneje oziroma v četrtem poglavju. Poleg njiju se kot novost v naši upravi v zadnjih letih omenjajo še načela ekonomičnosti, racionalnosti, učinkovitosti in kakovosti delovanja, ki se v našo državno upravo uvajajo s konceptom *novega upravljanja javnega sektorja* oziroma *novega javnega menedžmenta*.

Novi pristopi in rešitve pri preobrazbi javnega sektorja močno spreminjajo stare birokratske metode upravljanja. V tem okviru je najbrž izziv za državno upravo to, kar je Robert Denhardt (1993) poimenoval "prizadevanje za smislom" (the pursuit of significance) (Denhardt v Brezovšek, 2004:12).

Osredotočenje na iskanje uspešnih strategij za menedžersko upravljanje državnih organizacij je postalo temelj preobrazbe uprave.

Novi javni menedžment oziroma novo upravljanje javnega sektorja je skupek načel, ukrepov in metod, prevzet iz zasebnega v javni sektor, ki so od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja predrugačili upravo po celem svetu (Kovač, 2004:177).

Gre za nov način upravljanja državne uprave, ki uvaja privatne menedžerske metode dela in tržne (konkurenčne) mehanizme, kar je posledica potreb po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem produktu ter po večjem uveljavljanju glasu uporabnikov upravnih storitev ter javnih uslužbencev samih.

Načela novega upravljanja javnega sektorja pomenijo novo paradigmo upravljanja javnega sektorja ter državne uprave s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kren, 2004:58).

Praktično pomeni NUJS uvajanje naslednjih podjetniških konceptov: ločitev politične in strokovne funkcije, naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, usmerjenost k uporabnikom, decentralizacije in delegiranja pristojnosti, fleksibilnost preko deregulacije in strateškega menedžmenta, uvajanje konkurenčnosti in privatizacije, izboljšanje upravljanja človeških virov, izboljšanje komunikacije preko uvajanja informacijske tehnologije ter smotrna izraba finančnih sredstev.

Sami vzroki za uveljavljanje NUJS izhajajo iz zahtev po večji kakovosti dela, integriteti, transparentnosti, zanesljivosti in učinkovitosti upravnih institucij in njihovih dejavnosti.

NUJS zato danes obstaja kot ena izmed paradigem upravljanja javnega sektorja ter državne uprave. Deset glavnih načel NUJS, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti upravnega delovanja, predstavljajo naslednja področja:

- usmerjanje namesto izvajanje;
- usmerjenost k uporabniku;
- poslanstvo in strateški menedžment;
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti dela;
- ekonomičnost;
- avtonomnost in delegiranje;
- decentralizacija;
- konkurenčnost;
- preventivno in proaktivno delovanje;
- tržišče in tržnost (Kovač v Kren, 2004:59).

Razvoj NUJS je poleg omenjenih prinesel bistvene premike tudi na nekaterih drugih področjih, predvsem pri upravljanju človeških virov.

Novi javni menedžment se je uveljavil predvsem kot odziv na čedalje večje in težko obvladljive deleže javne porabe v družbenem bruto domačem produktu. Upravo kot največjega porabnika je bilo treba reformirati, da ta ne bi pomenila zgolj stroška in administrativnih ovir gospodarskemu in s tem družbenemu napredku.

Pri tem je zelo pomembno upravljanje, odločanje in vodenje na vseh nivojih. V kolikor v vodstveni strukturi ni poznavanja in zavedanja vseh civilizacijskih, političnih ter organizacijskih sprememb, pa tudi hotenja sledenju in delovanju za te spremembe, potem ni možnosti, da bi pri reformi uprave prišli iz strukturno-normativnega v vsebinsko spreminjanje (Rman, 2004:74).

Šele to bo omogočilo, da bomo ob številnih pristopih modernizacije državne uprave, ki so določeni v strategiji nadaljnjega razvoja in s posameznimi dobrimi praksami, še uspešneje realizirali te politike skozi procese identifikacije ciljev, celovite interpretacije stanja, inspiracije ljudi, implementacije novosti ter integracije sprememb (Cimerman v Rman, 2004:75).



### 3. UPRAVLJANJE, ODLOČANJE IN VODENJE

Formalna organizacija državne uprave in sistem pristojnosti odločanja sestavljata celoto, ki deluje po vnaprej določenih in predvidenih standardnih procedurah, po drugi strani pa je funkcioniranje celotnega upravnega sistema odvisno tudi od številnih nepredvidljivih momentov, osebnih lastnosti ter moralno etičnih vrednot individualnih akterjev, njihovih vodstvenih sposobnosti, trenutnih odnosov moči in interesov itd., kar vse, poleg splošno sprejetih družbenih pravil, ravno tako determinira potek upravljanja, odločanja in vodenja ter s tem upravo samo.

#### 3.1. UPRAVA IN UPRAVLJANJE

Uprava je v sodobnem svetu gotovo eden tistih družbenih fenomenov, ki odločilno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na celokupen gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj (Rakočevič, 1994:7).

##### 3.1.1. TEORETIČNI POJEM UPRAVLJANJA

Bučar definira upravljanje kot odločanje o obstoju potreb in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti (Bučar, 1981:57).

Upravljanje ni povsem spontan proces, prav tako ne povsem zavesten in racionalen. V glavnem gre za zasledovanje nekega cilja in sodelovanje različnega števila ljudi pri doseganju tega cilja.

O upravi ne govorimo le v povezavi z državno organizacijo, temveč je ta pojem vezan na vsako človekovo organizirano delovanje.

Ko govorimo o funkcionalnem pojmovanju uprave, razumemo pod tem pojmom določeno delovanje oziroma funkcioniranje, medtem ko v organizacijskem smislu z upravo označujemo skupnost upravnih organov oziroma upravni aparat.

Najprimernejša je kombinacija obeh pojmov - funkcionalnega in organizacijskega. V tem primeru gre za upravni aparat in za njegovo delovanje. Za lažje razlikovanje se za funkcionalno pojmovanje uporablja izraz upravljanje, za organizacijsko pa upravna organizacija.

Uprava in upravljanje pojmovno označujeta isti družbeni pojav, pri čemer prvi izraz zajema njegov organizacijski, drugi pa funkcionalni vidik.

Seveda je potrebno ločiti upravljanje stvari in upravljanje kot družbeni proces. Upravljanje stvari se naslanja na naravoslovne in tehnične vede in je politično nevtrarno, upravljanje kot družbeni proces pa je usmerjeno predvsem v temeljno vprašanje, kako obvladovati človeka (Bučar, 1981:59).

V nadaljevanju bo predvsem predstavljeno upravljanje kot družbeni proces.

Glavni sestavini upravnega procesa sta odločanje o ciljih in prioritetah ter odločanje o sredstvih za doseg teh ciljev. Medtem ko je prva sestavina bolj politična, naj bi druga temeljila na strokovnosti. Če je upravljanje proces, ki se nanaša na odločanje o ciljih in sredstvih za doseg ciljev, je uprava del tega procesa, ki se bolj nanaša na odločanje o sredstvih. Upravljanje je v bistvu odločanje o potrebah in načinih, s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam.<sup>18</sup>

Glavne faze upravnega procesa so:

- zbiranje informacij o dejanskem stanju;
- oblikovanje različnih alternativ;
- izbor med alternativami (odločitev v ožjem smislu);
- nadzor nad izvajanjem odločitev.

Upravljanje vsekakor ne more biti samo sebi namen, temveč je namenjeno določeni temeljni dejavnosti - to je ustvarjanju dobrin ali storitev, s katerimi se zadovoljujejo potrebe določene družbe in njenih članov.

Uprava sama za sebe ne bi imela smisla, temveč je le del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja.

Upravljanju bi lahko pripisali naslednji dve osnovni sestavini:

- element določanja smeri za doseg nekega cilja;
- element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg določenega cilja.

Šmidovnik opredeljuje upravljanje v organizacijskih sistemih kot 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. Uprava je tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni – to pa je strokovna uprava (Šmidovnik v Rakočevič, 1994:16).

Upravljanje je univerzalni sodobni fenomen, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom. Pomemben je predvsem v organizacijah, kjer gre za večje socialne sisteme, v katerih so procesi upravljanja obsežni in kompleksni. Rezultati upravljanja se kažejo v temeljnih dejavnostih ter outputu organizacije in ne v sami upravi.

Uprava pa ni vezana le na temeljne naloge organizacije, saj obseg upravnega dela ni nujno odvisen od obsega temeljnih nalog in se lahko od njega precej razlikuje (Vavpetič v Rakočevič, 1994:22).

---

<sup>18</sup> Upravljanje zajema odločanje samo ter vso strokovno podporo pri odločanju. Ta opredelitev je široka in zajema celoten proces družbenega odločanja. Ožja opredelitev pojmuje upravljanje kot pomožno dejavnost, ki omogoča nemoten potek glavne dejavnosti določene organizacije, pa naj bo ta politična, upravna, gospodarska ali katerakoli druga.

Kadar upravo oziroma upravljanje razumemo kot odločanje, zajema uprava celoten proces sprejemanja odločitev, vključno z določanjem ciljev. Ta proces je lahko sestavljen iz različnih faz, pri katerih sodelujejo razni subjekti, ki imajo ustrezna pooblastila za odločanje. Tistih, ki teh pooblastil nimajo, ne moremo šteti za del uprave in njihove dejavnosti za upravljanje.

Odločevalec ponavadi ne more o vsem odločati sam, zato je prisiljen del svoje pravice za odločanje prenesti na druge, njemu odgovorne osebe. S tem prenašanjem lahko nastaja cel organizem, ki ga tvorijo nosilci pooblastil za odločanje. Ta organizem, pri katerem je uveljavljen določen sistem medsebojnih razmerij pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, pojmuje Bučar kot upravo v organizacijskem smislu ali kot formalno upravo (Bučar v Rakočević, 1994:14).

Sam proces sprejemanja odločitev, to je odločanje kot posebna dejavnost, ki se pogostokrat prav tako označuje z izrazom uprava, pa je uprava v materialnem smislu.

Kdor odloča, bo iz razumljivih razlogov pogosto prenesel pooblastila za odločanje na tistega, ki mu pri tem že tako ali tako pomaga – to je na strokovno tehnično upravo. V tem primeru ta uprava ni več pomožna dejavnost, ampak je neposredno udeležena v samem procesu odločanja.

Pri upravni dejavnosti ne gre le za neposredno uresničevanje postavljenih ciljev. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, koordiniranja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti in aktivnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo zastavljeni cilji.<sup>19</sup> Splošni pojem uprave lahko uporabimo tudi za definiranje državne uprave, ki ima nekatere skupne značilnosti z upravno dejavnostjo v gospodarskih organizacijah. Vendar pa moramo za razumevanje državne uprave poznati glavne značilnosti državne organizacije.

### 3.1.2. UPRAVLJANJE IN SISTEM

Če hočemo razumeti družbo ali določeno organizacijo moramo ugotoviti, kaj se v njej dogaja. Za razliko od bioloških organizmov, družbeni sistemi nimajo fizične strukture in so razpoznavni predvsem po svojem delovanju. Njihova struktura je v njihovi dejavnosti.<sup>20</sup>

Da lahko sistem ustrezno odgovarja na spremembe v okolju, se notranje razčlenjuje oziroma diferencira, ali najenostavneje rečeno spreminja. Spremembe v okolju namreč terjajo tudi spremembe v sistemskih transakcijah. V kolikor hoče sistem ohraniti potrebno sposobnost menjave, se mora stalnim spremembam prilagajati.

<sup>19</sup> V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost - to je zbiranje, obdelava, analiza in prikaz podatkov in informacij. Z opravljanjem teh dejavnosti je uprava vključena v proces odločanja in je ne smemo izenačevati z drugimi dejavnostmi v procesu odločanja, čeprav šele skupaj z njo tvorijo enoten in povezan proces.

<sup>20</sup> Določena organizacija je vedno del širšega sistema; iz okolja jemlje input, ga v skladu s svojo dejavnostjo predeluje in izloči v okolje kot output. To je dinamičen krogotok menjave, ki mora biti v ravnovesju, da sistem deluje. Produktivnost sistema bo prenizka zlasti takrat, kadar posamezni del sistema ne bo dobil toliko inputa kot ga potrebuje za svoj output. Sistem bo zašel v lastno neravnovesje.

Prilagaja se na način, da svojo notranjo strukturo tako razčleni, da kar najbolje odraža raznolikost okolja, katerega del je (Bučar, 1981).

Z vidika sistema je vsak njegov del samo sredstvo, prek katerega dosega svoje cilje. Posamezni del ne more imeti ciljev, ki bi bili v nasprotju s cilji sistema. Čeprav je posamezni sistem še tako integriran, mora določeno svobodo odločanja prepustiti svojim delom, če želi biti učinkovit. Upravno politični vrh sistema ne more sam izvleči iz okolja vseh tistih informacij, ki so potrebne za učinkovito odločanje. Posamezni deli sistema morajo imeti svobodo, da za oblikovanje premis svojih odločitev sami pridobivajo relevantne informacije. Večja kot je stopnja kompleksnosti in obsežnejše informacijsko breme potrebno za upravljanje, bolj ga je potrebno razpršiti po sistemu.

Transakcije oziroma izmenjave pa ne potekajo le med sistemom in okoljem, temveč tudi med deli sistema samimi. Ta proces se delno odvija avtomatično, delno pa ga je treba usmerjati, v kolikor želimo s transakcijami dosežati želene učinke. Postavlja se vprašanje, kdo je tisti, ki določa kriterije menjave in odreja obveznost stopati v menjalna razmerja. S tem pa je povezano vprašanje, kdo odloča o delovanju sistema samega in na kakšen način.

Usmerjanje interakcij in menjav v sistemu opravlja tisti, ki ima potrebno družbeno moč, da obvladuje resurse, ki jih posamezni deli sistema potrebujejo za svoje delovanje (Bučar, 1981:24).

V višje razvitih sistemih se za sistemsko usmerjanje oblikuje poseben upravno politični podsistem. Zanj je pomembna razpoložljivost informacij o stanju okolja in sistema v nekem danem trenutku ter o njuni dinamiki razvoja in delovanja. Del podsistema se posebej ukvarja z vprašanji, kako pridobiti potrebno družbeno moč, kako doseženo moč obdržati in jo uporabljati, da bodo doseženi zastavljeni cilji. Ta del podsistema je politični podsistem in tvori t.i. strukturo oblasti, ki se ukvarja predvsem s političnimi procesi, katerih bistvo je pridobivanje, ohranjanje in uporabljanje družbene moči. Ta struktura mora posedovati moč, da druge prisili k podrejanju njenim odločitvam.

Oblast oziroma družbena moč je hierarhično strukturirana. Brez hierarhije o družbeni moči ne moremo govoriti. V kolikor bi imel posamezni del sistema enako moč kot ostali del sistema, ne bi mogli več govoriti o enem sistemu, temveč o dveh.

Zaradi načina upravljanja, ki je posledica delitve dela, se družba razdeli na t.i. elito oblasti, ki odreja ravnanje vseh drugih ter na ostale, ki se morajo podrežati tistim, ki imajo oblast.

Cilj družbene elite je zagotoviti obstoj sistema, seveda v taki strukturi, ki omogoča, da ostane ista elita na oblasti (Bučar, 1981:30).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ker se okolje neizogibno spreminja, po določenem času količina sprememb doseže nivo, ki terja prilagajanje oziroma spremembe sistema. To zahteva prilagojeno ali spremenjeno družbeno strukturo ter nove načine upravljanja. Sposobnost prilagajanja novostim iz okolja je toliko večja, kolikor razvitejši je sistem.

Določena družbena elita se upira, da bi zapustila svoj položaj in možnost upravljanja sistema odstopila drugim. Odziv elite na spremembe gre lahko v smeri, da se le ta upira nadaljnjemu uvajanju novosti iz okolja oziroma prilagajanju sistema zunanjim pritiskom po drugačnem delovanju in upravljanju sistema. S tem ogrozi obstoj sistema in posledično tudi svoj obstoj.

### 3.1.3. UPRAVLJANJE IN POLITIKA

Določanje ciljev naj bi bila stvar politike. Cilje se določi s politično odločitvijo (Pusić v Rakočević, 1994:23).

V družbenih sistemih je pretok energije posledica ravnanja ljudi. Nanj se nanaša upravljanje, s katerim se želi preko omenjenega ravnanja ljudi doseči določene spremembe v okolju, za kar je potrebna družbena moč.

Proces, prek katerega pridobivamo družbeno moč, jo ohranjamo in uporabljamo, imenujemo politika (Bučar, 1981:58).

Upravljanja ni brez politike, ker se mora vedno naslanjati na družbeno moč. Ni pa nujno, da se družbeno moč vedno uporabi. V kolikor bi mogli v upravnem odločanju vedno uporabiti družbeno moč, na katero se upravljanje naslanja, bi upravljanje postalo neučinkovito. To bi pomenilo, da bi se porabilo preveč energije le za vzdrževanje sistema. Vsak sistem je učinkovitejši, če energije ne porabi za svoje lastno vzdrževanje, temveč ustvarja presežek, ki ga usmerja v okolje.

Upravljanje kot družbeni proces temelji na vprašanju, kako obvladovati človeka. Zato je potrebno obvladovati področja sociologije, psihologije, politologije oziroma vsa tista, ki se ukvarjajo z individualnim in kolektivnim ravnanjem ljudi v konkretnih okoliščinah.

Čeprav sta politika in upravljanje tesno povezana, ju nekateri ločujejo na upravni in politični proces. Odločanje o ciljih naj bi bilo bolj vezano na politični proces, medtem ko naj bi bilo odločanje o sredstvih politično nevtralnno in bi se bolj ukvarjalo s tehničnimi vprašanji. Upravljanje naj bi imelo političen prizvok, uprava bolj tehničen. V praksi pojma nista strogo ločena, ampak se prepletata v celotnem procesu odločanja o družbenih zadevah.

Vsaka odločitev je sestavljena iz niza podrobnejših odločitev. Pri tem se ponavadi postavijo vprašanja, kakšno je sedanje stanje, kaj želimo spremeniti in na kakšen način. S posameznimi vprašanji se lahko ukvarjajo isti, ali pa različni ljudje. Slednje je ponavadi slučaj pri višje razvitih in strukturiranih sistemih. Tovrstno upravljanje bi bilo dokaj neproblematično oziroma rutinsko, v kolikor bi obstajalo družbeno soglasje o dejanskem stanju, ciljih in sredstvih za doseg le teh. Vendar pa običajno v vseh fazah upravnega procesa obstajajo različna tolmačenja dejanskega stanja, različni vrednotni pogledi, različne lestvice prioritete, poti do cilja itd. Te razlike prihajajo predvsem do izraza v političnem procesu in manj kasneje v procesu implementacije. Klasična upravna teorija je upravno politični proces razdelila na zakonodajo in upravo. Zakonodaja naj bi bila politični, uprava pa strokovno-tehnični del javne uprave. V našem političnem sistemu ima uprava precejšen vpliv na zakonodajni proces.<sup>22</sup>

Kadar je politični vrh prisiljen reševati strokovno operativne zadeve, se mora pri določanju dejanskega stanja in določanju sredstev nasloniti na strokovnost in znanost. Pri tem je

<sup>22</sup> Pri svojih odločitvah je politika pogosto življenjsko odvisna od informacij in strokovnega dela uprave. Od tu tudi izhajajo teorije, da odločitve v bistvu pripravlja strokovni del uprave, politika pa jih le sprejema. Moč politike naj bi bila tako vsaj delno odvisna od učinkovite in sposobne uprave.

politika odvisna od tistih, ki so sposobni prispevati ustrezne strokovne informacije. Ko govorimo o znanosti, tu seveda ne gre za akademsko znanost, temveč za znanost, ki se prek strokovne profesionalizacije pojavlja kot dejavnik racionalnosti in izvedenosti pri neposrednih odločitvah (Bučar, 1981:82).

Seveda pa nosilci strokovnih znanj ne bi smeli prevladati, ker to pomeni prevzem oblasti po drugih nosilcih. V organizaciji dejansko soodločajo strokovnjaki, ki oblikujejo premise za odločitve, čeprav jih formalno sprejemajo organi, ki imajo za to potrebno legitimiteto. Formalno strokovnjaki o ničemer ne odločajo, ampak le svetujejo, opravljajo analize, posredujejo informacije. Za odločitve so še vedno pristojni pooblaščen organi, ki prevzemajo tudi odgovornost, čeprav pogosto nimajo ne časa ne znanja, da bi dojel vse strokovne informacije, na podlagi katerih odločajo. Dogaja pa se, da formalni organi odločanja zaradi kratkoročnih političnih interesov neredko ignorirajo strokovna opozorila in sprejemajo odločitve za katere vedo, da jih bo potrebno v kratkem revidirati (npr. po naslednjih volitvah).

### 3.1.4. UPRAVLJANJE IN DRUŽBENA MOČ

Procesov upravljanja ne moremo razumeti brez razumevanja procesov, na podlagi katerih se poraja družbena moč, ki je potrebna za usmerjanje dejavnosti drugih ljudi. Upravljanje, ki ni naslonjeno na potrebno družbeno moč, je brez smisla in brezpredmetno, saj pri namembnikih upravnih odločitvah ne more povzročiti želenega ravnanja (Bučar, 1981:153).

Struktura oblasti predstavlja tiste točke v sistemu, kjer se sprejemajo odločitve za sistem. To so tako imenovani centri odločanja, ki razpolagajo z ustrezno družbeno močjo, da svoje odločitve uveljavijo kot obvezne za vse v sistemu (Rakočevič, 1994:37).

Bistvo odločanja je, da tisti, ki mu je odločitev namenjena, le to izvrši, odločevalec pa mora posedovati ustrezno moč, da odločitev v vsakem primeru uveljavi.

Seveda pa se subjekti, ki upravljajo družbene procese, ne sklicujejo v prvi vrsti na svojo moč. Poudarjajo predvsem nujnost, racionalnost in vrednotno primernost svojih odločitev ter jih prikazujejo kot koristne za celotno družbo.

Do uporabe družbene moči prihaja zlasti takrat, kadar se udeleženci v skupnih družbenih procesih ne morejo sporazumeti, določena dejavnost pa je nujno potrebna za obstoj skupnosti. Takrat odločajo tisti, ki razpolagajo s potrebno družbeno močjo. V javnih zadevah je to še vedno država oziroma njeni nosilci.

Pravi nosilci družbene moči običajno ne silijo v ospredje, saj to slabi njihovo moč.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Resnični nosilci družbene moči se ne pokrivajo vedno s formalno strukturo oblasti, temveč se lahko nahajajo v vrhovih političnih strank, gospodarstvu ali neformalnih organizacijah, v katere vstopajo vplivni posamezniki in preko katerih te organizacije širijo svoj vpliv na legitimne in legalne oblastne strukture ter s tem na procese odločanja. Posamezniki so lahko istočasno del formalne oblastne strukture in neformalnega vira moči ter v legalni oblastni strukturi zastopajo in uveljavljajo interese neformalne organizacije.

Zakrivanje pravega izvora družbene moči in njeno skrivanje za najvišjimi organi formalne oblasti spadata sama po sebi med sestavine političnega procesa, kako zadržati in povečati družbeno moč (Bučar, 1981:26).

Tudi najvišji državni organi so pogosto le dobrodošlo sredstvo za ustvarjanje utvare, da so oni nosilci najvišje oblasti, ki pa je v resnici le formalna, neformalna moč odločanja pa se lahko skriva povsem drugje.

Dogajanja, kjer se dejansko oblikuje družbena moč, ponavadi skoraj ne opazimo. Lahko poteka z izredno dinamiko, pa povprečen član družbe o tem nima pojma.

Moč lahko izhaja iz politične legitimnosti, sposobnosti obvladovanja ekonomskih resursov, iz psihične navezanosti na moralne vrednote posameznika ali skupine, lahko je oprta na policijski in vojaški aparat, v sodobnem času pa tudi ni zanemarljiva moč, ki izhaja iz pridobivanja in posedovanja najrazličnejših informacij.

Nosilci družbene moči si prizadevajo, da bi čim bolj povečali monopol nad tistimi izvori družbene moči, ki jih obvladujejo. Pridobivanje monopola nad izvori družbene moči spada med temeljne politične strategije (Bučar, 1981:175).

V pravni državi je priznana samo legitimna oblast. Ta se naslanja na izvore formalne družbene moči. Poleg formalnih nosilcev družbene moči, se moč uveljavlja še preko dejanskih nosilcev. Lahko se uveljavlja mimo pravnega sistema ali celo v nasprotju z njim.

Pojma oblast, ki je natančno opredeljen z obsegom pravic in dolžnosti, ki gredo posameznim nosilcem oblasti, ne smemo zamenjevati s pojmom elita (vsi tisti, ki imajo v družbi moč usmerjanja). Le ta ni opredeljena in je razpršena na vsa področja družbenega življenja. Elita ni konstantna kategorija, saj je družbena moč izpostavljena dinamičnim procesom, v katerih se izmenjavajo nosilci moči; nekateri izpadajo in vstopajo novi. Neopredeljenost politične elite je pogosto tudi sredstvo politične strategije. Tudi elita pa ima svoje notranje jedro, ki je tako ozko, da lahko operativno odloča in uveljavlja svojo voljo nad elito samo.

## **3.2. ODLOČANJE**

Odločanje se izvaja na različnih ravneh. Prva in morda temeljna raven je tista, na kateri posameznik deluje z namenom zadovoljitve lastnih ciljev in potreb. Za tem pridejo na vrsto ravni skupinskega, organizacijskega, družbenega in celo globalnega odločanja.

### **3.2.1. TEORETIČNI POJEM ODLOČANJA**

V strokovni literaturi najdemo številne definicije odločanja, ki jih je mogoče povzeti v naslednjo: odločanje je umska aktivnost, ki obsega opredelitev problema in izbiro ene izmed alternativnih smeri dejavnosti za njegovo rešitev (Kavčič, 1994:213).

Odločitev pomeni v svoji najbolj splošni opredelitvi izbiro med različnimi možnostmi (Rozman, 1993:25).

Ljudje pravzaprav nenehno izbiramo, ne da bi se tega zavedali. Odločanje je vedno izbira med različnimi alternativami, vendar pa človek in organizacija ne sprejemata vedno optimalnih odločitev, saj ne razpolagata z vsemi potrebnimi informacijami za njihov sprejem. Oba – človek in organizacija – sprejemata odločitve v pogojih omejene racionalnosti. Oba sta vedno znova prisiljena, da odkrivata nove vzročne povezave med pojavi in rešujeta nove probleme (Rakočević, 1994:54).

Za sprejem katerekoli odločitve so potrebne ustrezne informacije. Potrebne so informacije o dejanskem stanju, informacije o želenih ciljih in informacije, kako doseči te cilje. Odločanje, ki je v bistvu temeljni proces v vsaki organizaciji, temelji na informacijah. Zato so nekateri teoretiki obravnavali organizacijo kot sistem za obdelavo informacij.

Poznane stopnje oziroma faze v odločanju, ki prispevajo h končni odločitvi so:

- definiranje problema;
- zbiranje podatkov in preučevanje informacij;
- iskanje alternativnih rešitev in predvidevanje posledic;
- odločitev oziroma izbor ustrezne alternative, ki bi bila najbolj primerna za uresničitev cilja in naloge;
- izvajanje izbranih odločitev;
- ocena, preverjanje rezultatov odločitev;
- morebitno popravljanje in iskanje novih rešitev ter pridobivanje izkušenj za nadaljnje odločanje (Možina, 1994a:105).

Za sprožitev procesa odločanja mora v prvi vrsti nastati potreba po določeni odločitvi. Takšna potreba bo nastala predvsem zaradi želje po spremembi obstoječega stanja. Z vsako odločitvijo se želi doseči nek cilj, to pa v vsakem primeru pomeni spreminjanje obstoječega stanja (Rakočević, 1994:24).

Zaradi tega mora tisti, ki želi spremeniti dejansko stanje, razpolagati s podatki in informacijami. Tisti, ki zbira in obdeluje podatke in informacije o dejanskem stanju, v marsičem oblikuje podobo tega stanja. Možno je selekcionirati in prikazovati podatke tako, da se upošteva tisto, kar nekemu ustreza. Zato je vloga strokovno tehnične uprave, ki zbira informacije in podatke, pri procesu odločanja precej pomembna.

Tisti, ki sprejema odločitve je formalno odgovoren za sprejete odločitve, vendar pa je pri tem formalno odvisen od strokovnega aparata, ki je pripravil podlage za odločanje. Odločevalec je največkrat sposoben le subjektivno oceniti verjetnost pričakovanih izidov, obenem pa pogosto razpolaga z nepopolnimi in netočnimi informacijami, kar povečuje tveganje. Uradniki predložijo predloge politik izvoljenim ali imenovanim funkcionarjem, jih seznanijo z dejstvi ter jim svetujejo v procesu določanja skupnih ciljev in pri odločanju. V kasnejših procesih izvrševanja uradniki podpirajo in uresničujejo politične odločitve, ki so jih z njihovo pomočjo sprejeli politiki.



Eno glavnih protislovij, s katerim se sooča tradicionalna organizacija, je protislovje z znanostjo in razvojem. Razvoj znanosti prihaja v nasprotje z birokratsko organizacijo, ki si želi stabilnosti in ne sprememb. Kar je bilo včeraj uporabno, danes ne ustreza več. Za reševanje zadev je potrebno iskati nove odgovore, potrebno je novo znanje. Temu pa se birokratska organizacija težko prilagaja.

Drugo protislovje je protislovje med hierarhijo in strokovnostjo oziroma med hierarhijo in odločanjem. Načelo hierarhičnosti pomeni, da so nižje ravni v organizaciji podrejene višjim. Za odločanje so potrebni ustrezni podatki in informacije. Vse to so strokovna vprašanja, ki zahtevajo znanje, s katerim hierarhični vrh ne razpolaga. Razpolaga samo s tem, kar mu pripravijo tisti, ki posedujejo ustrezna znanja. To so strokovnjaki, ki pa niso pristojni za odločanje. Tisti, ki imajo potrebno znanje, formalno ne odločajo. Tisti, ki odločajo, pa ne razpolagajo z ustreznim znanjem, zato so prisiljeni odločati na podlagi podatkov, ki jih pripravijo strokovnjaki (Rakočevič, 1994:48).

Za dobrimi odločitvami običajno ni nobenih skrivnosti, temveč prevladujejo karakteristike posameznikov, ki so sposobni zaznavati in ustrezno reševati problemske situacije. To pa ni možno brez celovitega sistema podatkov in informacij, na podlagi katerih se odločitve sprejemajo.

Kakovost odločitev se pogosto presoja šele na osnovi posledic (Pečar, 1998:167).

Costello in Zalkind dokazujeta, da se izraza odločanje in reševanje problema v uporabi pogosto zamenjajeta. Med seboj ju ločujeta s tem, ko trdita, da reševanje problema zajema proces preišljenega in načrtnega prizadevanja za premagovanje ovir na poti k cilju. Izraz odločanja pa omejujeta na proces izbire, v katerem se odločimo za eno izmed številnih alternativ (Costello in Zalkind v Pečar, 2001a:86).

Odločanje je urejen proces, ki se začne z odkritjem razlik med znanim stanjem zadev in želenim stanjem. To želeno stanje se običajno nahaja med idealnim in realno možnim stanjem. Alternativne aktivnosti se izbere ali odkrije. Ena izmed teh alternativ postane izbrana aktivnost na osnovi proučevanja in utemeljevanja. Zatem pride operacionalizacija izbrane alternative in uvajanje. Proces je zaključen s povratno informacijo potem, ko je ta aktivnost rezultirala v smeri želenega stanja zadev. Če se doseženo in želeno stanje zadev nista dovolj približala, se običajno sproži nov cikel (Bass v Pečar, 2001a:92).

Izbrana alternativa se normalno uvaja skozi utečene organizacijske strukture in procese.

Končni cilj odločanja je v tem, da dosežemo zastavljene cilje, ki služijo kot temelj vsakemu procesu odločanja. Vsak cilj lahko dosežemo na vrsto različnih načinov. Vsak način (alternativa) bo dosegel cilj z različno stopnjo uspešnosti. Da bomo lahko izbrali najboljšo alternativo, moramo določiti kriterije in merila uspešnosti. Prednost dajemo alternativam, ki prinašajo največje koristi ob najmanjšemu tveganju za izgube. Zavedati se moramo tudi, da lahko uvedba neke alternative sproži probleme na drugem področju. Število alternativ običajno odraža, koliko naporov je odločevalec pripravljen vložiti v proces odločanja.

Procesi odločanja pri posamezniku so notranje protislovni. Človek na eni strani teži k stabilnosti in že znanim obrazcem odločanja iz preteklosti. Na drugi strani pa ga konfrontacija z zunanjim okoljem in nujnost prilagajanja temu okolju silita k oblikovanju novih miselnih in vedenjskih vzorcev. Zato procesi odločanja pogosto potekajo v psihični napetosti, vodijo pa v evolucijo mišljenja (Kavčič, 1994:236).

Posledice raznih odločitev se ponavadi pokažejo razmeroma hitro. Ker so vzročne verige dolge in razvejane, je vzročnosti težko slediti. Po eni strani to vzbuja strah pred odločitvami (predvsem dolgoročnimi), ker je zelo težko predvideti vse posledice, ki nastopijo zaradi posamezne odločitve, po drugi strani pa vzpodbuja neodgovornost, ker je vzročnost težko dokazljiva (Bučar, 1981:283).<sup>24</sup>

Analiza procesov odločanja pokaže, da je smotrno razlikovati odločanje na ravni posameznika in odločanje na ravni družbenega sistema. Odločanje na individualni ravni obsega predvsem psihološke determinante, proces odločanja na ravni družbenega sistema pa sociološke determinante. Dejansko se pri odločanju vedno prepletajo psihološki in sociološki elementi.

Odločanje v družbenih sistemih je mogoče opredeliti kot proces sprejemanja, predelovanja in posredovanja informacij med ljudmi, ki sestavljajo neki družbeni sistem, da bi ugotavljali probleme in definirali cilje sistema, iskali alternative za reševanje problemov, vrednotili in izbirali med alternativami ter uvajali spremembe in nadzor (Kavčič, 1994:216).

Konkretna oblika in vsebina odločanja v družbenih sistemih je odvisna od številnih dejavnikov, med katerimi so najpomembnejši naslednji:

- vrsta – tip družbenega sistema;
- omejitve, ki jih sistemu dajeta okolje in njegova tehnološka in ekonomska razvitost;
- prevladujoče oblike družbene zavesti v sistemu;
- stopnja strukturiranosti, kompleksnosti sistema;
- delitev dela in vlog med člani sistema;
- struktura družbene moči v sistemu;
- sestava elite, ki ima odločilen vpliv na proces odločanja (Kavčič, 1994:217).

Samo odločanje kot proces predvideva obstoj vsaj treh stvari:

- potreb, razlogov za odločitev;
- različnih rešitev;
- meril, na podlagi katerih izbiramo (Simon v Rozman, 1993:25).

---

<sup>24</sup> Zato se dogaja, da se včasih sprejmejo kratkoročne (interventne) rešitve, ki bodo zdržale do naslednjih volitev, čeprav vsako odlašanje s celovitim reševanjem problemov le te še pogloblja; ali pa se sprejemajo neodgovorne odločitve, ker je zaradi kompleksnih vzročnih povezav jasno, da bo negativne posledice težko dokazati kot posledico neodgovornih odločitev. Posebej je to težava, ko se konkretne odločitve sprejemajo na podlagi pritiskov neformalnih struktur, ki imajo stvarno moč. Ker formalno niso udeleženi v procesu odločanja, za to tudi ne prevzemajo odgovornosti. Le ta zadane tiste organe, ki so formalno pooblaščen za odločanje.

Razlog za odločitev se kaže kot spoznanje problemskega stanja ter identificiranje znakov, ki kažejo, da nekaj odstopa ali bi utegnilo odstopati od pričakovanega. Odločanje je namenjeno odpravi ali preprečevanju problemskega stanja, s tem pa najprej odkrivanju in zatem reševanju problemov, ki tako stanje povzročajo ali bi ga utegnili povzročiti.

Obstoj različnih rešitev oziroma alternativ pomeni, da isti problem lahko razrešimo na različne načine. Alternativa ni le v tem, da ena odločitev razreši problem druga pa ne, marveč v tem, da različne odločitve bolj ali manj uspešno rešujejo problem ali preprečijo njegov nastanek.

Odvisno od informiranosti, znanja in izkušenj je odločanje lahko intuitivno (kadar ni dovolj informacij), analitično (podprto z analizo in proučevanjem), ali rutinsko (če gre za ponavljajoče se situacije). Glede na ravni odločanja je potrebno več intuitivnega odločanja na vrhu organizacije, analitičnega na srednji ravni in rutinskega na nižjih ravneh (Kralj, 2002:346).

### 3.2.2. VRSTE ODLOČITEV

Zaradi raznolikosti odločanja je tudi klasifikacij organizacijskih odločitev dolga vrsta. Za praktično uporabo je koristno ločevati med tremi vrstami odločitev:

- rutinske odločitve;
- adaptivne odločitve;
- inovativne odločitve.

*Rutinske odločitve* so standardizirane izbire, kadar so relativno dobro definirani in poznani tako problemi kot rešitve. V takih primerih se pogosto oblikujejo pravila za reševanje problema, ki postanejo standardni postopek. Rutinsko odločanje je hitro in preprosto, zato omogoča obvladovanje relativno velikega števila problemov.

Rutiniziranje bistveno poveča hitrost in enostavnost odločanja, ki ga je mogoče zelo decentralizirati. V tem je prednost takega odločanja.

*Adaptivne odločitve* so izbire, ki ustrezajo kombinaciji srednje definiranih in le delno poznanih problemov in rešitev, za katere rutinsko odločanje ni (več) primerno. Zato so adaptivne odločitve pogosto delno preoblikovane, dograjene in novim razmeram prilagojene rutinske odločitve. Ravno tovrstnih odločitev je verjetno največ.

Adaptivne odločitve so za organizacijo pomembne tudi zato, ker predstavljajo podlago tako imenovanega stalnega izboljševanja (Kavčič, 1994:220).

V procesu permanentnih sprememb so tovrstne odločitve še posebej aktualne.

*Inovativne odločitve* so izbire, ki temeljijo na odkrivanju, identifikaciji neobičajnega in nerazrešenega problema ter na razvoju edinstvenih in kreativnih rešitev (Kavčič, 1994:221).

To so načini delovanja, ki predstavljajo jasno prekinitev s preteklim dogajanjem in uvajanje nečesa bistveno novega. Do tovrstnih rešitev lahko pride na podlagi načrtnega in

dolgotrajnega dela in analize, ali pa na podlagi naključnih odkritij in inovacij, s katerimi je povezana tudi intuicija.

Take odločitve imajo za posledico nek kakovostni preskok iz enega stanja v drugo. Njihovo pravo vrednost dosežemo šele s številnimi kasnejšimi adaptivnimi odločitvami, ki dodatno in podrobneje dopolnjujejo inovacijske. Postopno postane tudi tako odločanje rutinsko.

Pri odločanju so ključnega pomena informacije, s katerimi razpolaga tisti, ki odloča. Če bi poznali vse relevantne informacije (informacije o vseh vplivih na odločitev), bi lahko povsem natančno predvideli rezultat odločanja. To se dogaja redkokdaj. Praviloma poznamo le del relevantnih informacij. Zato odločanje poteka v razmerah večjega ali manjšega tveganja in negotovosti.

Informacije za odločanje je mogoče razdeliti na znane in neznane (laže in težje dostopne).<sup>25</sup> Ko se odloča, je vedno potrebno pomisliti na to, ali morda ne obstajajo še kaki vplivi, ki jih ne poznamo.

Različni tipi odločitev se razločujejo tudi glede pogojev, v katerih odločanje poteka. Rutinske odločitve običajno nastajajo v pogojih velike gotovosti oziroma majhnega tveganja. Za adaptivne odločitve je značilno večje tveganje in manjša gotovost. Stanja, ki se prepletajo oziroma nizajo pri sprejemanju odločitev so gotovost, tveganje, verjetnost in negotovost.<sup>26</sup> Največja sta negotovost in tveganje pri inovativnih odločitvah.

### 3.2.3. KLASIFIKACIJA ODLOČITEV

Odločitve se lahko kvalificirajo po več kriterijih:

1. Glede na obdobje za katero se odločitev sprejema:
  - strateške odločitve se sprejemajo za daljše časovno obdobje;
  - taktične odločitve so povezane z nekim srednje dolgim časovnim obdobjem in izhajajo iz strateških odločitev;
  - operativne odločitve so povezane s krajšim časovnim obdobjem, navadno do enega leta in so povezane z realizacijo določenih projektov; to je praktično izvajanje s stalnim spremljanjem opravljenega, določanjem korektivnih odločitev, vse do končne realizacije zastavljenega cilja;
2. Glede na postopek odločanja:

<sup>25</sup> Pogosto se navaja, da dobimo 80% laže dostopnih informacij za 20% cene, preostalih 20% informacij pa za 80% cene.

<sup>26</sup> *Gotovost* je stanje, ko so odločevalci povsem informirani o problemu, ko so alternativne rešitve očitne in možne posledice vsake rešitve znane.

*Tveganje* je stanje, v katerem odločevalec lahko definira problem, izračuna verjetnost pojavljanja določenih dogodkov, identificira alternativne rešitve in določi verjetnost, s katero posamezna rešitev daje želeni rezultat.

*Verjetnost* je odstotek pojavljanja določenega rezultata, če bi lahko posameznik določeno odločitev ponavljal velikokrat.

*Negotovost* je stanje, pri katerem odločevalec nima potrebnih informacij, da bi lahko ocenil verjetnost pojavljanja alternativnih rešitev.

- kvantitativne - postopek odločanja je izpeljan na osnovi eksplicitnih merljivih kazalcev (številčnih);
  - kvalitativne - postopek odločanja je izpeljan na podlagi nemerljivih kazalcev (pisnih in verbalnih opisov);
3. Glede na razmere, v katerih se odloča:
- varni pogoji - odločitve se sprejemajo, kadar so podatki in informacije znani;
  - rizični pogoji - odločanje v situaciji, v kateri imajo mnogi faktorji ali variable samo določeno verjetno vrednost;
  - negotovi pogoji - odločanje v pogojih, pri katerih niso znani vsi podatki in informacije, pa tudi dejanske verjetnosti ne moremo določiti;
4. Programirane in neprogramirane odločitve:
- programirane odločitve so na splošno rutinske odločitve, ki se večkrat ponavljajo; za take primere se izdelava natančen postopek za sprejem odločitve;
  - neprogramirane odločitve so kompleksnejše, pomembne, nerutinske; poti do ciljev niso povsem poznane in identificirane;
5. Optimalne in suboptimalne:
- optimalne - to so najboljše mogoče odločitve, sprejete kvantitativno in racionalno;
  - suboptimalne - odločitve, ki niso povsem optimalne;
6. Glede na način odločanja:
- individualne odločitve - odloča se posameznik, prednost takega odločanja je v hitrosti;
  - skupinsko (kolegijsko) odločanje - vse strateške oziroma pomembnejše odločitve so bolj ali manj skupinske; več ljudi pomeni več znanja in večjo paleto alternativ; tako odločanje terja več časa, pogostejši so konflikti; nihče se ne počuti posebno odgovornega, kar pomeni težje definiranje odgovornosti (Vila, 1998:205).

Odločitev na podlagi konsenza je posebna oblika skupinske odločitve, pri kateri se zahteva popolno soglasje vseh za skupinsko odločitev. Razprava poteka tako dolgo, da se doseže soglasnost. Tak način je lahko zelo dolgotrajen (Vila, 1998:208).

### 3.2.4. MODELI ODLOČANJA

#### 3.2.4.1. Racionalni model odločanja

Za racionalno izbiro je potrebno poznati družbene preference, vse možne alternative ter njihove posledice z ustreznimi stroški in koristmi. Preučene alternative so nato osnova za

odločitev. Osnova racionalnega odločanja naj bi bilo razumno razmišljanje, logika in dejstva. Vse, kar je povezano z okoljem, naj bi bilo poznano, cilji sistema pa jasni in določeni.

Racionalno odločanje pomeni, da ima tisti, ki odloča, na voljo vse informacije in znanje za ugotovitev problemskih stanj, da pozna rešitve, jih lahko oceni in predvidi njihove posledice. V praksi so taki primeri redki (Rozman, 1993:34).

Racionalno odločanje zahteva od odločevalca, da vse enake ali podobne slučaje obravnava enako, kar ima lahko tudi negativne in konfliktno posledice. Odstopanja od enakega tretmana se pogosto opravičujejo z višjimi cilji. V kolikor ima odločevalec na voljo več opcij, se ustvari hierarhični rang preferenc, ki ga je potrebno upoštevati, če se želi sprejeti racionalno rešitev. Racionalni modeli odločanja imajo precejšnje težave v pogojih negotovosti. Racionalna rešitev v predvidljivih pogojih je lahko neracionalna v pogojih rizika. Racionalna odločitev sloni na popolnem poznavanju vseh aspektov odločitve, vendar kompleksnost okolja pogosto ne omogoča anticipacijo vseh možnih posledic različnih odločitev.

Racionalni model se sestoji iz zaporedja stopenj, ki jih morajo posamezniki ali skupine narediti, da bi bila njihova odločitev kar najbolj optimalna. To je model, ki zagotavlja maksimalno doseganje cilja glede na okoliščine (Kavčič, 1994:236).

Racionalna odločitev je možna, če so zadovoljeni naslednji pogoji:

- cilji sistema so jasni in objektivno določeni;
- znane so vse alternative, s katerimi razpolagamo za reševanje problema ali doseganje cilja;
- vsem alternativam je mogoče določiti končni rezultat;
- vse vplivne faktorje je mogoče prikazati kvantitativno;
- vsem faktorjem in spremenljivkam, ki niso zanesljivi, je mogoče določiti objektivno verjetnost;
- potrebno je izključiti vsako naklonjenost neki odločitvi in zagotoviti popolno objektivnost v procesu pripravljanja odločitve (Vila, 1998:202).

Govorimo lahko le o racionalnem procesu pripravljanja odločitev, racionalnem pristopu, izčrpnemu zbiranju podatkov in informacij, njihovi racionalni obdelavi itd., kar pa še vedno ne pomeni, da bo odločitev racionalna in bomo z njo dosegli ugoden končni rezultat.

Težave tega modela se pojavijo, ko so številni stroški in koristi med seboj neprimerljivi, odločevalci pogosto gledajo le na lastne koristi (moč, status, denar, ponovna izvolitev). Pri odločanju se pogosto odloča za prvo alternativo, ki bo delovala in ne za najboljšo, pojavlja se želja po čim manjšem odstopanju od že utečenih rešitev ipd.

#### 3.2.4.2. Model omejene racionalnosti

Omejena racionalnost pomeni odločanje na osnovi omejenega znanja, ki ga ima posameznik ali skupina.

Za razliko od racionalnega modela, ki predvideva poznano okolje, je realnost taka, da okolje in zunanji vplivi nikoli niso v celoti poznani. V svetu je zelo malo dogodkov, ki imajo absolutno verjetnost. V vsakem dogodku se lahko zgodi kaj nepričakovanega (Vila, 1998:202).

Ovire za popolnoma racionalno odločanje so:

- okolje najpogosteje ni popolnoma poznano; večja je časovna oddaljenost obdobja, za katerega je potrebno sprejeti odločitev, toliko bolj nepredvidljiva je odločitev; vse možne alternative in njihove posledice je težko predvideti;
- viri informacij so pogosto omejeni in pomanjkljivi, relevantnost in preciznost informacij pa je težko oceniti;
- težko definiramo vse alternative, ponavadi se odločimo za dovolj dobro;
- osebne preference, stališča in vrednote je težko popolnoma izključiti;
- vsi faktorji okolja, ki lahko vplivajo na odločitev, nam niso poznani;
- v realnem življenju pogosto nimamo dovolj časa za vse analize, ki so potrebne za relevantno odločanje;
- sistem vrednot posameznikov se razlikuje, kakor tudi pripravljenost spustiti se v določen riziko (Vila, 1998:203).

Omejena racionalnost pomeni, da se odloča na osnovi omejenega znanja, ki ga ima posameznik ali skupina. Vendar se moramo vseeno odločiti. Z omejeno racionalnostjo je povezano dejstvo, da pogosto ne pridemo do najboljših rešitev. Velikokrat se zadovoljimo z dovolj dobrimi rešitvami. Za razrešitev problema so pogosto na voljo kratkoročne ter dolgoročne rešitve in prevečkrat se daje prednost kratkoročnim, katerih uspehi so razmeroma majhni, posledice pa bolj predvidljive.

Razmak med idealnim in realnim modelom racionalnega odločanja poskuša Simon premostiti prav s konceptom omejene racionalnosti (Simon v Grdešić, 1995:30).

Cilj tega modela ni maksimizacija učinkov, ampak optimizacija mogočega. Možnosti odločevalcev so omejene s časovnimi, finančnimi in drugimi omejitvami, kar vse vpliva na rezultate odločitev, ki so tako le približevanje optimalnemu stanju.

Model omejene racionalnosti odločanja poudarja omejitve v racionalnosti posameznika. Zato je bliže dejansko uporabljenim postopkom posameznika pri vsakodnevnem odločanju (Kavčič, 1994:242).

Posameznik se odloči za tisto alternativo, ki je zanj zadovoljiva oziroma sprejemljiva.

### 3.2.4.3. Inkrementalni model odločanja

Gre za preprosto idejo, da je upravni proces funkcija samega sebe v časovni perspektivi. Določen je s časom, pretekle odločitve pa vplivajo na sedanje in bodoče. Model je primeren za opredelitev časovno stabilnega procesa. Politika je tu zbir preteklih aktivnosti ter njim

dodanih sprememb. Inkrementalizem je konzervativen in sloni na že obstoječih programih, ki se jih le počasi spreminja z manjšimi konstantnimi spremembami.

Razlogi za uporabo inkrementalnega modela so:

- pomanjkanje informacij, časa ali sredstev za raziskovanje alternativ;
- nepredvidljive posledice odločitev ter oklepanje obstoječih politik, ki se jih le delno spreminja oziroma dopolnjuje;
- obsežne investicije v obstoječe programe, ki preprečujejo uresničitev radikalnejših sprememb;
- večja možnost reduciranja konfliktov in ohranjanja stabilnosti;
- možnost reševanja problemov na pragmatičen in rutiniran način.

Reševanje problemov je največkrat kontinuiran proces. Inkrementalizem, ki ga je definiral Charles Lindblom, je bil sprejet kot eden najbolj tipičnih modelov političnega odločanja (Grdešić, 1995).

Lindblom razlikuje dve vrsti odločitev - večje in manjše. Večje imajo za posledico obsežne spremembe, manjše pa povzročajo inkrementalne spremembe (Lindblom v Grdešić, 1995:35).

Inkrementalne odločitve imajo za razliko od odločitev racionalnega modela dve značilnosti: proizvajajo omejene posledice v okolju in ne zahtevajo popolno informiranost o vseh mogočih sredstvih, alternativah ter posledicah. Inkrementalizem se prilagaja omejenim človekovim sposobnostim, omejenim informacijam in vedno omejenim finančnim sredstvom. Zaradi sprotne prilagajanja z večjim številom manjših sprememb ni potrebe za kompleksnimi analizami večjega števila informacij. Odločevalci zastopajo bolj kratkoročne opcije, ki so posledica boja v pluralnem sistemu uveljavljanja najrazličnejših interesov. Na eventualne negativne posledice posameznih odločitev bodo reagirali tisti, ki so zaradi njih prizadeti. S tem bodo sprožili iniciativo za njihovo spremembo oziroma odpravo.

Glede na to, da se v političnem življenju številni problemi pojavljajo pri vrednotnih vprašanjih, omogoča inkrementalno odločanje zmanjševanje konfliktnih situacij z izogibanjem zaostrovanju ideoloških razlik. Posledice inkrementalnih odločitev običajno ne ogrožajo bistveno posamezne interesne grupacije, niti ne menjajo radikalno njene pozicije.<sup>27</sup> Inkrementalni model odločanja omogoča manjše spremembe in s tem manjši rizik morebitnih škodljivih posledic sprejetih odločitev, ki se potem spet popravljajo z manjšimi inkrementalnimi posegi. Vendar pa lahko tudi manjše inkrementalne odločitve dolgoročno privedejo do kritične mase, katere posledice so težko popravljive in zahtevajo velika sredstva.

---

<sup>27</sup> Inkrementalni model odločanja omogoča veliko stopnjo prilagodljivosti. Predvsem je ta model mogoč v relativno stabilnem političnem sistemu, v katerem ne obstajajo skupine, ki bi zagovarjale radikalne rešitve oziroma jih sistem izloči sam. Inkrementalizem naj ne bi poznal vrednostnih in ideoloških orientacij, niti radikalnih družbenih sprememb.



V tranzicijskih državah pogosto obstajajo družbene razmere, ki zahtevajo radikalnejše spremembe. V takih pogojih inkrementalizem ni najprimernejši oziroma ne daje zadovoljivih rezultatov.

#### 3.2.4.4. Model javne izbire

Model upošteva funkcijo države kot subjekta, ki zagotavlja javne dobrine. Javne politike se oblikujejo na različnih ravneh s participacijo posameznikov in skupin v procesu odločanja.

Model javne izbire se ukvarja z upoštevanjem preferenc državljanov v političnem procesu, ki pri javnih dobrinah nadomešča trg. Ideja je v funkciji moderne države kot nosilca dveh osnovnih funkcij proračuna - alokacije in redistribucije sredstev. Model temelji na ekonomski teoriji maksimiranja lastnih interesov in izhaja iz dejstva, da ljudje sledijo svojim ciljem skozi javno politično odločanje. Obenem pripomore k razumevanju interesnih skupin in njihovega učinka na oblikovanje politik. Te morajo neprestano skrbeti za članstvo in sredstva, ki ju pridobijo s tem, da se z raznimi opozorili o problemih obračajo na javnost, vlado in upravo.

Ponudba tržnih dobrin se uravnava z dogajanjem na trgu. Potrebe potrošnikov so relevantna informacija, kaj naj se proizvaja. Pri javnih dobrinah pa imamo namesto trga in tržnih institucij, politični proces in politične institucije (Ferfila, 2000:99).

Trg ne more oskrbeti ljudi z javnimi dobrinami, zato jih priskrbi vlada. Državljeni volijo svoje predstavnike, ti glasujejo o proračunu, denar pa trošijo državne institucije. Predstavniki morajo najprej ugotoviti interese svojega volilnega okrožja. Pri odločanju naj bi torej zastopali interese volilcev, ki pa se običajno razlikujejo.

Javne dobrine, ki jih trg ne zagotavlja se plačujejo v obliki davka. Preference posameznika so predvsem odvisne od njegovega materialnega položaja.

Volilci torej izvolijo svoje predstavnike; ti uzakonijo državne programe in imenujejo državne birokrate, ki skrbijo za njihovo realizacijo. Odziv državljanov se odraža pri glasovanju na sledečih volitvah. Naloga politikov je zmanjšati razliko med pričakovanji volilcev in realnimi možnostmi vlade in uprave. V ta namen se uporablja taka retorika, ki te razlike zmanjšuje. Vlada stimulira izdatke pred volitvami in jih krči po volitvah. Predvsem stimulira tiste programe, ki so opazni javnosti.

Mehanizmi javne izbire se v državi blaginje pojavljajo na različnih ravneh odločanja in participacija posameznikov se zelo razlikuje od situacije do situacije (Lane, 1995:85).

Naj si bo odločanje referendumsko, lokalno ali parlamentarno, javno določanje politik v demokratičnih državah vedno pomeni prevajanje individualnih preferenc v politične odločitve. Javne politike odobravajo različni državljani različno, odvisno od tega, kakšne koristi pridobijo z implementacijo posameznih odločitev.

Politiki in odločevalci imajo pred seboj v glavnem cilj reelekcije, pridobivanja moči, premoženja in prestiža. In ta cilj definira njihove aktivnosti skozi celoten proces odločanja, ki je sestavljen iz večih faz.

### 3.2.5. ODLOČANJE KOT PROCES

Pri odločanju gre za proces in ne le za enkratni akt sprejetja neke odločitve. Ta proces je sestavljen iz različnih med seboj povezanih faz, ki imajo svoje značilnosti, vsebino in pomen. V njih sodelujejo z različno vlogo, z različnimi nalogami in na različne načine različni udeleženci (Rakočević, 1994:24).

#### 3.2.5.1. Proces političnega odločanja

V literaturi lahko najdemo številne primere policy procesa in njegovih faz. Skoraj vsi izhajajo iz Lasswellovega modela, s tem, da dodajo ali odvzamejo kako fazo (Grdešić, 1995:52).

##### 3.2.5.1.1. *Iniciativa*

Sama faza iniciative je kompleksen proces, v okvir katerega sodi:

- definiranje realnosti ter identifikacija morebitnih problemov;
- mobilizacija vseh zainteresiranih akterjev ter sklepanje zavezništov okoli posameznih dimenzij problema ter možnosti za njegovo reševanje;
- izbor nadaljnjih dejavnosti in legitimnih odločevalskih institucij, kajti zelo pomembno je, kdo bo na koncu odločal oziroma kje so centri politične moči.

Javni problemi ne nastanejo iznenada in naenkrat, pa tudi ko nastanejo ni za pričakovati, da jim vsi udeleženci pripisujejo enak pomen. Javni problemi se nahajajo v centru javnega interesa in so vedno prizorišče konfliktov in nasprotovanj.

Poleg izbora in definicije problema je zelo pomembna opredelitev in identifikacija tistih institucij v sistemu, ki so pristojne za odločanje oziroma njegovo reševanje.

Posamezniki ali skupine imajo večji ali manjši dostop do omenjenih institucij in ekvivalentna temu je tudi možnost predstavljanja konkretnih problemov. Vprašanje lastništva nad problemi je v bistvu vprašanje odgovornosti ali neodgovornosti za njihovo reševanje. Dejstvo je, da vsi družbeni akterji nimajo enakih možnosti pristopa in vpliva pri definiranju realnega stanja, kot problemskega stanja.<sup>28</sup> Družbeni problemi sami po sebi niso objektivna stvarnost, temveč konflikti interesov posameznih družbenih skupin. Problemi se ponavadi ne odkrivajo, temveč se ustvarjajo z različno interpretacijo vrednot in ciljev.

---

<sup>28</sup> Last nad družbenimi problemi se pogosto enači s politično močjo izbora in definicije problema. Včasih smo priča izogibanju lastništva nad problemi z namenom izogibanja odgovornosti in izhajajočim stroškom. Tudi sposobnost izogibanja odgovornosti za reševanje in odločanje o problemih se smatra kot znak politične moči.

Temeljni kriterij izbora problemov je stopnja razlike med želenim in dejanskim stanjem. Motivacija za spremembo obstoječega stanja in nezadovoljstvo nad tem stanjem je glavna predpostavka nastanka javnega problema. V tem kontekstu se problemi definirajo kot vodič za bodoče aktivnosti. Definirati problem pomeni začrtati razliko med obstoječim in želenim stanjem. Racionalni odločevalec mora torej opredeliti svoje izhodišče in bodoče cilje ter alternative za doseganje zastavljenih ciljev. Iniciativa ne pomeni toliko premagovanje razlik med dejanskim in želenim stanjem, temveč služi bolj opisovanju stanja in podajanju interesnih interpretacij.

V procesu političnega odločanja predstavlja definiranje problema eno od ključnih aktivnosti. Ta faza ima znatne politične posledice. Konflikt okoli definiranja problema je obenem tudi konflikt okoli izbora njegovega reševanja. Z definiranjem problema odkrivamo, kaj realno želimo in kako to doseči. Politični odločevalci naj ne bi nakazovali problemov, v kolikor niso sposobni obenem ponuditi alternativ za njihovo reševanje.

Interpretacija problema odpira vprašanje, za koga se izboljša stanje in na podlagi kakšnih stroškov. V kolikor sledimo konkretnim interesom, to običajno pomeni izboljšanje stanja za določene skupine in poslabšanje za druge. Stanja, kjer vsi pridobijo, so redka.

Družbeni problemi se konstituirajo v areni politične borbe, politična razprava pa se osredotoča na premike ter poboljšanje stanja in ne na vzroke (Grdešić, 1995:60).

Spori glede narave problemov so vedno tudi spori nosilcev odločitev. V kolikor se problemska situacija oceni kot stanje, ki se ga ne da popraviti oziroma se ga ne splača menjati glede na kriterij neto koristi, se odločevalci skušajo izogniti problemu na način, da ga ne identificirajo kot takega.

Definicija problema naznanja bodoče akterje političnega procesa. Začne se proces mobilizacije in ustvarjanja interesnih koalicij. Eni so z definicijo problemskega stanja oškodovani in si prizadevajo za njeno spremembo, drugim odgovarja in si ne želijo sprememb.

Število potencialnih akterjev, stopnja njihove organiziranosti, razpoložljivost resursov, komunikacijska povezanost in kvaliteta vodstva vpliva na njihovo uspešnost v fazi iniciative.<sup>29</sup>

### *3.2.5.1.2. Dnevni red*

Proces ustvarjanja vsebine dela političnih institucij pomeni v bistvu izbor in uvrščanje problemov na dnevni red pristojnih odločevalskih institucij.

Vsebina političnega odločanja je proces, skozi katerega se oblikuje interesna konfiguracija družbe in odraža distribucija moči v njej (Grdešić, 1995:62).

---

<sup>29</sup> Družbene skupine, ki ne morejo doseči teh elementov, ne morejo računati na ugodno rešitev problemov, ki jih zadevajo, ne glede na njihovo pomembnost. Posamezniki ali skupine pogosto ne razpolagajo s primernimi mehanizmi za predstavitev konkretnih problemov. Način in mehanizem prezentacije družbenih skupin in njihovih problemov v političnih institucijah je temeljno vprašanje demokracije. Temeljno vprašanje je torej vprašanje, kaj pride ali ne pride na dnevni red.

Sem spada vse tisto, za kar so pristojne institucije prevzele odgovornost in v kar se bo v bodočem časovnem obdobju vložila energija in sredstva številnih subjektov.

Pri vsakem oblikovanju dnevnega reda oziroma odločanju o vsebini, ki bo sploh prišla na dnevni red, sodelujejo številni akterji. V prvi vrsti so to legitimne institucije, ki v največji meri vplivajo na to, o katerih problemih se bo vodila razprava. Sledijo družbene skupine in posamezniki, ki v skladu s svojo družbeno močjo in sposobnostjo organiziranja in povezovanja mobilizirajo zainteresirane družbene subjekte. Pri tem je pomembna narava problemov, o katerih naj bi se odločalo.

Ti so lahko konfliktni, torej tisti, o katerih v družbi ne obstaja konsenz in se lahko rešijo le z večjo ali manjšo količino legitimne prisile ter nekonfliktni, glede reševanja katerih obstaja v družbi visoka stopnja soglasja. Takim temam manjka konkretnosti vsakodnevnih težav in v svoji retoriki ponavadi omenjajo splošne vrednote.<sup>30</sup>

Začetek procesa formiranja dnevnega reda se lahko začne na različne načine. Inicijativo lahko sprožijo skupine izven državnih institucij, ki želijo s svojo dejavnostjo pridobiti pozornost zainteresirane javnosti. Svoje nezadovoljstvo ponavadi konkretizirajo z določenimi zahtevami. S širjenjem problema na zainteresirane subjekte v družbi se povečuje pritisk na institucije odločanja. Obstaja nevarnost, da močnejši družbeni subjekti prevzamejo problem in ga redefinirajo v skladu s svojimi interesi.

Načini delovanja interesnih skupin so različni; od zborovanj, demonstracij, bojkotov, medijskih nastopov itd.

Drugi način je, ko do iniciative pride znotraj formalnih institucij. Ta način je najlažji, saj institucije same odločajo o vsebini dnevnega reda. So torej nosilci iniciative in kasnejšega odločanja. V kolikor je problem za javnost delikaten oziroma nepriljubljen, poskušajo formalne institucije preprečiti širjenje teme v javnosti, da ne bi prišlo do podaljšanja dobe odločanja ali celo do odporov, ki bi preprečili sprejem odločitev. Njihov interes je zato zmanjšati število vpletenih akterjev in pospešiti agenda proces z ustvarjanjem vtisa nujnosti in časovne stiske.

Vsebina dnevnega reda političnih institucij - tu so najpomembnejše zakonodajna in izvršno-upravna, saj njihove odločitve zadevajo veliko število ljudi na dolgi rok, razpolagajo pa tudi z znatnimi sredstvi - se lahko deli na zadeve, ki obvezno prihajajo na dnevni red in tiste, ki jih institucije odločanja tja uvrščajo diskrecijsko (Grdešić, 1995:66).<sup>31</sup>

Vsekakor ob vsakem času v družbi obstaja različno število odprtih vprašanj, ki dobijo oziroma ne dobijo svoj prostor v javnosti. Samo nekaterim od njih se uspe na dnevni red tudi uvrstiti. Ustvarjanje dnevnega reda je zato kompetitivni politični proces.

---

<sup>30</sup> Te vrste problemov pogosto prepoznamo v predvolilnih kampanjah političnih strank, medtem ko se konfliktnim pred volitvami izogibajo. Volilno telo namreč razdelijo na dva pola in preveč jasna opredelitev za eno stran pomeni tveganje, da ti del volilnega telesa odreče podporo.

<sup>31</sup> Gre za tako imenovane redne vsebine, ki se jim ni moč izogniti (npr. proračun, naravne nesreče) ter tiste vsebine, ki se selektivno in samostojno uvrščajo na t. i. naključni dnevni red, ki je odvisen od spleta različnih okoliščin.

Nosilci zakonodajne in izvršne oblasti uveljavljajo svoj vpliv zahvaljujoč razpolaganju z institucionalnimi izvori moči.<sup>32</sup> Posamezniki iz političnih struktur uveljavljajo svoj vpliv tudi na podlagi osebnega ugleda, ki ga uživajo v javnosti. Vidni predstavniki političnih strank pogosto uporabljajo strankarski aparat za uveljavljanje svojih interesov na državnem in lokalnem nivoju. V kolikor sami ne razpolagajo z zadostno količino relevantnih informacij, imajo na voljo številne strokovnjake, od katerih pridobijo dodatne podatke za okrepitev svojih pozicij. Razpolagajo s strokovnim znanjem, ki je nujno potrebno za pripravo ustreznih rešitev. Iz tega strokovnega znanja in poznavanja formalno pravnih procedur izhaja tudi moč, ki jo imajo. Pogosto le oni razpolagajo s številkami in dejstvi.

Stalna profesionalna prisotnost v državnih organih jim omogoča izgradnjo močnih neformalnih komunikacijskih vezi z najrazličnejšimi elementi v sistemu in zunaj njega (Grdešić, 1995:70).

V novejšem času igrajo pri oblikovanju dnevnega reda pomembno vlogo množični mediji.<sup>33</sup>

Razumljivo je, da največji del javnih problemov ne pride na dnevni red. Sposobnost odločevalcev, da kontrolirajo vsebine političnih razprav, nakazuje stopnjo njihove moči. Da bi nek problem prišel na dnevni red, ga je potrebno prepričljivo izraziti in argumentirati. Podatki sami za sebe niso zadosti, šele prepričljiva interpretacija jih pretvarja v argumentacijo. Prodre tisti problem, za katerega je možno dokazati, da je resen. Za to morajo obstajati tehtni dokazi. Število subjektov, ki delijo isto problemsko situacijo to ni, saj jih je glede na število celotnega prebivalstva še vedno malo.

Realnost problema je potrebno dokazati s prepričljivimi indikatorji, finančnimi ali statističnimi (Grdešić, 1995:82).

Včasih tudi to ne zadostuje. Šele nepredvidljivi dogodki v obliki nesreč, kriznih situacij ali protestov, lahko problem do te mere dramaturgizirajo, da pridobi medijsko pozornost, kar je pogoj za širšo promocijo. Politična moč vplivanja na to, o čem se bo odločalo, se prav tako

---

<sup>32</sup> Aktivnost formalnih političnih predstavnikov je seveda vedno vodena preko reeleksijskega interesa in v tej smeri je potrebno analizirati tudi njihove odločitve. Z zastopanjem nekaterih javnih vsebin oziroma javnim zavzemanjem za reševanje perečih problemov pridobivajo publiciteto ter podporo; v najboljšem primeru lahko prevzamejo vlogo kreatorja politike na določenem področju.

<sup>33</sup> Dogodka, ki mu množični mediji ne poklonijo določene pozornosti, praktično ni. Tega se zaveda politika in vsi tisti, ki želijo uveljaviti svoj interes.

Za nekatere je politika svet medijev, besed in ritualov. Politiki pridobivajo in izgubljajo moč s selekcijo izgovorjene besede bolj kot s samim delovanjem. Njihova aktivnost je predvsem verbalna – uspešno oblikovati sporočila glede na pričakovanja ciljne populacije. Od stopnje prepričljivosti in zaupanja, ki jo pridobijo, je odvisna njihova politična kariera. S političnim diskurzom se definirajo, izbirajo in ustvarjajo javni problemi ter ustvarjajo pogoji za izvedbo politične akcije.

Še večji vpliv kot na politične institucije, imajo mediji pri uveljavljanju problemov, ki jih želi prezentirati zainteresirana javnost. Ta je od medijev še bolj odvisna.

Kljub svoji pomembnosti so mediji pogostejše orodje v rokah različnih političnih akterjev in le redko dejanski oblikovalci politik. Lahko pa ustvarjajo določeno klimo v javnosti, ki odločilno vpliva na poteze odločevalcev pred volitvami.

ali še bolj kaže pri tem, o čemer se ne bo odločalo. Tisto, kar odločevalci počno, ni nič bolj pomembno od tistega, česar ne želijo početi.<sup>34</sup>

Teme, ki so se že uvrstile na dnevni red, lahko svoje mesto izgubijo. Okoliščine se spreminjajo. Ko nek problem ni več aktualen za javno prezentacijo določenih subjektov, le ti za njegovo reševanje izgubijo interes. Še posebej, če je problem povezan z visokimi stroški ali pa politično in ideološko preveč delikaten. Posamezni udeleženci ali »lastniki« določenih tematik po začetnem entuziazmu sami odnehajo in prepustijo mesto močnejšim in vplivnejšim skupinam s svojimi interesi. V bistvu imamo opravka z krogotokom, iz katerega izstopajo stari in vstopajo novi akterji.

### *3.2.5.1.3. Oblikovanje in izbor alternativ*

Alternative lahko opišemo kot možne rešitve definiranega problema oziroma kot poti in sredstva, ki so na voljo odločevalcem. Izbor alternativ je v veliki meri določen z načinom definiranja problema. Faza oblikovanja alternativ je definiranje problema na drugi stopnji oziroma na stopnji večje konkretnosti. Njena povezanost s fazo odločanja ni le v tem, da sta obe del istega procesa, temveč tudi v tem, da ima alternativa, ki je najbolj sprejemljiva za odločevalce, največ podpore. Alternativa, ki je najbolj politično sprejemljiva in zahteva najmanj stroškov, bo imela podporo vseh tistih, ki jim je stalo do politične promocije ali kakega drugega uspeha na tem področju.

Taka alternativa ni nujno tudi najbolj kreativna, najučinkovitejša ali tehnološko najsodobnejša; njena prednost je v sprejemljivosti za tiste, ki odločajo (Grdešič, 1995:90).

Sodelovanje v fazi kreiranja in ustvarjanja alternative omogoča tudi vpliv na končno odločitev o rešitvi problema. Zato v tej fazi sodelujejo nosilci iniciative in njihovi zavezniki, pa tudi tisti, ki zagovarjajo konkurenčne alternativne rešitve. Na splošno bi lahko subjekte v tej fazi razdelili na državne in tiste (posamezniki, skupine, organizacije), ki želijo uveljaviti neke svoje interese.

Na eni strani imamo primere, ko poskuša visoko monopolizirana politična moč realizirati posamezne cilje z uveljavljanjem izključno svojih rešitev in sredstev. Na drugi strani so iniciative in predlogi, ki gredo skozi javno razpravo, katera predpostavlja množstvo novih predlogov in variant. Največ odločitev se nahaja nekje med obema skrajnostima, običajno z nekaj relevantnimi alternativami, ki navadno med seboj niso izključujoče, kar povečuje možnosti za kompromis. Odkrivanje vseh možnih alternativ bi bil finančno, časovno in kadrovsko nerešljiv problem. Tipičen način delovanja subjektov je sledenje standardnim in

---

<sup>34</sup> Moč definiranja problema in njegovo pretvarjanje v proceduro je komplementarna moči kontrole omejevanja in preprečevanja dostopa problemov na dnevni red.

Močni so tisti, katerih izbor in definicije problemov najpogosteje prihajajo na dnevni red. Drugim uspešno preprečujejo uresničevanje tega istega cilja, torej da bi se dnevni red oblikoval v skladu z njihovimi interesi.

Najučinkovitejša uporaba moči je ravno v onemogočanju javne artikulacije zahtev in njihovega pretvarjanja v javni problem, s čimer se nadzira politični boj.

preverjenim proceduram delovanja, kjer se izogiba postopkom, ki pomenijo negotovost rezultatov. Rešitve in alternative se iščejo v okviru že preizkušenih metod.

Oblikovanje alternativ se ponavadi odvija po naslednjih fazah:

- identifikacija posameznih rešitev, ki so sprejemljive in izvedljive za vsakega akterja vključenega v odločevalski proces;
- identifikacija glavnih pozitivnih in negativnih posledic, ki jih bo alternativa izzvala na okolico in družbo;
- preverjanje posledic izbrane alternative;
- identifikacija možnih problemov pri implementaciji izbrane alternative;
- ocenjevanje stopnje sprejemljivosti izbrane alternative za posamezne subjekte in skupnost v celoti (Grdešić, 1995:93).

Vsaka sprejeta alternativa nosi za sabo predvidljive in nepredvidljive posledice.<sup>35</sup>

#### 3.2.5.1.4. Odločanje

Najenostavneje lahko rečemo, da je odločanje izbor med predloženimi alternativami. To je faza, ki jo obeležuje institucionaliziran prostor odvijanja, vnaprej znani akterji, formalizirane procedure in politični karakter aktivnosti (Grdešić, 1995:102).

Pri odločanju se končno razrešijo nasprotujoče si interesne pozicije.

Ideološke vrednote in emocije se poskušajo nadvladati z objektivnimi podatki in analizami. Politična odločitev je pogosto specifična po ustvarjanju na prvi pogled nemogoče sinteze.

Pri slehernem odločanju odločevalci ponovno pretresejo vse ponujene možnosti (vedno je prisotna tudi opcija nedelovanja). Večjo možnost ima tista izbira, ki je politično primerna in sprejemljiva, obenem pa odločevalcem povečuje moč in ugled ter omogoča vpliv na čim večje število subjektov.

Vsako odločitev spremlja precejšnje število podatkov in informacij, kar pa še ni zadosten pogoj za dobro odločanje. Preveliko število informacij lahko ob napačni interpretaciji privede do napačnih odločitev.

Odločevalska situacija predpostavlja poznavanje tistih, ki so vključeni v kontekst odločanja, torej kompetitivnih akterjev in zaveznikov. Odločevalec poskuša spoznati posamezne lastnosti akterjev: njihovo motivacijo, kaj dobijo ali izgubijo, njihovo naklonjenost sprejemanju tveganja, njihov način razmišljanja, znanje, informiranost, način reagiranja itd.

Celoten proces sprejemanja odločitev ne poteka tako, da bi bile posamezne faze lahko vidne in si kronološko sledile. Sama odločitev se lahko skriva v kaki drugi fazi.

---

<sup>35</sup> Predvidljive posledice so tiste, ki se želijo ustvariti in so cilj odločitev, ki jih subjekti odločanja javno formulirajo. So prezentne vsem političnim akterjem in so temelj političnega konflikta. Poseben problem so nepredvidljive posledice, katerih vzrok je v kompleksnosti družbe. To so tiste posledice odločitev, katerih učinki niso bili predvideni v sami formulaciji alternative. Razmerje med predvidljivimi in nepredvidljivimi posledicami je odločilno za uspeh alternative.

Da bi se izognili predvidljivim konfliktom pri samem sprejemu odločitve, se lahko že pred tem sprejme za vse akterje sprejemljiva alternativa, samo odločanje pa je kasneje le formalnost. Politični sistemi razpolagajo z odločevalskimi institucijami, ki s simbolnimi procedurami sprejemajo odločitve, kar jim daje legalnost in legitimnost. Pravila odločanja v teh institucijah so jasna in v marsičem vplivajo na sam proces odločanja. Poleg konsenza, se odločitve največkrat sprejemajo večinsko, torej s tradicionalnim demokratskim mehanizmom. Možne so tudi odločitve, ki temeljijo na znanju in položaju v hierarhiji. Odločanje je pomembna faza, ki nam odkriva namere in cilje posameznih subjektov. Odločitev sama je uporaba legitimne moči. To je čas, ko iniciativa dobi svoj formalni rezultat, sprejeta alternativna rešitev pa postane stvarnost.

### *3.2.5.1.5. Implementacija*

Literatura v grobem navaja dva temeljna pristopa implementacije. Pri prvem je implementacija administrativni proces uveljavljanja odločitev od vrha proti dnu (top down model). Drugi pa gleda na implementacijo kot na svojevrsten proces interakcije, kompromisov, povratnih informacij in pogajanj ter zavrača hierarhični tok aktivnosti (bottom up model).

Če ima odločanje politično konotacijo, naj bi bila implementacija tehnična in nepolitična.

Implementacija se najpogosteje definira kot niz aktivnosti, s katerimi se neka odločitev, program ali politika realizira v praksi.

Odločitve se ne izvršujejo same od sebe, temveč zahteva njihova realizacija določeno aktivnost. Temeljni problem nastane ob soočenju zamišljene odločitve z realnostjo. Konkretno življenjske situacije prinašajo nepredvidljive elemente, ki zahtevajo dopolnitve, spremembe in prilagajanje.<sup>36</sup>

Za uspešno implementacijo je potrebna ustrezna komunikacija. Informacije o odločitvah je potrebno dostaviti na mesta izvajanja sprejetih odločitev, na tej poti pa ne smejo biti deformirane. Čim bolj jasno so formulirani namen in cilji odločitev, toliko boljša je implementacija. Če so cilji opisani preveč splošno, jih bodo odgovorni uvajali v skladu s svojimi interesi. Prav tako ni priporočljiva pretirana preciznost in navajanje nepomembnih podrobnosti, ker to onemogoča prilagajanje stanju na terenu. Odločitve, programi in zakoni morajo biti tudi notranje konsistentni in brez pravnih praznin, ki povzročajo težave. Za implementacijo so potrebni resursi - to je ljudje, čas in denar. Tisti, ki realizirajo odločitve morajo imeti možnost sankcioniranja, drugače je verjetnost implementacije precej zmanjšana. Pomembno sredstvo realizacije je tudi politična podpora. Po sprejemu odločitev odločevalci pogosto izgubijo interes in usmerijo pozornost k novim temam. Faza

---

<sup>36</sup> Neposredno implementacijo lahko spremljajo konflikti, nezadovoljstvo in odpor. To je situacija, ko odločitev postane del družbene realnosti. Ker se odločitve ne realizirajo same, je potreben sistem organizacije za njihovo izvajanje. Za to je potrebna struktura državne uprave in administracije.



implementacije je odvisna tudi od tega, v kakšni meri pobudniki nadaljujejo z aktivno podporo.<sup>37</sup>

Ko se pogleda koliko časa, sredstev, kadrov in energije je potrebno, da bi se uresničila neka odločitev ali program, koliko ljudi in organizacij je vključenih v ta proces, koliko potrošenih emocij, ambicij in interesov je prisotnih, šele takrat lahko razumemo vso kompleksnost implementacije. Implementacija je kritična točka političnega procesa, znotraj katere se odvija pretvarjanje inputa v output. To je burna družbena aktivnost, ki pomeni spremembo ali konec prejšnje prakse in začetek nečesa novega.

#### 3.2.5.1.6. Vrednotenje

Vrednotenje na splošno povezujemo s pridobivanjem informacij o prednostih in koristih, ki jih prinaša realizacija sprejetih odločitev.

Peter Rossi definira evalvacijo kot aktivnost namenjeno zbiranju, analizi in interpretaciji informacij o potrebi, izvajanju in posledicah policy odločitev (Rossi v Grdešić, 1995:111).

V procesu odločanja se lahko vrednotenje nanaša na katerokoli fazo, kljub temu pa je najpogosteje povezano z implementacijo, outputom in posledicami odločitev.

Vrednotenje je v bistvu ocena družbene koristnosti in upravičenosti sprejetih odločitev. Časovna orientacija vrednotenja je običajno retrospektivna.

Vrednotenje je lahko neformalno in formalno.<sup>38</sup> Z vrednotenjem prihajamo do podatkov o stopnji uspešnosti neke dejavnosti, ki je posledica določenih odločitev. Odkrije nam stopnjo uresničevanja namenov in ciljev odločitev ter opozarja na eventualne potrebne spremembe in adaptacije programa. Zaključki pridobljeni z vrednotenjem lahko vplivajo na spremembo začetnih definicij problema in na izbor novih rešitev. Implementacija odločitev se lahko nadaljuje, revidira ali v celoti ukine kot škodljiva in nepotrebna. Pri vrednotenju sta politična sprejemljivost in interes pogosto pomembnejša od ekonomske racionalnosti. Če informacije pridobljene z vrednotenjem govorijo v prid zastavljenih ciljev in uporabljenih metod, se jih pogosto ponavlja v javnosti, v kolikor pa se z njimi odkrivajo neupravičeni stroški, privilegiji, napačne ocene in nesposobnost, jih poskušajo odgovorni prikriti.

---

<sup>37</sup> V fazi formulacije in iniciative se malo misli na številne težave kasnejše realizacije. Pričakovani problemi se poskušajo prikriti, da bi bila iniciativa sprejeta. To je faza velikih pričakovanj. Sledi reakcija, ko se nosilci ogroženih interesov formirajo v protikoalicije, realizatorji pa trčijo ob prve težave in odkrivajo nepredvidene stroške. Po teh odporih in konfliktih sledi kompromis nasprotujočih interesov in preformulacija prvotnih načrtov. V zadnji fazi se inovacije rutinizirajo in širijo kot standardne procedure (Grdešić, 1995).

<sup>38</sup> Neformalno srečujemo v vsakdanjih političnih govorih, raznih poročilih in materialih različnih institucij, komentarjih medijev itd.

Formalne so usmerjene na implementacijski proces in na neposredne rezultate, ki prihajajo s terena, njihov temeljni cilj pa so korekcije in izboljšave tekočih programov. Izvajajo jih razne državne institucije v okviru ministrstev. Rezultati se oblikujejo kot priporočila in koristijo pri odločitvah o nadaljevanju ali ukinjanju (terminaciji) določenih politik in programov.

Analitiki v procesu evalvacije svojo uspešnost najpogosteje dokazujejo z odkrivanjem problemov, negativnosti in neracionalnosti. Institucije, ki se želijo izogniti konfliktom, se izogibajo posebno tistemu vrednotenju, ki prihaja izven vladnih institucij.

Posledica vrednotenja je lahko terminacija, ki ni nič lažje delo od iniciative. Opravičilo za ukinjanje mora biti prepričljivo, potrebne stroške, ki ponavadi niso majhni, pa je potrebno čim bolj prikriti. Za odločevalce je ukinjanje že sprejetega nepopularno in tvegano. Ponavadi se povezuje z nesposobnostjo in zahtevami po nadomestnih programih.

Do ukinjanja neredko prihaja ob spremembi politične oblasti, ki vsaj navidezno uvaja nekaj »povsem novega«. S spremembo politične klime določene aktivnosti izgubijo legitimnost, podporo in resurse ter jih je kot take lažje ukiniti. Družbene situacije, v katerih prevladuje nezadovoljstvo in potreba po spremembah ter atmosfera družbene krize, so manj občutljive za razna ukinjanja. Radikalne rešitve se uveljavijo z manj odpora. Lažje se ukinjajo programi in odločitve, ki so plod ene institucije. V kolikor so to kompleksni in agregirani programi, je to težje izvedljivo. V teh primerih prihaja do reformulacije ali delnega ukinjanja, ki se v javnosti prikazuje kot inovacija in odkrivanje novih možnosti.

### 3.2.6. TEHNIKE ZA POMOČ PRI ODLOČANJU

Odločanje je zapleteno opravilo, ki terja strokovno znanje in znanje za uravnoteževanje interesov. Danes je na voljo kar precej izdelanih tehničnih pripomočkov za odločanje. To so metode, postopki in instrumenti, s katerimi si lahko pomagajo tisti, ki odločajo. V slovenski državni upravi se omenjene metode praktično ne uporabljajo, vseeno pa so v nadaljevanju opisane nekatere, ki jih strokovna literatura najpogosteje navaja.

#### 3.2.6.1. Matrika odločanja

Matrika odločanja je tabela števil ali simbolov, s katerimi so označeni izidi alternativnih odločitev glede na različno verjetnost, da se bodo pojavljala različna objektivna stanja. To je pripomoček, ki olajšuje odločanje v pogojih negotovosti (Kavčič, 1994:248).

Matriko sestavljajo štiri variable:

1. Možne alternativne odločitve  $S_1, S_2, \dots, S_n$ .
2. Objektivna stanja kot anticipirani pogoji relevantni za odločitev  $N_1, N_2, \dots, N_x$ .
3. Verjetnost, da se bo posamezno objektivno stanje dejansko pojavilo  $P_1, P_2, \dots, P_n$ . Vsota verjetnosti za vsa objektivna stanja v matriki mora biti 1,0. Domneva je tudi, da se bo vsaj eno od objektivnih stanj dejansko pojavilo. Te verjetnosti so izračunane po podatkih o preteklih dogajanjih. Če verjetnosti ne moremo izračunati, matrika ni uporabna (Kavčič, 1994:248).
4. Izid – to je pričakovani rezultat za vsako kombinacijo odločitev in objektivnega stanja  $O_{11}, O_{12}, \dots, O_{nx}$ . Izid  $O_{11}$  velja v primeru, da je izbrana prva od alternativnih

odločitev S1 in da se bo pojavilo prvo objektivno stanje N1. Vsak izid v matriki odločanja imenujemo pogojno vrednost (CV). Povezave navedenih štirih variabel so podane v tabeli matrike odločanja.

*Tabela 3.1: Matrika odločanja*

	Možna objektivna stanja				
	N1	N2	N3	Nx	
Alternativne odločitve	Verjetnost pojavljanja vsakega objektivnega stanja				
	P1	P2	P3	Pn	
	Izidi odločitev				
	S1	O11	O12	O13	O1m
	S2	O21	O22	O23	O2m
	S3	O31	O32	O33	O3m
	Sn	On1	On2	On3	Onm

Vir: Kavčič, Bogdan (1994:248).

Takšna matrika ima smisel samo, če je tisti, ki odloča, sposoben oceniti vrednost, da se bodo posamezna dejanska stanja pojavljala v prihodnje. Da bi prišli do odločitve, je potrebno za vsako predvideno vrsto aktivnosti izračunati pričakovano vrednost. Pričakovana vrednost je povprečje izidov za vsako smer aktivnosti S. To je vsota pogojnih vrednosti, pomnožena z njihovo verjetnostjo.

### 3.2.6.2. Drevo odločanja

Drevo odločanja je pripomoček pri odločanju, ki pomaga razstaviti večji problem na logično zaporedje manjših problemov ter omogoči grafično prikazati odnose med možnimi izbirami, objektivnimi stanji in prihodnjimi izbirami (Kavčič, 1994:249).

Ta tehnika je primerna za odločanje v pogojih negotovosti in tveganja in sicer takrat, kadar gre za reševanje večjih problemov, pa tudi takrat, kadar gre za vrsto zaporednih odločitev, pri katerih je vsaka pogojena s prejšnjo. V takih primerih je drevo odločanja ocenjeno kot boljša tehnika od matrike odločanja.

### 3.2.6.3. Možganska nevihta

Možganska nevihta je ena najbolj znanih tehnik in jo uporabljajo že od leta 1930. Gre za tehniko produciranja novih idej v skupini. Skupine ne smejo biti prevelike. Praksa je, da se skupina sestane dvakrat. Prvič vodja skupine predstavi ali opiše problem in prosi člane skupine naj predlagajo konkretne rešitve. Pri tem mora iti za nove ideje. Bolje je, da so

nepovezane. Vzročno povezovanje je manj zaželeno, ker lahko sodelujoče ujame v določeno smer. Pomembno je, da ne pride do kritiziranja med sodelujočimi in do lastitve avtorstva za posamezne ideje.

Najpomembnejša je količina novih idej, zato je potrebno v skupini ustvariti vzdušje neoviranega generiranja novih zamisli. Ni ne vrednotenja idej, ne njihovega komentiranja. Delo posamezne skupine običajno traja 30 – 60 minut, saj po tem času storilnost znatno upade. Vodja vzpodbuja člane k ustvarjanju novih idej, ki jih sproti zapisuje. Vzpodbujanje temelji na dveh načelih:

- odprava samocenzure; udeleženci idej ne vrednotijo, zato odpade strah, da bi kdo rekel kaj neumestnega; pomembno je, da se člani skupine počutijo sproščene pri izražanju novih idej;
- asociacije z idejami drugih vodijo do novih zamisli, kar je prednost produciranja idej v skupini.

Nekaj dni po končanem delu skupine se izvede vrednotenje idej. V kolikor je idej preveč, se jih selekcionira. V tej fazi je poudarek na kritičnem vrednotenju posamezne rešitve.

#### 3.2.6.4. Delfi tehnika

Delfi tehnika je primerna, ko so udeleženci fizično oddaljeni drug od drugega ter iz tega razloga ni mogoče uporabiti možganske nevihte.

Ta način omogoča, da se vključujejo strokovnjaki iz različnih krajev ali celo držav. Predhodno se jih seznanja s problemom. Udeleženci v prvem krogu pisno predlagajo različne rešitve. Za zbiranje teh rešitev se najpogosteje uporablja vprašalnik. Nato se zbere in uredi predlagane rešitve ter se jih ponovno razpošlje vsem udeležencem. To je drugi krog, v katerem se ponovno zbere nove predloge.

Postopek se ponavlja tako dolgo, dokler se ne pride do zadovoljive rešitve.

#### 3.2.6.5. Sintetika

Sintetika je tehnika skupinskega iskanja nove rešitve problema s povezovanjem idej po analogijah. Za možgansko nevihto je to ena najbolj razširjenih tehnik produciranja novih idej, predvsem v ZDA.

Eno njenih glavnih izhodišč je predpostavka, da ustvarjanje ni samo racionalen in logičen, ampak tudi iracionalen, emocionalen, polzavesten in intuitiven proces (Kavčič, 1994:253).

Zato se skupina pri reševanju problema od njega nekoliko oddalji in uporablja mehanizme, ki navidez z rešitvijo nimajo ničesar skupnega.

Glavno orožje sintetike so analogije. Skupina pride do nove rešitve s pomočjo mnogih skladnosti, podobnosti in ujemanj, ki jih poišče, spreminja in zamenjuje, dokler ne privedejo do rešitve problema.

Prva faza je spoznavanje problema, kjer udeleženci povedo kako razumejo problem, opišejo glavne vidike in spontano predlagajo rešitve.

Druga faza je odložitev problema in iskanje čim bolj različnih analogij.

Tretja faza je analiza, kjer udeleženci izberejo eno analogijo in jo analizirajo ter povežejo s prvotnim problemom. Do rešitve pride skupina tedaj, ko analogija ustreza vsem pogojem (Kavčič, 1994).

### **3.3. VODENJE**

Opisane tehnike se v slovenski državni upravi kot rečeno ne uporabljajo, prav tako pa niso poznani primeri, da bi se uporabljale kot pomoč pri vodenju, kjer bi posamezni vodje s pomočjo omenjenih tehnik sprejemali konkretne odločitve. Odločanje v upravi v glavnem poteka v okviru standardnih procedur in skladno s principom hierarhične organiziranosti.

Kljub temu so zahteve po spremembah v upravnih sistemih izražene tudi do vodij v državni upravi. Od njih se pričakuje, da bodo sami prevzeli in kasneje pri zaposlenih spremenili tiste vedenjske vzorce, ki so bili desetletja prisotni v upravnih organizacijah. S svojim zgledom ter motiviranjem in izobraževanjem zaposlenih naj bi vodje stimulirali tiste procese, od katerih je odvisno delovanje sodobne organizacije.

#### **3.3.1. TEORETIČNI POJEM VODENJA**

Vodenje je sposobnost vplivati, spodbujati in usmerjati sodelavce k želenim ciljem (Možina, 2002:499).

Podobno meni Rozman, ki definira vodenje kot sposobnost vplivanja na druge ljudi, da sodelujejo v prizadevanjih za doseganje skupnih ciljev (Rozman, 1993:197).

Vodenje je povezano z lastnostmi in ravnanjem vodij, s spodbujanjem sodelavcev in ustrezno komunikacijo.

Vodenje v ožjem smislu se nanaša na usmerjanje, motiviranje in vplivanje na ljudi, da bi naloge izvrševali čim bolje, ob čim manjši porabi energije in s čim večjim osebnim zadovoljstvom. V okvir vodenja sodi pogosto tudi svetovanje, informiranje, ocenjevanje in razvoj sodelavcev. Pri tem so pomembni vzdušje, odnosi, kultura in vedenje v organizaciji (Možina, 1994a:4).

Da ima vodenje ožji (leadership) in širši (management) pomen, trdita Hersey in Blanchard, ki vidita glavno razliko med tema pomenoma v besedi organizacija (Hersey in Blanchard v Možina, 1994a:6).

Vodenje kot management obstaja zaradi zagotavljanja ciljev organizacije, medtem ko se vodenje kot leadership pojavi vedno, ko želi kdo vplivati na vedenje posameznika ali skupine ne glede na razlog, saj gre lahko tudi za cilje posameznika, ki niso nujno skladni s cilji organizacije.

Nadalje navajata, da je vodenje kot leadership eden vitalnih vidikov procesa vodenja kot management, ki vključuje funkcije kot so planiranje, organiziranje, razdeljevanje in pogajanje. V organizaciji ima vodilni kader različne vloge (Greene v Možina, 1994a:6).

Vloga vodje je le ena izmed številnih vlog, ki jih vodilni delavec opravlja in sodi na področje socialnih odnosov. To trditev potrjujejo razne definicije o vodenju, ki imajo navadno skupno stališče, da gre za pojav, ki vključuje interakcijo dveh ali več oseb. Večina definicij vključuje proces vplivanja vodilnega na podrejene.

Vsebina in smisel vodenja sta torej v doseganju organizacijskih ciljev z uporabo razpoložljivih virov. Ali natančneje – vodenje zajema opravljanje nalog s pomočjo ljudi ter z vplivanjem na medsebojne odnose.

Menedžment se ukvarja predvsem z reševanjem kompleksnih problemov, vodenje pa je osredotočeno na interakcijo oziroma vplivanje na zaposlene in obvladovanje sprememb.

Vodenje pomeni torej predvsem usklajevanje dela zaposlenih v celoto. Umetnost vodenja pomeni izkoristiti vse vire, ki jih ima vodja na razpolago (čas, znanje, denar, oprema, tehnologija, kadri...).

Mc Gregor definira vodenje kot kompleksen proces med štirimi skupinami variabel:

- karakteristikami vodje;
- stališči, potrebami in željami vodenih;
- karakteristikami organizacije (namen, struktura, naloge);
- socialnim in političnim okoljem (Mc Gregor v Možina, 1994a:12).

Organizacija dela je v bistvu reševanje problemov, ki pa se nenehno spreminjajo. Je dinamičen proces, ki zahteva tudi predvidevanje problemov in potrebne rešitve zanje (Možina, 1990a:12).

Zato so vodilni delavci pristojni, da odločajo o zadevah, ki se nanašajo na načrtovanje, izvedbo nalog in delovne rezultate.

Pri tem ni vprašanje, kateri model vodenja je najboljši, ampak kateri je najbolj učinkovit. Veliko vodstvenih modelov je lahko učinkovitih ali neučinkovitih, odvisno od elementov konkretnega položaja.

### 3.3.2. MODELI VODENJA

Po svetu se je oblikovalo veliko število modelov vodenja oziroma načinov postopanja z ljudmi. Med najbolj znanimi so:

- Vodenje z izjemami (Management by Exception). Po tem konceptu naj bi se vodje ne ukvarjali s podrobnostmi, ampak samo z izjemami in odkloni. Zato morajo vse naloge, ki niso naloge vodenja prenesti na podrejene, določiti merljivo področje delovanja, določiti komunikacijska pravila itd.
- Vodenje s pravili odločanja (Management by Decision Rules). Ta vrsta vodenja temelji na možnosti, da se pravila odločanja predpisujejo. Predpisati je treba, kako naj potekajo pravila odločanja in vidike, iz katerih je treba odločitve delegirati. Koncept je uporaben, če so znani vsi dogodki, v zvezi s katerimi se je potrebno odločati.
- Vodenje z motiviranjem (Management by Motivation). Ta koncept vodenja je osnovan na želji človeka po samouresničevanju. Pričakovati je, da bodo delavci pri delu aktivnejši, če jim bodo dane možnosti za izobraževanje in razvoj ter privlačno delo z veliko avtonomije in pogojev za samokontrolo o rezultatih namesto zunanje kontrole. Pri tem načinu vodenja naj predpostavljeni in delavci sodelujejo.
- Vodenje s soudeležbo (Management by Participation). Pri tem načinu vodenja poudarjajo, da je nujno sodelovanje sodelavcev pri vseh odločitvah, ki jih zadevajo, še posebej pri ciljih, ki naj bi jih uresničevali. Le tako bo mogoče doseči identifikacijo s cilji in zavzeto izvrševati naloge. Tudi pri tem načinu vodenja naj predpostavljeni in sodelavci sodelujejo.
- Vodenje z delegiranjem (Management by Delegation). Bistvo tega modela je v delegiranju odgovornosti na sodelavce z zaokrožanjem samostojnih delovnih področij. Za delovanje sistema je treba izpolniti določene organizacijske zahteve in spoštovati katalog obveznosti med vodji in sodelavci. Na tem principu temelji več modelov, ki se uporabljajo v praksi.
- Vodenje s cilji (Management by Objectives). V tem primeru gre za vodenje kot aktivnost, s pomočjo katere določimo cilje v organizaciji in nato usmerjamo člane organizacije k uspešnem doseganju teh ciljev. Uspešnost vodenja se v takem primeru meri po doseženih ciljih (Možina, 1994a:8).

### 3.3.3. VLOGA VODIJ PRI VODENJU

Sprejemanje odločitev je sestavni del vodstvenih nalog. Od vodje je odvisno, kako bo oblikoval proces odločanja. Stopnja vključevanja podrejenih v proces odločanja je pomemben element pri opredeljevanju fleksibilnosti vodenja.

Kouzes in Pasner sta opredelila pet temeljnih praks uspešnih vodij:

1. Aktivno izzivanje procesov v organizaciji. Vodenje ne pomeni pasivnega čakanja na to, kaj se bo zgodilo, ampak nasprotno - uspešni vodje skušajo sami izzvati procese z zelenimi posledicami.

2. Navdihovanje skupne vizije. Uspešni vodje ustvarjajo skupno vizijo zaposlenih o prihodnosti organizacije, njenem bodočem razvoju in sprotnem prilagajanju okolju.
3. Usposabljanje drugih za dejavnost. Vodje rezultatov ne dosegajo sami, ampak v sodelovanju z drugimi. Podpreti morajo tiste, s katerimi delajo ter jim dati občutek sposobnosti in pomembnosti. Hkrati jim morajo omogočiti možnost usposabljanja in izobraževanja.
4. Začrtovanje poti. Za doseganje uspešnosti niso dovolj velike besede in globalni načrti. Potreben je podroben plan uresničevanja poti do cilja. Zato mora vodja usmerjati projekte, meriti doseženo, zagotavljati sredstva, izvajati korektivne akcije itd. Pri tem je ključno, da so njegova dejanja čim bolj skladna z besedami. Vodenje z zgledom je bistveno, znano pa je tudi, da podrejeni cenijo vodjo toliko, kolikor ceni on njih.
5. Spodbujanje pozitivne naravnosti. Vodje morajo spodbujati pozitivno naravnost pri zaposlenih, zato morajo podrejenim dajati priznanja za rezultate, ki jih dosegajo (Kouzes in Pasner v Možina, 1994).

Davis ocenjuje, da mora vodja uporabljati tri vrste znanj:

- tehnična znanja, torej znanja iz stroke, ki pomenijo sposobnost uporabljati ustrezna orodja, postopke in metode;
- znanja o človeku in medčloveških odnosih, ki pomenijo sposobnost za delo z ljudmi, za razumevanje ter motiviranje posameznikov in skupin;
- konceptualna znanja - to so umske sposobnosti usklajevanja in povezovanja zamisli in dejavnosti, ustvarjalne ter organizacijske sposobnosti (Davis v Možina, 2002).

Uspešni vodje si pri delu, na osnovi svojih izkušenj, pridobijo nekaj temeljnih sposobnosti, ki jih pri vodenju uporabljajo. Toda organizacije velikokrat ne morejo čakati na to, da se bodo vodje izoblikovali pri opravljanju dela. Zato iščejo med zaposlenimi ljudi, ki nakazujejo vodstvene sposobnosti. Organizacije so različnih velikosti in imajo različno strukturo. Zato je število vodij različno, različen pa je tudi njihov delež med zaposlenimi.

Delež vodilnega osebja se med zaposlenimi običajno veča s povečevanjem celotnega števila zaposlenih. Problematika koordinacije postaja v večjih organizacijah bolj zapletena in terja več ljudi za zagotovitev potrebne integracije. Vodilni so strukturirani tako, kot je strukturirana organizacija. Ob visoki stopnji vertikalne delitve dela je število organizacijskih ravni veliko, zato je več tudi raznih stopenj vodij. Delitev dela med njimi je različna in njihove dejavnosti ni mogoče enotno opredeliti.

Vodje dajejo pri svojem delu različne poudarke. Nekateri močno poudarjajo usmerjenost k medosebnim odnosom, drugi na prvo mesto postavljajo usmerjenost k delovnim nalogam. Eno z drugim je seveda povezano, predvsem če gledamo dolgoročno. Zanimanje medosebnih odnosov se kaže v slabšem izvajanju nalog.

Za vodenje usmerjeno k delovnim nalogam je značilno zlasti:



- podrobno strukturiranje skupne naloge in opredelitev podrobnih delovnih nalog;
- oblikovanje racionalne delitve dela v skupini;
- oblikovanje komunikacijske strukture v skupini, usmerjanje posvetovalnih in odločitvenih procesov v skupini, sprejemanje odločitev v okviru lastne pristojnosti, uresničevanje sprejetih odločitev in nadzor njihovega izvajanja (Rozman 1993:202).

V zadovoljstvo delavcev usmerjeno vodenje pa poudarja predvsem:

- oblikovanje odprtega komuniciranja in medsebojnega zaupanja v skupini;
- spodbujanje močnega občutka pripadnosti s pomočjo skupinske kulture in oblikovanja skupine kot tima;
- usmerjanje posameznika k osebnemu razvoju in preko tega ustvarjanje osebnega zadovoljstva z delom (Rozman, 1993:202).

V slovenski državni upravi je vsekakor bolj prisotno vodenje usmerjeno k delovnim nalogam. Posamezni vodje odločajo v okviru svojih pristojnosti in predvsem v skladu z usmeritvami višjih hierarhičnih nivojev ter v skladu z vnaprej določenimi cilji.

V zadovoljstvo delavcev usmerjeno vodenje je prisotno v posameznih oddelkih in je odvisno od odprtosti posameznih vodij. Vsekakor to zaenkrat še ni koncept vodenja, ki bi se množično prakticiral v naši državni upravi. Usmerjanje posameznikov k osebnem razvoju je stihijsko, predvsem pa ne obstajajo enotni kriteriji, na podlagi katerih bi bilo izobraževanje enako dostopno vsem uslužbencem. Občutek pripadnosti zaposlenih organizacijam je na precej nizkem nivoju, hkrati pa je prisotnega precej nezadovoljstva s svojim statusom in kriteriji napredovanja.

#### 3.3.4. MOČ IN VODENJE

Za uspešno vodenje potrebuje vodja moč in vpliv. Moč je zmožnost vplivati in usmerjati posameznike, skupine ter organizacije proti želenim rezultatom. Vsak vodja ima določeno moč in mora vedeti, kako naj jo uporablja.

Moč se izraža z vplivom. Lahko rečemo, da moč pojmuje kot potencialen vpliv in vpliv kot aktualizirano moč (Možina, 2002:506).

Vpliv bi razložili kot proces, v katerem posameznik (vodja) povzroči spremembo stališč in ravnanja drugega posameznika ali skupine.

Ločimo več vrst moči in vpliva. Najpogosteje se navaja pet vrst moči:

- *legitimna moč* je tista vrsta moči, ki izvira iz uradnega položaja, ki ga ima vodja v organizacijski hierarhiji;
- *moč nagrajevanja* izvira iz možnosti vodje, da sodelavce nagrajuje; sodelavci sprejmejo navodila vodje, ker pričakujejo, da bo njihovo delo in vedenje nagrajeno; vodja jih lahko nagrajuje z materialnimi ali nematerialnimi oblikami;

- *moč pritiska* izhaja iz bojzani sodelavcev pred kaznijo; vodja lahko uporablja različne vrste pritiska in sankcij; ta vrsta moči je običajno manj učinkovita, kot so motivacijski dejavniki, ki izvirajo iz moči nagrajevanja;
- *referenčna moč* izhaja iz identifikacije sodelavcev z vodjo; v kolikor so jim všeč njegove osebne lastnosti, mu sledijo in ga želijo posnemati; takšni vodje so ponavadi karizmatične osebnosti, imajo precejšen ugled in se odlikujejo vsaj v nekaterih želenih značilnostih vodenja;
- *ekspertna moč* je ključnega pomena za sedanje in prihodnje delo menedžerjev in izvira iz specializiranega, strokovnega znanja vodij; to je lahko omejeno na ozko strokovno področje ali pa je široko in zajema delo celotne institucije.

Vodje uporabljajo vse vrste moči glede na okoliščine. Uspešnost vodje je odvisna od presoje, katero vrsto moči uporabiti v posamezni situaciji.

Moč vodje je odvisna tudi od tega, kolikšno podporo ima pri sodelavcih in v kolikšni meri so mu pripravljeni slediti. Če podrejeni vodjo podpirajo, njegova moč raste. V nasprotnem primeru mora vodja vložiti precej več energije za delovanje sistema.

Uspešen vodja bo predvsem uporabljal ekspertno in referenčno moč in se izogibal uporabi moči pritiska.

### 3.3.4.1. Stili vodenja

Usmerjanje sodelavcev k postavljenim ciljem, prek vplivanja na njihovo vedenje in delovanje, je glavna naloga vodenja. Pri tem se vodja lahko poslužuje strokovne, osebnostne ali statusne avtoritete. Način in oblika uporabe navedenih vplivnih mehanizmov je stil vodenja. V grobem lahko opredelimo avtoritativen in participativen vodstveni stil.<sup>39</sup>

V primerjavi z avtoritativnim načinom vodenja je participativni stil veliko zahtevnejši. Gre predvsem za oblikovanje skupine kot tima. Vendar pa tudi pri participativnem načinu vodenja formalni vodja ne more v celoti zanemariti uporabe legitimne avtoritete.

Poleg omenjenih vodstvenih stilov avtorji pogosto navajajo še liberalnega, patriarhalnega, brezosebnega in manipulativnega.

Pri *liberalnem* vodja prepušča odločanje podrejenim.

*Patriarhalno* vodenje je avtokratsko in zaščitniško.

<sup>39</sup> O avtoritarnem, avtoritativnem ali avtokratskem stilu vodenja govorimo takrat, kadar je delovanje vodje usmerjeno na utrjevanje lastnega položaja prek hierarhičnega položaja v organizaciji. Odločitve sprejema sam in proces odločanja je centraliziran. Na podrejene vpliva prek posredovanja nalog v obliki ukazov. Povratna komunikacija poteka izključno v povezavi z nadzorom izvajanja ukazov. Vsaka samostojnost in samoiniciativnost zaposlenih je nezaželena.

Za participativni stil vodenja, ki ustreza demokratičnemu vodenju gre takrat, ko smo priča sodelovanju podrejenih pri sprejemanju odločitev, ki so z njimi povezane. Cilj takega vodenja je večja identifikacija zaposlenih z organizacijskimi cilji. Gre za vključevanje zaposlenih v proces odločanja. Odločitev vodja ne sprejema sam, temveč s pomočjo aktivnega sodelovanja podrejenih.

*Brezosebno* vodenje je predvsem vodenje s pisnimi nalogi, okrožnicami in podobno. *Manipulativno* vodenje daje lažni občutek, da podrejeni soodločajo.

Enostavnejša je delitev na:

- tradicionalno vodenje;
- transformacijsko vodenje.

*Tradicionalni* pristop k vodenju, ki je v največji meri prisoten tudi v slovenski državni upravi, vidi vodje kot administratorje. Njihovo delovanje je nereaktivno, naravnano v usmerjanje dejavnosti, vzdrževanje nadzora, predvsem pa v vzdrževanje statusa quo.

*Transformacijsko* vodenje pa je opredeljeno kot navdihovanje sprememb in prenos moči na somišljenike s ciljem doseganja višje ravni delovanja, izboljševanja sebe in organizacijskih procesov. Na ta način se omogoča akterjem sprejemati odgovornost za proces, v katerem sodelujejo.

Transformacijski vodja predvsem vzpodbuja zanimanje med sodelavci, da na svoje delo gledajo z novih stališč, ustvarja novo zavest o poslanstvu tima in organizacije ter spodbuja podrejene, da se osredotočijo na interese, od katerih bo imela koristi skupina.

Transformacijski vodje naj bi imeli naslednje značilnosti:

- vodijo z zgledom;
- skrbijo za razvoj ljudi;
- vzpostavljajo strukture;
- zagotavljajo skrb in podporo;
- odločajo;
- načrtujejo strateško;
- poudarjajo procese;
- prenašajo moč na time;
- priznavajo in nagrajujejo sodelavce;
- vrednotijo delovno izvedbo (Žurga, 2001:47).

Transformacijski vodje morajo dejansko voditi in ne slediti, spreminjati obstoječe stanje in ga ne sprejemati, delovati proaktivno in ne reaktivno, nadzorovati sistem in se ne osredotočati le na pravila in predpise, postati morajo vodje in ne administratorji, biti inovativni in ne zadovoljni z obstoječim, pri nalogah morajo delovati skupinsko in ne individualno, sprožati morajo spremembe in jih ne le kritizirati.

Zato so reformni procesi v slovenski državni upravi na kadrovskem področju usmerjeni prvenstveno na vodilne delavce, ki naj bi s svojim delovanjem znatno prispevali k spremembam.

## 4. NOVI PRISTOPI K ODLOČANJU V DRŽAVNI UPRAVI

Hierarhična struktura državne uprave in odločanja v njej, kar je bila tema drugega poglavja, seveda ni statična in nespremenljiva kategorija, temveč se spreminja glede na potrebe upravnega okolja, gospodarskega razvoja ter glede na predvidevanja bodočega razvoja celotnega družbenega sistema in globalnega razvoja nasploh.

Sedanjsost in bodočnost sta neločljivo povezani. Bodočnost izhaja iz sedanjsosti. Sistem in okolje vplivata drug na drugega, hkrati pa se oba spreminjata. Pogosto moramo ukrepati že danes, da bi bili pripravljeni na razmere, ki bodo nastopile v prihodnje.

Sistemi, v okviru katerih delujejo organizacije, postajajo vse bolj prepleteni in povezani. Hiter razvoj tehnologije, močnejša soodvisnost vseh delov sveta, večanje konkurence, pritiski po zniževanju stroškov in zahteve po večji fleksibilnosti zahtevajo od organizacij predvidevanje prihodnjih dogodkov oziroma planiranje le teh.

Vse večje kompleksnosti okolja organizacije niso sposobne obvladovati, če je ne spoznajo in o njej ne razmišljajo na urejen način. Šele tak način dela je lahko temelj za pravočasno odzivanje organizacije na spremembe. Odzivanje pa terja odločanje. Težko je trditi, da bi bilo vse to mogoče delati drugače kot s planiranjem (Pučko, 2002:240).

### 4.1. POMEN PLANIRANJA PRI ODLOČANJU

Pri odločanju je zelo pomembna časovna dimenzija. Odločamo se običajno za prihodnost. Dejavnost, ki jo je sprožila odločitev, se bo dogajala v bolj ali manj odmaknjeni prihodnosti. Pogosto bo zadovoljevala ne le sedanje, ampak tudi prihodnje potrebe. Prihodnost pa je vedno nekoliko negotova. Tako proiciramo sedanje potrebe v prihodnost, kar je le delno upravičeno. Spreminjajo se dejavniki okolja in človekove individualne psihične strukture. Zato se pri odločanju dogaja, da načrtujemo dejavnost, za katero ne vemo točno, kako ustrezna bo. Takšno odločanje imenujemo planiranje (Kavčič, 1994:235).

Med odločitvijo in posledicami odločitve je vedno določena časovna distanca. Časovna oddaljenost vpliva na to, da bo lahko dejavnost, ki jo je odločitev sprožila, neustrezna. Ali pa bo zaradi vpliva določenih dejavnikov, ki so nastopili pozneje, povzročila drugačne posledice od pričakovanih (Bučar, 1981: 277).

Odločitve, ki se na začetku kažejo kot ustrezne, je včasih potrebno revidirati, ker so se medtem spremenile razmere. V kolikor se dogodke ne želi prepuščati naključju, jih je potrebno na določen način planirati. Predvideti je potrebno, kaj se bo verjetno dogajalo v okolju organizacije, podrobneje določiti cilje za določeno obdobje in poti za njihovo realizacijo. To je vloga menedžmenta, ki se ji ne more izogniti.

Pri planiranju gre za miselni proces, za razmišljanje o prihodnjih možnostih in nevarnostih za organizacijo. Menedžment mora vrednotiti alternativne možnosti, ki so organizaciji na voljo. Sprejemati mora odločitve, ki bodo imele posledice nekje v prihodnosti (Pučko, 2002:236).

Odločanje je zato vedno povezano s predvidevanjem bodočega.<sup>40</sup> Tveganje je sestavina tega procesa.

Odločanje v sedanjem času, ki naj bi vplivalo na ustrezno delovanje sistema v bodočnosti, imenujemo planiranje (Bučar, 1981:278).

V bistvu je planiranje sleherni odločanje, ker je vedno neka časovna razdalja med odločitvijo in posledico, ki je na njeni podlagi nastala. Odločanja, ki ne bi bilo planirano, si ne moremo zamisliti.

Okoli planiranja obstaja precej definicij in vse so po svoje pravilne.

Simon opredeljuje planiranje kot tisto dejavnost, ki se ukvarja s predlogi za bodočnost, z ocenjevanjem alternativnih predlogov in z metodami, kako te predloge uresničiti (Simon v Bučar, 1981:299).

Evgen Pusić opredeljuje planiranje kot stalen proces zavestnega predvidevanja, izbiranja ciljev in metod dela ter predhodnega opredeljevanja kriterijev za kontrolo in ocenjevanje rezultatov (Pusić v Bučar, 1981:299).

Z organizacijskega vidika pomeni planiranje določanje ciljev, ki naj bi jih organizacija v prihodnjem obdobju dosegla, pa tudi določanje poti, po katerih bo te cilje mogoče doseči. Planiranje je zato del procesa odločanja, ki teče skozi določene faze.

Millet trdi, da je planiranje zavestni proces izbiranja in razvijanja najboljšega načina dela (Millet v Bučar, 1981:299).

Potrebni način in vsebina odločanja se spreminjata glede na dolžino časovne oddaljenosti med odločitvijo in posledicami, ki naj jih odločitev sproži. Nobena odločitev in nastala posledica nista samo v linearnem odnosu. Nobena odločitev ne vpliva samo na želene posledice in ne povzroča samo predvidljiva stanja. V sistemu vedno sproža tudi nepredvidene spremembe.

Čim večja je inkluzivnost sistema, toliko večja je vzročna povezanost (Bučar, 1981:278).<sup>41</sup>

Izraz planiranje je rezerviran predvsem za časovno razsežnost. Dogajanja v slehernem sistemu potekajo zaporedno in ne istočasno. Zato je vsako dogajanje v sistemu tudi časovno in mora biti planirano.

Planiranje je odločanje, ki vsebuje premise zasnovane na informacijah in izkušnjah, izvedenih iz sklepanja o bodočem stanju. Vsebuje torej naša predvidevanja o bodočem

---

<sup>40</sup> Bodočnost je vedno že sama po sebi neznana, zato je tudi odločanje vedno do neke mere tveganje. Stvarno življenje je podobno igri, zato se je tudi razvila teorija iger kot model za odločanje.

<sup>41</sup> Sprememba pri slehernem delu sistema povzroči večje ali manjše spremembe pri vseh drugih delih sistema. Ker je sistem vzročno nabit, bo vsaka odločitev odjeknila po vsem sistemu. Zato moramo vsako odločitev presojati ne le v njeni časovni, temveč tudi njeni prostorski razsežnosti. Odločamo upoštevaje obe. Pri upoštevanju časovne razsežnosti govorimo o sprotnem odločanju ali planiranju, ki je odvisno od časovne distance. Pri upoštevanju prostorske razsežnosti običajno ne govorimo o planiranju, temveč o usklajevanju.

stanju.<sup>42</sup> V slehernem sistemu je potrebno sprejemati odločitve glede bodočega stanja na podlagi predvidevanj, ki imajo večjo ali manjšo oporo v znanosti oziroma v racionalnih strokovnih podlagah. V tem pogledu se planiranje naslanja na dotok strokovnih informacij iz različnih virov, pri čemer imajo pomembno mesto tudi znanstvene institucije. Vsako znanstveno odkrivanje, ki ima namen pridobiti informacije za lažje odločanje, lahko s tega vidika označimo kot planiranje v strokovnem pomenu. Njegov namen je odkrivanje vzročnih povezanosti ter napovedovanje bodočega stanja. Čim več vemo o vzročnih povezavah sveta in sistemov v njem, toliko dalje v bodočnost lahko planiramo. Čim večje je naše poznavanje okolja, toliko lažje je naše predvidevanje bodočnosti.

Sposobnost planiranja je zato odvisna od splošne razvitosti družbe, zlasti pa od njenega znanstvenega podsistema. Manj razvita družba je manj sposobna usmerjati svoje ukrepe v bodočnost, ker za to nima potrebnih informacij in zato ne pozna vzročnih povezanosti.

Sistem povezuje in usklajuje dejavnost vanj vključenih organizacij in planira tako, da povezuje plane teh organizacij v novo celoto, pri čemer gre za zagotavljanje sistemskega ravnotežja na najvišji ravni.

Najvišje vodstvo ima vedno na voljo dva osnovna prijema za sprejemanje potrebnih odločitev (Pučko, 2002:247).

Prvi je dnevno odločanje. Pri njem gre za nekakšen intuitivno anticipativen proces. Temelji predvsem na izkušnjah, presoji in refleksivnosti razmišljanja. Drugi prijem temelji na formalnem sistemu planiranja; ta je organiziran in zajema jasno definirano celoto postopkov. Gre za eksplicitno izoblikovan proces, kjer sodeluje veliko ljudi, konča pa se v zapisanih planih. V upravnih organizacijah in sistemih se mešata prvi in drugi prijem.

Sistem planiranja je organizacijska celota načrtovanja, ki vsebuje nosilce, njihove naloge ter medsebojne komunikacijske in druge povezave; kot tak omogoča sistematično zmanjševanje vpliva negotovosti v procesih menedžerskega odločanja.

Planiranje je v bistvu proces določanja ciljev, razvijanja alternativnih poti za njihovo doseglo, ocenjevanje in izbiranje med njimi ter oblikovanje izbrane alternative v plane, politike in programe (Pučko, 2002:236).

Plani so rezultat procesa planiranja. Največkrat kot plane štejemo napisane dokumente, v katerih so navedeni planski cilji in naloge organizacije, njihovo zaporedje in roki za uresničitev. Da bo organizacija funkcionirala v skladu s planom, je potrebno uskladiti številne delovne naloge posameznikov, od katerih se vsak trudi, da bi dosegel svoje osebne cilje in ambicije. Gre pravzaprav za uskladitev motivacijskih shem skupin in posameznikov v določeno celoto, ki se mora skladati z nalogami in delovanjem organizacije.

---

<sup>42</sup> Čim večjo časovno oddaljenost vključimo v sheme odločanja, toliko večja je stopnja negotovosti, ki jo moramo upoštevati. Iz tega sledi, da bomo o daleč v bodočnost odmaknjenih ciljih odločali v veliki meri na iracionalnih osnovah. Čim bolj je odločanje kratkoročno, toliko bolj se naslanjamo na racionalne domneve o vzročnih povezanostih. Zato bo o najbolj dolgoročnih ciljih, ki jih ni mogoče racionalno izvesti prek vzročnih povezanosti, odločal v družbi tisti, ki ima za to potrebno družbeno moč. Družbena moč nadomesti racionalnost.

Razlike med rezultati, ki bi jih organizacija dosegla, če v prihodnjem obdobju ne bi ničesar spremenila in planskimi cilji terjajo, da išče in razvija nove alternativne načine delovanja. Sposobnost ustvarjati novosti in potreba po prilagajanju novim razmeram sta pomembna dejavnika za uspešno razvijanje novih alternativ.

Če gre pri tem za bistvene spremembe organizacijskih ciljev, govorimo o razvijanju novih strategij, ki terjajo strateško planiranje.

#### 4.1.1. STRATEŠKO PLANIRANJE

Smotno načrtovanje je možno samo, če so pred tem jasno opredeljeni cilji oziroma namen organizacije (Banič, 1999:7).

Pri tem je pomembna politika organizacije, kjer gre za oblikovanje smotrov, temeljnih ciljev, strategij, organizacijskih struktur, vrednot ter ključnih področij delovne uspešnosti in učinkovitosti. Če smotri niso jasno začrtani in med seboj sinergični, potem je vsak načrt samo zbirka nametanih kvantifikatorjev in neusklajenih želja, ki kažejo v različne smeri.

Strategijo v širšem smislu pojmuje kot splet namenov, usmeritev, načrtov, programov akcij, odločitev in virov za doseganje ciljev organizacije (Možina, 2002:14).

Pučko meni, da je strateško planiranje vrsta planiranja, ki opredeljuje prednostne in odločilne smeri razvoja organizacije (Pučko, 2002:272).

To je proces, ki definira odnose organizacije z njenim okoljem danes in jutri.

Za izvajanje strateškega planiranja mora organizacija predvideti verjetni razvoj v svojem upravnem, tehnološkem, političnem in kulturnem okolju. Načrtovanje je temeljna metoda operativnega vodenja organizacijskih sistemov.

Načrte in načrtovanje ločimo po časovnem obdobju v kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne. Kratkoročno je vsako načrtovanje do 12 mesecev, dolgoročno pa od 36 mesecev naprej. Problem strateškega planiranja je v tem, da je treba izbrati smer.

Pri strateškem planiranju gre za napoved prihodnjega stanja organizacijskih sistemov oziroma za pravočasno zaznavanje in opredeljevanje potrebnih sprememb z namenom, da bi čez določen čas dosegli neko sorazmerno točno določeno in zeleno stanje.

Strateško načrtovanje ima dinamično naravo, načrt pa je zgolj trenutna opcija, izdelana na osnovi podatkov v času, ko je strateški načrt nastal. Načrtovalci morajo sproti upoštevati vse večje spremembe, ki jih identificirajo v okolju in pravočasno opraviti ustrezne prilagoditve načrta. Tako nastanejo nove opcije, ki so med seboj časovno zamaknjene. Takšno časovno zamikanje se imenuje drsno načrtovanje; to je način, ki se pogosto uporablja (Banič, 1999:23).

Ne gre zgolj za dinamiko v času (včeraj, danes, jutri), temveč za razvoj globine načrtovanja. V bistvu želimo doseči stopnjevanje učinkovitosti načrtovalskih metod, tako da načrtovalci začnejo z načrtovanjem najpreprostejših kategorij s preprostimi metodami. Načrtovanje se

lahko kasneje razvije do stopnje, kjer se načrtujejo celoviti dejavniki na zelo celovite načine (Banič, 1999:23).<sup>43</sup>

Strateški menedžment ima zadnje čase tudi v državni upravi vse pomembnejšo vlogo, še bistveno daljšo in uveljavljeno tradicijo pa ima v zasebnem sektorju.

Tudi organizacije v državni upravi morajo pri svojem delovanju in upravljanju upoštevati razmere, za katere je značilna velika dinamika sprememb.

Okolja upravnih organizacij postajajo vse bolj povezana med seboj, tako da vsaka večja sprememba močno vpliva na pogoje delovanja povezanih organizacij (Pečar, 2001a:51).

Zato morajo tudi menedžerji v državni upravi bolj kot kadarkoli razmišljati strateško.

Pri svojih odločitvah se morajo zavedati, da je planiranje v državni upravi podrejeno širšim interesom, ki so vsebovani v politiki in posebnih zakonih, ki zadevajo posamezno področje javnih interesov (Pečar, 2001a:51).

Za slovensko državno upravo velja, da nima enotnih ciljev v vsebinskem pogledu. Njen sistem je sestavljen iz velikega števila različnih organizacij, od katerih vsaka realizira svoje specifične naloge. Tudi glede načina delovanja ni definiranih skupnih standardov, ki bi izražali skupne strateške interese celotne državne uprave.

Dejavnike, ki vplivajo na strateško planiranje v javnem sektorju, Ring in Perry delita na vsebinske in omejitvene.

Vsebinski dejavniki so predvsem:

- zakonodaja;
- okviri političnih reform;
- odprtost zunanjemu okolju;
- pričakovanja javnosti.

Omejitveni dejavniki pa so:

- strukturni (ravni in področja vladnega delovanja, centralizirani sistem javnih uslužbencev, omejena trajnost zakonodajnih okvirov, različne oblike izvajanja ljudske pobude itd.);
- postopkovni (dvoumnost politik, različne interesne skupine, umetno ustvarjene časovne omejitve, nestabilne koalicije, stopnja odvisnosti med uslužbenci in funkcionarji, odzivnost do volilcev itd.) (Ring in Perry v Žurga, 2001:45).

Kot ključne korake procesa strateškega planiranja Pučko navaja:

---

<sup>43</sup> Višanje stopnje kompleksnosti planiranja ni samemu sebi namen, temveč je le odziv na vse zahtevnejše in spremenljivo okolje, v katerem organizacijski sistem živi.

Načrtujemo lahko tudi na podlagi napovedi. Napoved je poskus opisa prihodnjega stanja organizacijskega okolja ter oblikovanja načrta odzivov na domnevne spremembe. Strateško načrtovanje se zelo razlikuje od načrtovanja na temelju napovedi.

Strateško načrtovanje upošteva organizacijsko okolje kot dinamično, ga stalno razčlenjuje in opazuje. Pomembno je, da si pravočasno pripravi alternativne načrte delovanja. Načrt v nobeni fazi ni dokončen, temveč je samo odziv na trenutno spoznane razmere v organizacijskem okolju; v vsakem trenutku je pripravljen na morebitne spremembe.



- iniciacija procesa strateškega planiranja in pridobitev soglasja za proces s strani najvišjega vodstva organizacije;
- opredelitev področja delovanja organizacije;
- analiza notranjega in zunanjega okolja organizacije – zaradi ugotavljanja prednosti in slabosti organizacije ter ugotavljanja groženj in vplivov iz okolja;
- identifikacija in opredelitev strateških področij delovanja organizacije;
- opredelitev strategij za doseganje dolgoročnih ciljev organizacije;
- pridobivanje podpore zaposlenih za realizacijo strateškega plana;
- razvoj načrta implementacije postavljenih strategij;
- sprotni pregled in ocena tekočih strategij z namenom akumuliranja znanja in izkušenj za bodoče cikle strateškega planiranja v organizaciji (Pučko, 2002).

Seveda si ne kaže postavljati prevelikega števila strateških ciljev, ampak je smiselno izbrati nekaj ključnih kazalcev uspešnosti in kakovosti ter jim slediti na poti doseganja strateških ciljev. Ključni strateški dejavniki uspešnosti so tisti elementi v sistemu, brez katerih ni mogoče doseči cilja. Drugi dejavniki, ki nimajo teh značilnosti, so komplementarni.

Če je misija oziroma poslanstvo trdno oblikovano, potem je možno določiti cilje posamezne organizacije oziroma celotnega sistema in se v skladu z njimi odločati. To danes ne velja samo za podjetja, temveč za vse organizacije in sisteme, tudi državno upravo.

Cilji so lahko kvalitativni in kvantitativni. Kvantitativne opredeljujemo z numeričnimi kvalifikatorji (npr. številom opravljenih zadev). Kvalitativni cilji so: zadovoljstvo uporabnikov, zanemarljivo število pritožb glede na število opravljenih zadev itd.

Organizacijska struktura sledi opredeljeni strategiji in mora biti postavljena tako, da omogoča uresničevanje strategije. Nobene strategije ni mogoče uspešno implementirati brez razvoja ustrezne organizacijske strukture.

Strateško planiranje v javnem sektorju in državni upravi je težavnejše kot v zasebnem sektorju predvsem iz naslednjih razlogov:

- smernice za oblikovanje politik so slabše opredeljene za javne kot za zasebne organizacije;
- relativna odprtost procesa odločanja povzroča večje omejitve za vodilne in vodstvene delavce v javnem sektorju kot v zasebnem;
- oblikovalci politik v javnem sektorju so bolj izpostavljeni direktnemu in stalnemu vplivu različnih interesnih skupin;
- časovne omejitve, s katerimi se srečujejo vodstva v javnem sektorju, so bolj umetno postavljene kot tiste v zasebnem sektorju (predvsem so to volitve);
- manjše stabilnosti koalicij v javnem sektorju v času postavljanja politik ter njihove večje nagnjenosti k dezintegraciji v času implementacije politik (Ring in Perry v Žurga, 2001:44).

To povzroča, da je verjetnost uspeha za javne programe razmeroma nizka. Bolj kot racionalni pristopi so primerni metoda majhnih korakov in druga sredstva poenostavljanja kompleksnih problemov. Natančno opredeljevanje ciljev, izdelava SWOT analize ter izdelava eksplicitnih strategij, v državni upravi ne delujejo vedno (Žurga, 2001:45).

Uspešna organizacija obvladuje svoje poslovne procese, vendar v slovenski državni upravi še ni sistematičnega pristopa k stalnemu procesu izboljševanja; organi uprave pogosto ne obvladujejo svojih poslovnih procesov. To jim preprečuje, da bi vzpostavili optimalno organizacijsko strukturo in sprejeli optimalne kadrovske in finančne načrte, precej je podvajanja procesov in vzporednih institucionalnih oblik. Premalo je strateškega menedžmenta na osnovi vizije, poslanstva in strategije, usmerjene v uresničevanje ciljev (Strategija v Brezovšek, 2004:267).

#### 4.1.1.1. Menedžment sprememb kot sestavina strateškega planiranja

Strateška narava menedžmenta sprememb vsebuje posamezne korake oziroma taktike spreminjanja organizacije. Taktika je definirana kot sposobnost ali veščina angažiranja razpoložljivih sil za doseg ciljev (Pečar, 2001a:57).

Taktika torej ni nikoli cilj, ampak le sredstvo za doseganje ciljev. Edvard de Bono pravi, da so taktike le služabnice strategije (De Bono v Pečar, 2001a).

Menedžment sprememb v upravni organizaciji zajema po De Bonu osem med seboj povezanih korakov (aktivnosti procesa) znotraj celotne strategije (De Bono v Pečar, 2001a:57). Ti koraki so:

- Zavedanje in vizija. Zavedanje je sposobnost, da vidimo probleme take kot so; vizija pomeni zaznavanje priložnosti, ki zaenkrat še ne obstajajo. Oboje predstavlja nepogrešljive elemente za odločanje o spremembah v organizaciji. Poleg tega je treba opredeliti vse tiste, ki bi jih lahko vključili, da bi izboljšali potek reševanja problemov. To je analiza udeležencev oziroma vseh potencialnih stakeholderjev.
- Izgradnja odnosov za reševanje problemov. Dobri odnosi med ljudmi, ki so vključeni v reševanje problemov, so temelj, na katerem gradimo vse naslednje aktivnosti. Če ti odnosi vsebujejo medsebojno zaupanje in razumevanje, je proces odločanja in reševanja problemov mnogo lažje izvajati. Dobri odnosi pomenijo: imeti enaka pričakovanja in vrednote, postavitev temeljnih pravil, sprejemanje ustreznih vlog in odgovornosti ter sodelovanje v timu.
- Identifikacija problemov in njihovo analiziranje. Odločitev o tem, katerega problema se bomo lotili ali katero priložnost bomo izkoristili, je pogosto težavna naloga. Včasih npr. javni menedžerji ali voljeni funkcionarji določajo simptome kot problem ter se odločajo za površno reševanje simptomov, problem pa še naprej ostaja nerešen. Šele potem, ko dovolj dobro opredelimo problem ali priložnost, postane naloga analiziranja mnogo lažja in odpira poti do rešitve problema.

- Planiranje potrebnih ukrepov in aktivnosti. Ko smo ugotovili dejanski problem in ga analizirali, začnemo planirati izvedbo rešitve. To vključuje zožitev vseh alternativ na eno prioriteto rešitev, ki vsebuje opredeljene ukrepe in aktivnosti, ugotavljanje dejanskih in potencialnih posledic ter razvitje plana aktivnosti. Planiranje aktivnosti je odločanje, kdo bo kaj delal, s kom, v kakšnem časovnem okviru, katere resurse bomo uporabili ter kako bomo spoznali, da je bil plan uspešno izvršen. Zato je planiranje tista vrsta odločanja, ki predstavlja najpomembnejšo odgovornost javnih menedžerjev.
- Organiziranje, razporejanje in razvrščanje resursov. V državni upravi bi morali biti organizacija in njeni zaposleni največji razpoložljivi resurs. Zato je zelo pomembno, kako so uslužbenci organizirani in povezani za izvajanje posameznih strateških nalog pri doseganju sprememb v organizaciji. Prav tako so pomembni drugi resursi: denar, znanje, oprema, čas, predanost, politična pripadnost, povezave s centri moči in državljani ter številni drugi.
- Eksperimentiranje, testiranje in preoblikovanje. Kar preveč rešitev je uvedenih brez predhodnih testiranj v realnem okolju. Zato je, preden se začne uvajati riskantne in nepreiskušene spremembe v organizaciji in državni upravi nasploh, potrebno opraviti temeljite analize ter študije potencialnih posledic.
- Uvajanje (implementacija). V tej fazi začnemo plan spreminjati v praktične aktivnosti in skušamo obvladovati pozitivna in negativna dogajanja, ki jih sprožajo planirani ukrepi. Za slučaj nepredvidenih posledic je potrebno, da imamo pripravljen plan, kako ravnati v takih razmerah (back up plan).  
Druge pomembne naloge javnih menedžerjev povezane z implementacijo so: usmerjanje, svetovanje, podpora in delegiranje ter razvoj in motiviranje kadrovskega resursov.
- Evalvacija učinkov. Ta zajema odgovore na naslednja vprašanja: ali smo opravili kar smo nameravali, če ne – zakaj ne, ali je sprememba dosegla zastavljeni cilj ipd. Pomembne so povratne informacije, na osnovi katerih se lahko cilji preoblikujejo in aktivnosti na novo planirajo.

Proces sprememb v organizaciji je ciklični in ne linearen proces. Pristop namreč sloni na ideji o ponavljajočih ciklikih. Ko končamo z enim ciklusom, naj bi čim prej začeli z drugim, ki mora temeljiti na preteklih izkušnjah. Proces običajno ne teče gladko, je zapleten, večkrat je potrebno spreminjati korake procesa glede na zahteve; pogosto se je potrebno vrniti na predhodni korak.

#### 4.1.1.2. Strateška izhodišča preoblikovanja slovenske državne uprave

Strategija reforme je načrt, ki vsebuje predvidene aktivnosti na področju strukturne in funkcionalne preobrazbe slovenske državne uprave. Njen temeljni cilj je posodobiti procese v

državni upravi, na podlagi katerih bo naša uprava primerljiva z upravami razvitejših držav, obenem pa bo to prispevek k povečanju učinkovitosti naše državne uprave.

Glede na izkušnje v državah OECD lahko opredelimo naslednja ključna področja sprememb:

- zagotoviti večjo delegacijo oziroma prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo fleksibilnost upravnega sistema;
- zagotoviti boljše izvajanje nalog ter vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme in učinkovitejše uveljavljanje odgovornosti;
- razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku;
- izboljšati položaj javnih uslužbencev;
- bolje izkoristiti zmožnosti moderne informacijske tehnologije;
- izboljšati kvaliteto pravne regulacije;
- razvoj konkurence in možnost izbire izvajalca upravnih nalog (Trpin, 1997:161).

#### *4.1.1.2.1. Delegacija pristojnosti*

Delegacija pristojnosti in s tem povečanje fleksibilnosti upravnega sistema sta temeljni izhodišči sprememb odločanja v državni upravi, kar naj bi privedlo do večje učinkovitosti in uspešnosti uprave. Z delegacijo je vodstvenim kadrom dodeljena večja svoboda pri sprejemanju odločitev, obenem pa se izognemo zamudam pri izvajanju upravnega procesa. Poveča se neposredna odgovornost vodilnih delavcev za svoje delo in delovanje organizacije.

Na organizacijskem področju bi lahko spremenili obstoječo strukturo v smeri ločevanja funkcije določanja politike in funkcije njenega izvajanja, za kar bi bilo smotno ustanoviti paradržavne organizacije, ki bi imele več svobode pri upravljanju z resursi. Pri delegaciji moramo paziti, da ne pride do prevelike razdrobitve upravnega procesa in s tem do neusklajenega delovanja upravnega sistema.

Bistvo reform je torej v ustreznem razmerju med zadostno centralno koordinacijo in koristnim obsegom delegacije pristojnosti v decentraliziranem upravnem sistemu.

#### *4.1.1.2.2. Kontrolni mehanizmi in uveljavljanje odgovornosti*

Decentralizacija upravnih sistemov zahteva nove kontrolne mehanizme in načine uveljavljanja odgovornosti. V zvezi s tem se je v mnogih državah razvil pogodbeni pristop, tako na individualni kot organizacijski ravni. S pogodbo se določijo cilji in naloge določene upravne dejavnosti, potrebna finančna sredstva za njihovo izvedbo, pričakovane rezultate ter kriterije in merila za ocenjevanje rezultatov.

Pretirana uporaba pogodbenega pristopa lahko privede do zmanjšanja ministrske odgovornosti, manjše možnosti centralnega odločanja in prevzemanja celotne odgovornosti.

Napori za zagotavljanje kontrolnih mehanizmov so večinoma usmerjeni na izvajanje načrtanih procesov ter na vprašanja njihovega kvalitativnega in kvantitativnega merjenja, za kar je potrebno razviti ustrezne standarde, metodologijo ter sistem ocenjevanja.

#### *4.1.1.2.3. K uporabniku usmerjena državna uprava*

Eden temeljnih ciljev slovenske državne uprave je usmerjenost k uporabnikom ter njihovim potrebam, zahtevam in pričakovanjem. Sem spada večja ozaveščenost uporabnikov o svojih pravicah, kvaliteti storitev, možnosti izbire med različnimi izvajalci ter večja preglednost in informiranost glede postopkov uveljavljanja svojih pravic in poti pri njihovem morebitnem kršenju.

Pomembno je tudi oblikovanje jasnih standardov glede kvalitete izvajanja storitev ter sankcijah pri neupoštevanju teh standardov s strani izvajalcev.

#### *4.1.1.2.4. Upravljanje s človeškimi viri*

Na tem področju se obeta vse večja decentralizacija odločanja, tako pri izbiri kot pri usposabljanju ustreznih kadrov. Ta proces, na katerega se veže večja odgovornost vodilnih delavcev, je na najvišjem nivoju določen s centralno zaposlovalno in finančno politiko, ki določa standarde zaposlovanja in financiranja državnih uslužbencev. Na nižjih nivojih je sicer prisotna delegacija pristojnosti, vseeno pa na tem področju obstaja centralna koordinacija in nadzor.

#### *4.1.1.2.5. Sodobna informacijska tehnologija*

Informacijska tehnologija predstavlja precejšnjo podporo preobrazbi procesov odločanja v državni upravi. Celotna reforma uprave bi bila brez uvajanja ustrezne informacijske tehnologije praktično neizvedljiva, upravnega procesa pa si brez podpore ustrezne informacijsko-komunikacijske tehnologije ne moremo predstavljati.

Dostop do kvalitetnih informacij je ključen dejavnik pri sprejemanju odločitev in uspešnem delovanju upravnega sistema.

#### *4.1.1.2.6. Pravna regulacija*

Sodobna izvršna oblast je z razvojem intervencijske države nenehno širila področje svojega delovanja in vpliva. Danes je zelo malo področij družbenega življenja, ki ne bi bila predmet takšnega ali drugačnega reguliranja države (Bugarič, 2002:52).

Kompleksnost sodobne regulacije prepogosto narekuje hitre in obsežne posege na posamezna področja v obliki podzakonskih predpisov, ki ne upoštevajo vedno jasno postavljenih zakonskih ciljev (Bugarič, 2002:52).

Problem je toliko večji, če upoštevamo obsežno polje zakonsko opredeljene diskrecije, ki jo ima izvršna oblast pri svojem odločanju.

Regulacija ostaja ključni instrument vladne politike, izboljšanje regulatornih mehanizmov pa ena od prioritet reforme slovenske državne uprave.

Pretirano naraščanje regulacije povzroča kompliciranost in nefleksibilnost upravnega procesa ter pomeni obremenitev njegovih posameznih delov. Zato se pojavljajo težnje po deregulaciji kot posledica spoznanja, da le z regulacijo ni moč reševati problemov. Reformni procesi naj bi šli tako v smeri reduciranja regulacije na eni strani in večanju kvalitete sprejetih regulatornih mehanizmov na drugi.

#### *4.1.1.2.7. Uveljavljanje konkurenčnosti in možnost izbire v državni upravi*

Prezemajoč izkušnje iz tujine, se v zadnjem času tudi pri nas precej govori o uvajanju konkurenčnosti in možnosti izbire izvajalca posameznih upravnih storitev, kar naj bi predvsem povečalo učinkovitost upravnega dela.

S spremembami bi prišlo do oblikovanja notranjega trga v državni upravi ter plačevanja posameznih storitev, svobodne izbire izvajalca, avtonomije izvajalcev, ločitve funkcije odločanja od izvajalske funkcije, pogodbenega oddajanja del, vključevanja zasebnega sektorja v izvajanje upravnih nalog ter do uvajanja menedžmenta oziroma podjetniškega načina delovanja v državno upravo.

Pri vsakem uvajanju naštetih mehanizmov je potrebno analizirati obstoječe stanje in morebitne posledice ter na podlagi tega sprejeti ustrezne odločitve.

Kombiniranje uprave in menedžmenta kot sredstva za doseg ciljev vodi v novo paradigmo, imenovano javni menedžment (Lane, 1995:188).

## **4.2. JAVNI MENEDŽMENT**

Glavni razlog odmiranja birokratskega upravljanja v organizacijah državne uprave je v njegovi togosti in nepodjetnosti, predvsem pa je birokratsko upravljanje postalo premalo učinkovito. Do dokončne zamenjave birokratskega načina upravljanja z menedžerskim je prišlo po naftni krizi v 70-ih letih, ki je onemogočila nadaljnjo rast države blaginje in razvite države postavila pred nujno dejstvo krčenja državnih programov in varčevanja na vseh področjih javnega sektorja (Rus, 1994).

Naloga menedžmenta v državni upravi ni samo v tem, da bi zaustavil prehitro rast stroškov, ampak tudi v povečanju učinkovitosti in uspešnosti organizacij. Menedžment, ki je bil

uveljavljen v zasebnem sektorju, se je izkazal kot potreben tudi pri načinu dela in organizaciji v državni upravi.

Uvajanje menedžmenta v državno upravo terja redefinicijo vloge in statusa, ki ju je imel doslej uradnik, poleg tega pa tudi spremembo celotnega sistema državne uprave. Menedžer namreč potrebuje bistveno več avtonomije kakor uradnik, saj je podjetnik, ki skuša z inovativnim tveganjem aktivirati skrite potencialne, medtem ko je uradnik le dosleden, pasiven izvajalec splošnih planov, zakonov in predpisov (Rus, 1994:940).

S potrebo po večji avtonomiji sproži menedžment novo protislovje, kajti v naravi upravne organizacije je, da je njena dejavnost pod kontrolo javnosti, saj se z njeno kontrolo zagotavlja uveljavljanje javnega interesa, ki je v nujenju kvalitetnih in vsem dostopnih storitev (Bekke v Rus, 1994:940).

O tem, ali sta si javni in privatni menedžment istovetna ali različna, navaja Lewis Gunn naslednjih šest tez:

- javni menedžment je nekaj povsem različnega;
- javni in privatni menedžment sta si sorodna v nebistvenih značilnostih;
- javni menedžment je integrativna paradigma;
- med javnim in privatnim menedžmentom je vse manj razlik;
- menedžment je splošen pojem in je prisoten v javnih in privatnih organizacijah;
- javni menedžment je le manj učinkovita oblika privatnega menedžmenta (Gunn v Rus, 1994:940).

Za opredelitev javnega menedžmenta bo dovolj, če si podrobneje ogledamo argumente obeh skrajnih tez (1 in 6). Prva teza navaja naslednje značilnosti, zaradi katerih naj bi bil javni menedžment povsem različen od privatnega:

- javne organizacije imajo normativno določen okvir delovanja, privatne pa ne;
- vlada lahko v javnih organizacijah uveljavlja prisilo;
- okolje javnih organizacij je bolj kompleksno kakor okolje privatnih, zato so tudi javni menedžerji vključeni v številne transakcije;
- javne organizacije praviloma težje izvajajo dolgoročne načrte, ker jih prekinejo ali pa modificirajo politične elite, ki se zamenjajo ob volitvah;
- javne organizacije so podvržene predvsem zunanjim in političnim pritiskom, privatne pa tržnim zahtevam;
- uspešnost v javnih organizacijah je zelo težko objektivno vrednotiti in meriti, privatne organizacije pa imajo zelo jasna merila o dobičku in izgubi;
- ker ni mogoče jasno meriti rezultatov delovanja, je v javnih organizacijah tvegano uvajati decentralizacijo ali delegiranje menedžerskih kompetenc;
- v javnih organizacijah so v ospredju enak dostop do storitev, pravičnost in varnost, privatne organizacije pa tem vrednotam niso zavezane;

- zaradi javne odgovornosti se državne organizacije obnašajo bolj defenzivno in upravljajo bolj centralistično;
- javne organizacije so v vlogi delodajalcev omejene z dokaj togimi normativnimi predpisi pri zaposlovanju, napredovanju, nagrajevanju in odpuščanju (Rus, 1994:941).

Argumenti za tezo, po kateri je javni menedžment le manj učinkovita oblika privatnega menedžmenta, so manj številni.

Razlike med javnim in privatnim menedžmentom se nanašajo predvsem na okolje in eksterne variante. Javne organizacije:

- imajo bolj institucionalizirano okolje kot privatne;
- so bolj izpostavljene prisilnim oblikam regulacije;
- so deležne pogostejših vladnih intervencij, ki se nanašajo na modifikacijo programov;
- težje uresničujejo dolgoročne projekte (mandati, volitve);
- imajo bolj kompleksno okolje;
- socialni in politični cilji pogosto nasprotujejo ekonomskim ciljem (Rus, 1994:941).

Omenjene lastnosti okolja javnih organizacij vplivajo na drugačno notranjo strukturo in dinamiko organizacij. Državne organizacije so zaradi večje odvisnosti od upravnega okolja:

- bolj defenzivne;
- imajo bolj togo in s predpisi omejeno poslovno politiko;
- zaradi splošne narave delovanja in ciljev je težko vrednotiti uspešnost in učinkovitost upravnih organizacij;
- težje prilagajajo storitve specifičnim potrebam posameznih skupin.

Ker so cilji splošni, nejasni in kompleksni, je težko prenašati kompetence na druge organe; zato je centralizirano in koncentrirano upravljanje pogosto neizogibno.

Na državno upravo ne moremo gledati kot na statični sistem. Ta se spreminja in s tem vpliva na spremembe na ravni menedžmenta, ki deluje znotraj uprave.

Do sedaj je bilo tako, da so politiki določali, uprava pa uresničevala politiko na določenem področju družbene dejavnosti. Politiki delujejo v javnosti in jo prepričujejo, uradniki pa izvajajo njihovo politiko in izdajajo predpise, ki jih pripravljajo v svojih uradih. Z vse večjo profesionalizacijo administrativnega aparata in menedžmenta, pa se krha opisana hierarhija med politiki na eni ter uradniki in menedžerji na drugi strani.

Bolj so uradniki in menedžerji profesionalizirani, bolj interaktivna postajajo razmerja med njimi in politiki; s tem se večja njihov vpliv na odločitve politikov (Maynitz in Scharpf v Rus, 1994:942).

Pojavljajo se tudi mnenja, da postajajo politiki pravzaprav ujetniki uradniškega aparata in menedžerjev. V tem primeru je funkcija politikov ta, da v ustreznih organih legitimirajo politiko in programe, ki so jih pripravili menedžerji in administracija.



Tradicionalni oziroma klasični model menedžerja v upravni organizaciji sta opisala Gulick in Urwick in razdelila njegovo vlogo v naslednje funkcije:

- planiranje, ki okvirno določa prednostno lestvico za realizacijo ciljev in metode s katerimi bodo uresničeni;
- organiziranje, ki pomeni oblikovanje organizacijske strukture, kompetenc in ustrezne distribucije moči in odgovornosti;
- kadrovanje, ki pomeni zaposlitev ustreznih ljudi, njihovo razporeditev, usposabljanje in napredovanje;
- vodenje, ki pomeni odločanje v skladu s smotri organizacije in usmerjanje zaposlenih v realizacijo teh odločitev;
- koordiniranje, ki pomeni usklajevanje dejavnosti med posameznimi enotami in njihovo integriranje;
- poročanje nadrejenim o opravljenem delu;
- financiranje, ki pomeni oblikovanje finančnih planov, tekočo računovodsko aktivnost in finančno kontrolo (Gulick in Urwick v Rus, 1994:943).

Razvoj menedžmenta v državni upravi poteka v skladu s tezo o konvergenci med privatnim in javnim menedžmentom.

Modernizacija menedžmenta v državni upravi se po vzoru podjetniškega sektorja giblje v smeri širjenja menedžerskih kompetenc preko meja organizacije in bolj aktivnega odnosa do okolja. Osnovne funkcije javnega menedžmenta so naslednje:

- analiza politik;
- finančni menedžment;
- upravljanje s človeškimi viri;
- informacijski menedžment;
- reguliranje zunanjih odnosov z okoljem (Rus, 1994:944).

Iz navedenih funkcij je razvidno, da je vloga menedžmenta koncipirana kot aktivna in kreativna, ne pa kot pasivna in pomeni ekspanzijo:

- planiranja v širši koncept, ki se ne ukvarja le z uresničevanjem politik in programov, ki so jih izoblikovali višji hierarhični nivoji, ampak tudi s kritično analizo teh politik in programov;
- kadrovanja, ki se ne omejuje le na to, da bi zaposlovalo ljudi v skladu s predpisi, ampak skrbi tudi za razvoj kadrov, za njihovo stimulacijo in uveljavitev njihovih potencialov;
- poročanja o opravljanju nalog v organizaciji – ne samo nadrejenim, ampak tudi promoviranja aktivnosti organizacije proti širšemu okolju in javnosti;
- povezovanja z vsemi relevantnimi akterji zunaj organizacije.

Tezo o konvergiranju vlog menedžmenta v državnih in zasebnih organizacijah v zadnjem času podpira vse več avtorjev. To ni naključje, saj postaja očitno, da se po eni strani vse bolj

institucionalizirajo tržni odnosi, v katerih delujejo privatne organizacije, po drugi strani pa se vse bolj liberalizirajo in celo privatizirajo odnosi znotraj upravnih sistemov (Rus, 1994:945).

S konvergiranjem zasebnega in javnega sektorja se je uveljavila tudi teorija o univerzalnih funkcijah menedžmenta. V modernih državah vse bolj izginjajo razlike med menedžmentom v državni upravi in privatnim menedžmentom (Murray v Rus, 1994).

Allison empirično ugotavlja, da ni bistvenih razlik v osnovnih funkcijah, ki jih opravljata vodilni funkcionar (menedžer) v podjetju in vodilni človek v organizaciji državne uprave (Allison v Rus, 1994).<sup>44</sup>

Po Allisonovem mnenju gre za generične funkcije menedžmenta, ki jih srečujemo v vseh vrstah organizacij - tako državnih kot privatnih.

Med ostalimi funkcijami menedžmenta v upravnih organizacijah velja omeniti predvsem tri:<sup>45</sup>

- merjenje uspešnosti;
- upravljanje s človeškimi resursi;
- osebni razvoj menedžmenta oziroma vodstvenega kadra.

Razvojni trendi menedžmenta v upravnih organizacijah so torej naslednji:

- prehod iz birokratsko-administrativnega v poslovno vodenje;
- prehod iz javnega v privatno oziroma iz državnega v nedržavno reguliranje;
- prehajanje iz planskega v tržno reguliranje (Rus, 1994:962).

Različne stopnje privatizacije, komercializacije, liberalizacije in deregulacije terjajo tudi različne vrste strategij. V glavnem bi morali upoštevati vsaj tri:

---

<sup>44</sup> Pri obeh je mogoče ugotoviti naslednje funkcije:

- strateške - oblikovanje prioriteten ciljev, razčlenjevanje ciljnih prioriteten v izvršljive plane;
- interne - organiziranje, kadriranje, vodenje, kontroliranje učinkovitosti;
- eksterne - sodelovanje z zunanjim okoljem (organizacijami, mediji in javnostjo).

<sup>45</sup> Glede *merjenja uspešnosti* so razlike med gospodarskimi in upravnimi organizacijami zelo velike. Profitne organizacije imajo manj kompleksne in bolj precizne cilje, zato je tudi ugotavljanje uspešnosti oziroma ugotavljanje stopnje doseganja ciljev lažje.

V podjetniških organizacijah je najpogosteje edini cilj dobiček, zato je natančno merjenje uspešnosti tovrstnih organizacij enostavno.

V organizacijah državne uprave in javne uprave nasploh so cilji bolj kompleksni in nejasni. Najbolj pogost cilj upravnih organizacij je sicer zadovoljevanje določenih potreb ali storitev, vendar je merjenje doseganja teh ciljev manj izdelano kot je merjenje profita.

Zaradi omenjenih težav se menedžment v organizacijah državne uprave vse bolj usmerja v ožjenje in preciziranje ciljev.

*Upravljanje s človeškimi viri* je v državnih organizacijah bolj kompleksno in bolj kritično. Bolj kritično je zato, ker je storitev vsebovana v odnosu med izvajalcem in uporabnikom in ni objektivizirana v produktu ali dobrini (Rus, 1994).

*Osebni razvoj menedžmenta* je v upravnih organizacijah zagotovljen s tem, da se menedžment usmerja v služenje uporabnikom oziroma državljanom, ne pa v vladanje ali vodenje organizacije. Menedžment mora biti usmerjen v naloge in njihovo realizacijo, ne pa v uveljavljanje svoje vloge.

Osebnostna rast menedžmenta je zagotovljena z nenehim ugotavljanjem latentnih oziroma nezadovoljenih potreb ali storitev in z odkrivanjem priložnosti, ki jih je možno odkriti s pomočjo komunikacijskega omrežja.

1. Uvajanje novih metodologij oziroma metod delovanja in odločanja v tradicionalni, administrativno-birokratski model upravljanja; to pomeni prilagajanje novim zahtevam ožjega in širšega okolja ter blažitev preživetih disfunkcij birokratsko-državno administrativnega sistema reguliranja. Pri tem gre za boljšo finančno in kadrovske politiko, pa tudi preusmeritev uradništva iz administriranja v poslovanje. Lahko bi rekli, da se mora administracija preusmeriti iz kvantitativne rasti v bolj optimalno uporabo virov in v višjo kvaliteto storitev.
2. Omejevanje državno-administrativnega reguliranja v državni upravi in področjih, ki spadajo pod njeno pristojnost. V šolstvu npr. državno-administrativna regulacija počasi že postaja vir neučinkovitosti in neuspešnosti pri uporabi materialnih in personalnih virov. Podobno je v zdravstvu. Deregulacija je nujna, zato da se poveča fleksibilnost celotnega upravnega sistema ter njegovih posameznih delov in da se zmanjša uniformnost storitev ter poveča odzivnost upravnih organizacij na potrebe in želje uporabnikov.
3. Uveljavljanje alternativnih metod regulacije kot sta privatizacija in koncesioniranje. Obe metodi sta lahko dopolnilo obstoječim načinom administrativno-državne regulacije ali pa nadomestilo zanje. Ta strategija je usmerjena predvsem v uvajanje trga in demokracije kot alternativnih regulatorjev v državno upravo. S participacijo naj bi se povečala demokratizacija in oslabil notranja birokratska regulacija organizacij državne uprave, s komercializacijo pa naj bi se omejila državno-administrativna kontrola in okrepila tržna razporeditev resursov, potrebna za učinkovito delovanje državne uprave (Kjell in Kooiman v Rus, 1994).

Pri vsem tem gre za dve različni alternativni:

- za dopolnjevanje sedanjih metod regulacije z novimi – torej za evlucijski hibridni sistem;
- za nadomeščanje državno-administrativnega sistema s tržno participativnim sistemom regulacije.

Z veliko zanesljivostjo lahko napovemo, da se bodo omenjeni trendi nadaljevali tudi v prihodnje. Prav tako lahko z zanesljivostjo napovemo, da nikoli ne bodo privedli do popolne privatizacije, komercializacije ali liberalizacije upravljanja na področju državne uprave.

Dokaj verjetno se bodo v večini primerov uveljavile vmesne kombinirane oblike upravljanja, ki bodo včasih bliže tradicionalnemu administrativno-planskemu, včasih pa sodobnemu, menedžerskemu oziroma tržnemu modelu reguliranja upravnih organizacij.

Povsod tam, kjer se srečujemo z disfunkcijami tržne regulacije bo nujna javna intervencija in nasprotno – povsod tam, kjer se pojavlja neučinkovita in neuspešna uporaba sredstev, nefleksibilna alokacija resursov, uporabniku naprijazna storitev - bo potrebno dopolnjevati javno regulacijo s privatno iniciativo, lokalno avtonomijo in z večjim vplivom končnih uporabnikov.

Da pa bi lahko v javni sektor ter s tem v državno upravo, kljub njeni specifični vlogi, vnesli več konkurenčnosti in uporabili številna spoznanja in tehnike sodobnega menedžmenta, ki so nastajala v dolgih letih intenzivnih proučevanj, se je v drugi polovici 80-ih let pričela oblikovati nova miselnost o menedžmentu v javnem sektorju pod skupnim imenom – novi javni menedžment (Pečar, 2001a:14).

### **4.3. NOVI JAVNI MENEDŽMENT**

Vsi reformni projekti na področju uprave v zahodni Evropi gredo od devetdesetih let dalje v smeri izgradnje učinkovitejših poslovnih sistemov v upravi, z uvajanjem elementov podjetništva, trga, sistemov kakovosti, boljšim menedžmentom, itd. (Vintar, 2003:58).

Menedžment je večpomenski pojem. Običajno pomeni vodstveno aktivnost oziroma vodenje podjetja, uporablja pa se tudi za vodstva in vodenje drugih organizacij, včasih celo za vodstva in vodenje držav. Pogosto opredeljujemo z menedžmentom poleg vodenja tudi upravljanje (Belak, 1999:51).

Razvoj menedžmenta predstavlja glavno sestavino reforme slovenske državne uprave. Podobno kot v procesu privatizacije gospodarstva, kjer je sodobni menedžment zamenjal stare metode samoupravljanja, bodo metode menedžmenta oziroma novega javnega menedžmenta spremenile tudi način dela v državni upravi.

Gre predvsem za procese decentralizacije, ki jih mora spremljati tudi ustrezna porazdelitev odgovornosti in kompetenc za odločanje in racionalno razpolaganje z vsemi resursi (Pečar, 1998:205).

Decentralizacija zahteva novo politiko upravljanja, ki vključuje ugotavljanje rezultatov, elemente tržnega sistema in usmerjenost k uporabnikom (Setnikar-Cankar, 1997:343).

Bistvene značilnosti uvajanja novih metod odločanja in upravljanja z resursi na področju uprave so:

- uporaba elementov tržnega mehanizma, kar pomeni konkurenčne razpise in oddajo del zunanjim izvajalcem;
- uvedba proračunskega financiranja upoštevajoč rezultate; upravljanje organizacij na osnovi pogodb in osredotočanje na rezultate;
- možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
- možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih v čim večji meri odvisni od doseženih rezultatov (Setnikar-Cankar, 1997:343).

*Tabela 4.1: Ali se strinjate, da bi plača javnih uslužbencev vsebovala variabilni del, ki bi bil odvisen od rezultatov njihovega dela?*

V celoti se strinjam	38	7,6%
V glavnem se strinjam	59	11,8 %
Le delno se strinjam	187	37,4%
Ne strinjam se	216	43,2%
N	500	100%

*Velika večina vprašanih javnih uslužbencev se ne strinja oziroma se samo delno strinja s tem, da bi bila njihova plača bolj odvisna od variabilnega dela ter od rezultatov. Le slabih 20 odstotkov respondentov s tem soglaša.*

*Tabela 4.2: Zakaj menite tako?*

Menedžerski sistem nagrajevanja za upravo ni primeren	79	15,8%
Ni enotne metodologije ocenjevanja rezultatov	62	12,4%
Upravnega dela ni mogoče kvantitativno in kvalitativno meriti	142	28,4%
To bi povečalo motivacijo, učinkovitost in kakovost dela	68	13,6%
Upravno delo bi postalo preveč podrejeno doseganju finančnih nagrad	126	25,2%
Drugo	23	4,6%
N	500	100%

*Kot razlog za svoj odgovor navajajo anketirani dokaj prepričljive argumente, ki jim je ob poznavanju narave upravnega dela težko oporekati. Nagrajevanje na podlagi rezultatov je v upravi dejansko težko izvedljiva naloga.*

Celovita reforma slovenske državne uprave je nujna, saj je neracionalna uprava ena izmed večjih ovir za ekonomski razvoj Slovenije. Sodobni trendi razvoja, determinirani z globalnim povezovanjem in medsebojno odvisnostjo, zahtevajo od držav, ki želijo ostati konkurenčne, ekonomično delovanje na vseh področjih, vključno z javno oziroma državno upravo. Tradicionalnim vrednotam uprave (javni interes, politična nevtralnost, strokovnost in neodvisnost) se dodajajo nove zahteve (kakovost, učinkovitost, uspešnost, fleksibilnost itd.). Sistem nezadostne motivacije in avtomatiziranega napredovanja zamenjuje večja izkoriščenost potencialov zaposlenih in napredovanje na podlagi ocenjevanja.

Uvajanje načel iz zasebnega sektorja pod izrazom *novi javni menedžment* (pri nas se uporablja še izraz *novo upravljanje javnega sektorja*) prodira tudi v slovenski javni sektor in državno upravo. Uspešnost, učinkovitost, odgovornost za rezultate, ocenjevanje uspešnosti in kakovosti delovanja so le nekateri principi, ki vstopajo tudi v slovensko državno upravo in se omenjajo kot pomembni cilji upravne reforme.

Novi javni menedžment pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja, ki temelji na usmerjenosti uprave k uporabnikom in splošni učinkovitosti ter na uvajanju aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač, 2000:183).

*Tabela 4.3: Ali menite, da je tržni princip delovanja primeren za državno upravo?*

Da	76	15,2%
Ne	424	84,8%
N	500	100%

*Precejšnja večina vprašanih oziroma več kot 80 odstotkov je odgovorilo, da tržni način delovanja ni primeren za državno upravo.*

Novi javni menedžment predstavlja skupen okvir reform, se pa države pri implementaciji doktrine razlikujejo. Razlike se kažejo predvsem v obsegu reform, prenosu izvajanja storitev izvajalcem izven uprave ter zagotavljanju sredstev za lastno delovanje.

*Tabela 4.4: Ali se strinjate, da bi morala uprava del sredstev za lastno delovanje zagotavljati tržno?*

V celoti se strinjam	24	4,8%
V glavnem se strinjam	67	13,4 %
Le delno se strinjam	137	27,4%
Ne strinjam se	272	54,4%
N	500	100%

*Tudi do tržnega zagotavljanja sredstev uprave za svoje delovanje so anketirani izrazili veliko zadržanost. V večji meri se s tem strinja le slabih 20 odstotkov vprašanih.*

V številnih razvitih državah so spoznali, da javni sektor v primerjavi z zasebnim ne izkorišča dovolj novih spoznanj, pristopov, metod in tehnik sodobnega menedžmenta, preizkušenega v zasebnem sektorju. Izkazalo se je, da deluje kot sistem preveč zaprto in samozadostno, kar mu onemogoča ustrezno odzivanje na dinamiko razvoja. Novi javni menedžment pa naj bi bil tisti koncept, ki bo sistem postavil na nove temelje.

To je koncept, pri katerem se izvajanje javnih storitev v vseh svojih elementih približa tistemu v zasebnem sektorju in pri katerem se tudi cene upravnih storitev regulirajo tržno.

*Tabela 4.5: Kateri je primernejši način določanja cen storitev, ki jih zagotavlja državna uprava?*

Administrativni	305	61%
Tržni	78	15,6%
Kombinacija obeh	117	23,4%
N	500	100%

*Kot najprimernejšega akterja za določanje cen upravnih storitev anketirani še vedno smatrajo državo. Skoraj četrtina bi podprla kombinacijo administrativnega in tržnega modela. Najmanj je tistih, ki podpirajo izključno tržni način.*

Večja učinkovitost in standardizacija izvajanja javnih storitev je pogojena z globalizacijo le teh.

Mednarodni pritiski na posamezne države, da bi le te standardizirale strategijo in izvajanje javnih storitev, bodo močno vplivali na zaprta tržišča javnih storitev in povečali možnosti za prevlado velikih korporacij tudi v javnem sektorju (Pečar, 2001a:14).

Privatizacija javnega sektorja in pogodbeno izvajanje javnih storitev bosta ustvarila tržišče za različne vrste javnih storitev in s tem večjo konkurenco s ciljem smotnejše porabe finančnih sredstev ter kvalitetnejšega, učinkovitejšega in uporabniku dostopnejšega opravljanja storitev. Med omenjenimi cilji je potrebno doseči določeno ravnovesje, kajti dvig kakovosti in učinkovitosti s hkratnim znižanjem stroškov sta navidez nezdržljiva cilja. Zaradi vse številčnejših nalog, ki jih opravlja sodobna država, je bolj kot zmanjševanje sredstev aktualno njihovo smotnejše prerazporejanje in uporaba.

Chris Hood je leta 1990 med prvimi povzel skupne točke novih reform javnega sektorja in uprave:

- usmeritev na profesionalni menedžment;
- uvedba standardov in merjenja uspešnosti;
- izhodna kontrola;
- decentralizacija;
- konkurenca;
- poslovne metode dela;
- ekonomična uporaba virov (Hood v Kovač, 2000:183).

Gre predvsem za to, da bi se s podjetniškimi metodami doseglo kakovostno, učinkovito in racionalnejšo upravo.

Z uvajanjem javne konkurence se uporabnikom nudi možnost polne izbire posameznih storitev in posameznih izvajalskih organizacij, kar po eni strani omogoča bolj ustrezno prioriteto vrste storitev, po drugi strani pa povečuje kompetitivna razmerja med upravnimi organizacijami, ki delno izgubljajo monopol in si morajo prizadevati, da bodo s kvalitetnejšimi storitvami pritegnile uporabnike.

Javna konkurenca torej omogoča, da si stranke izbirajo storitve, čeprav to ne pomeni tudi svobodne izbire, kot jo pozna čista tržna regulacija. Ne gre namreč za maksimalno število podobnih ali celo istovrstnih kompetitivnih organizacij, kjer najšibkejši od njih propadajo, ampak za minimalno število enakih ali podobnih izvajalskih organizacij, ki zagotavljajo kompeticijo med organizacijami in omogočajo izbiro uporabnikom.

S sistemom javne konkurence se zmanjšuje tudi cehovska moč profesij in sindikalnih monopolov, ki nenehno pritiskajo na zviševanje plač.

Tudi politiki imajo v razmerah javne konkurence bistveno manjši vpliv na kadrovsko politiko, na notranjo organizacijo izvajalskih organizacij in na notranje odnose v organizacijah; s tem pa se povečuje moč uporabnikov (Rus, 1994:967).

*Tabela 4.6: Ali se strinjate s postopnim uvajanjem konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v državno upravo?*

V celoti se strinjam	21	4,2%
V glavnem se strinjam	49	9,8%
Le delno se strinjam	171	34,2%
Ne strinjam se	259	51,8%
N	500	100%

*Več kot polovica vprašanih se z uvajanjem konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina delovanja v upravo ne strinja. Tistih, ki se s tem v celoti ali v glavnem strinjajo, je le 14 odstotkov.*

*Tabela 4.7: Kakšne spremembe bi to prineslo v državno upravo?*

Državna uprava bi postala cenejša	33	6,6%
Padanje varnosti dela	91	18,2%
Zniževanje števila zaposlenih	66	13,2%
Več pogodbenega zaposlovanja	81	16,2%
Večje pritiske na zaposlene	76	15,2%
Znižanje kvalitete storitev	58	11,6%
Racionalizacijo dela in uporabe virov	42	8,4%
Večjo učinkovitost in kakovost uprave	27	5,4%
Preveliko razpršenost na strani izvajalcev storitev	19	3,8%
Drugo	7	1,4%
N	500	100%

*Anketirani so v glavnem izrazili standardne pomisleke glede tržnih oziroma podjetniških principov delovanja. Tisti, ki v tem vidijo možnost pozitivnih sprememb, so v manjšini.*

Z novim javnim menedžmentom se v upravo vpeljuje elemente upravljanja in vodenja iz privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologijo



upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem – tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika (Žurga v Kovač, 2000).

Richli navaja deset bistvenih principov novega javnega menedžmenta:

- naravnost k uporabnikom;
- ekonomska učinkovitost;
- izhodna namesto vhodne kontrole;
- ločitev politično-strateške in operativne funkcije;
- jasna definicija ponudnikov in uporabnikov;
- decentralizacija;
- reorganizacija javnih gospodarskih služb;
- pogodbeni menedžment znotraj in zunaj javnega sektorja;
- merjenje učinkovitosti;
- nefinančni dejavniki motivacije javnih uslužbencev (Richli v Kovač, 2000:185).

Novi javni menedžment torej pomeni uvajanje podjetniških konceptov kot so:

- ločitev politične in strokovne funkcije;
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, kvaliteti storitev, merjenju učinkov in vzpostavljanju odgovornosti;
- usmerjenost k uporabnikom;
- decentralizacija in delegiranje odgovornosti;
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega menedžmenta;
- usmerjenost k rezultatom;
- uvajanje konkurenčnosti in privatizacije;
- izboljšanje upravljanja s človeškimi viri;
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije;
- smotrna izraba finančnih virov (Kovač, 2000:186).

Tabela 4.8: Idealni elementi "novega upravljanja javnega sektorja"

	NOVI JAVNI MENEDŽMENT	WEBROVSKA BIROKRACIJA
MENEDŽMENT	Kvantificirana izhodna merila	Vhodni nadzor, postopki, pravila
KONTROLA	Devolucija upravljalkega nadzora, nove nadzorne strategije, pogodbeni odnosi "od spodaj"	Centralni, hierarhični nadzor, avtoriteta "od zgoraj"
IZDELAVA ALI NAKUP	Pogodbeništvu izven javnega sektorja; tekmovanje in konkurenca javnih služb	Vertikalna in horizontalna integracija javne uprave
KULTURA	Posnemanje privatnega sektorja (mobilnost, kratkoročne delovne pogodbe)	Tradicija javnega sektorja (dolgoročna zaposlitev, kariera, senioriteta)
VZPODBUDE	Denarne	Nedenarne (etika, status)
PRORAČUN	Fleksibilnost, globalnost, stroškovni račun	Proračunska pravila, letni proračun
OSEBJE	Menedžerske spretnosti, "javni podjetnik"	Poznavanje zakonov in oblikovanja politik, "javni uslužbenec"

Vir: Brezovšek, Marjan (2000:272).

Tabela 4.9: Primerjava tradicionalnega in novega modela upravljanja javnega sektorja

TRADICIONALNO BIROKRATSKO-REGULATORNI MODEL	MODEL NUJS-VLADA CILJEV IN REZULTATOV
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vlada prava in pravil</li> <li>▪ Funkcionalna delitev dela</li> <li>▪ Hierarhija</li> <li>▪ Skromna uporaba konkurenčnih elementov</li> <li>▪ Pomanjkanje strateškega menedžmenta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merjenje uspešnosti, izhodni proračun</li> <li>▪ Produktna organizacija s procesno verigo</li> <li>▪ Pogodbeni menedžment, avtonomija</li> <li>▪ Pogodbeništvu izven javnega sektorja, kvazitrgi</li> <li>▪ Naravnost k uporabnikom, namesto prevlade ponudnika</li> </ul>

Vir: Naschold v Kovač, Polona (1999:32).

Tabela 4.10: Klasični model javnega upravljanja in NUJS

KLASIČNI MODEL JAVNEGA UPRAVLJANJA	NUJS
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pravila</li> <li>▪ zakoniti postopki</li> <li>▪ predvidljivost okolja</li> <li>▪ odgovornost</li> <li>▪ formalizem</li> <li>▪ zakonitost</li> <li>▪ profesionalnost, lojalnost</li> <li>▪ javni interes, javna korist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cilj</li> <li>▪ učinkovitost dela</li> <li>▪ prilagoditev okolju</li> <li>▪ usmeritev k rezultatom</li> <li>▪ inovativnost</li> <li>▪ uspešnost</li> <li>▪ zadovoljevanje partikularnih interesov</li> <li>▪ dobiček</li> </ul>

Vir: Lane v Kovač, Polona (1999:32).

Seveda pa ostaja jasno, da imata državni in zasebni sektor različni poslanstvi in motive svojega delovanja, zaradi česar ni možna popolna aplikacija principov delovanja iz zasebnega v državni sektor, kjer prevladuje načelo zakonitosti nad načelom profitabilnosti in načelo javnega interesa nad načelom ekonomske uspešnosti.

Koncept novega javnega menedžmenta pa je deležen tudi kritik, predvsem zaradi pretiranega naslanjanja na načela delovanja iz zasebnega sektorja. Prepogosto se navajajo le uspešne posledice reform, pozabljajo pa se neuspešne.

Posamezni pristopi novega javnega menedžmenta so si v navideznem nasprotju (npr. decentralizacija in višanje kakovosti napram učinkovitosti, privatizaciji in racionalizaciji).

Pogosto se govori o željeni kvaliteti javnih storitev, obenem pa se brez analiz dejanskega stanja določa limite v odstotkih BDP za posamezne javne izdatke.

Kar naprej se poudarja konkurenco, ki pa ne povečuje vedno uspešnosti in kvalitete. V želji obstati med konkurenčnim bojem je možen celo upad kvalitete.

Načelo usmerjenosti k uporabnikom in povečevanje kakovosti storitev vodi k čedalje večjim zahtevam uporabnikov in njihovem večnem nezadovoljstvu nad doseženim. Vse premalo pozornosti se posveča zaposlenim v upravi, na katere se prek različnih orodij administrativne kadrovske politike večinoma gleda kot na enega izmed proizvodnih faktorjev.

NUJS premalo pozornosti posveča političnim vidikom in zahtevam ter demokratičnim vrednotam. Podjetništvo v državni upravi lahko s svojim poudarjanjem učinkovitosti za vsako ceno pripelje do zlorab in neetičnega ravnanja. Tako imenovanim tržnim vrednotam (učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost) je potrebno dodati še politične (odgovornost, legitimnost, odprtost idr.) ter pravne (zakonitost, legalnost, varstvo pravic državljanov itd.).

*Tabela 4.11: Kateremu načelu od naštetih pripisujete prednost pri delovanju državne uprave?*

Zakonitost/legalnost	151	30,2%
Zagotavljanje javnega interesa	276	55,2%
Ekonomičnost	41	8,2%
Učinkovitost	32	6,4%
N	500	100%

*Pri tem vprašanju je mogoče zanimivo to, da se je za načelo zagotavljanja javnega interesa opredelilo precej več vprašanih kot za načelo zakonitosti. Načeli ekonomičnosti in učinkovitosti izrazito zaostajata na listi preferenc upravnih uslužbencev.*

Šele z upoštevanjem vseh omenjenih vrednot se lahko novi javni menedžment dejansko uveljavi in prinese zelene rezultate. Le v okviru tako koncipiranega novega upravljanja javnega sektorja je možna upravna decentralizacija in prenos pristojnosti odločanja na nižje nivoje, brez strahu pred zlorabami v smislu neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

#### 4.3.1. PRENOS PRISTOJNOSTI ODLOČANJA

Eden temeljnih strateških ciljev pri spreminjanju procesov odločanja v državni upravi je zagotoviti večji prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo prožnost upravnega sistema.

Poznamo več načinov prenosa pristojnosti; od prenosa pooblastil za izvajanje do pooblastil za odločanje, v zvezi s katerim se kot najširši pojem omenja upravna decentralizacija.

S tem, ko je Slovenija leta 1996 ratificirala evropsko listino lokalne samouprave, je prevzela tudi evropske usmeritve pri procesih odločanja, ki namesto centralizacije in koncentracije poudarjajo decentralizacijo ter prenos pristojnosti sprejemanja odločitev in izvajanja nalog.<sup>46</sup>

##### 4.3.1.1. Decentralizacija

Decentralizacija je nasprotje centralnega in strogo hierarhičnega odločanja in pomeni prenašanje pristojnosti za sprejemanje odločitev na nižje nivoje in s tem ploščenje organizacije.

<sup>46</sup> Državni teritorialni upravni sistem in lokalni teritorialni sistem s posameznimi nivoji predstavljata tehnično organizacijski mehanizem uprave posamezne države. Povezovanje posameznih ravni se kaže v dveh temeljnih organizacijskih načelih (de)centralizacije in (de)koncentracije. Centralizacija je vsaka težnja h krepitvi nadzora centra, decentralizacija pa je nasprotna tendenca - prenesti čim več pristojnosti pri odločanju na nižje nivoje. Dekoncentracija vsebuje delegacijo centralnih administrativnih funkcij in nalog od vrha proti dnu ter ohranjanje nadzora v centru, decentralizacija pa pomeni prenos resnične moči odločanja od centra na nižje oziroma lokalne nivoje.

Načelo decentralizacije, ki izhaja iz iskanja rešitev pri neučinkovitosti velikih centraliziranih sistemov je, vključno z načelom subsidiarnosti, eden temeljnih konceptov upravljanja v državni upravi. Ta ne funkcionira več v obliki monopola (fizičnega in političnega), ampak vse bolj kot servis za reševanje aktualnih družbenih problemov, kjer sta bistvena kvaliteta in učinkovitost opravljenih nalog, ki se morajo reševati v najbolj optimalnem razmerju med stroški in koristmi.

Bistvo načela decentralizacije naj bi bilo sprejemanje odločitev na tisti ravni, ki omogoča najbolj kvalitetno, najhitrejšo in najbolj učinkovito odločanje.

Z decentralizacijo označujemo vsako slabitev vpliva centra nekega organiziranega sistema na dele tega sistema (Pusič v Rakočevič, 1994:62).

Po Trpinu pojem decentralizacije upravnih sistemov zajema prenašanje njihovih funkcij s centra sistema na posamezne dele. Pri tem gre za prenašanje treh temeljnih funkcij: izvrševanja, odločanja in kontrole (Trpin, 1998b:18).

Od obsega prenašanja funkcij je odvisna stopnja decentralizacije upravnih sistemov. V primeru nizke stopnje decentralizacije prenesemo samo del funkcij izvrševanja, medtem ko pri visoki stopnji decentralizacije prenesemo v celoti funkcije izvrševanja in odločanja ter del kontrole. V kolikor bi prenesli celotno funkcijo nadzora, to ni več decentralizacija, temveč razpad sistema na več novih sistemov.

Decentralizacija upravnih sistemov se torej giblje od relativno majhnega prenosa funkcij izvrševanja, do skoraj celotnega prenosa vseh funkcij, razen dela kontrole kot zadnjega veziva sistema. Pri tem decentralizacija ni samo neke vrste tehnični proces, ampak vsebuje tudi interesno in vrednotno komponento. Od različnih interesov je odvisen obseg decentralizacije oziroma izbira posameznega modela.

Decentralizacija upravnih sistemov ima tako dva različna vidika: upravno tehničnega in interesnega (Trpin, 1998:18).

Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, medtem ko je cilj drugega doseči možnost uveljavljanja različnih interesov. V idealnih primerih se prekrivata, manj pa izključujeta. Če zasledujemo učinkovitost in racionalnost, se morajo interesi podrediti in obratno.

Razlogi za decentralizacijo so politični (demokratizacija odločanja kot postopno izenačevanje moči med različnimi skupinami in organizacijami) in tehnični (prevelika količina informacij, hitrost dela, rast organizacij po številu in velikosti, nestabilnost okolja) (Kovač, 2000:235).

Pozitivni učinki decentralizacije so učinkovitejši in racionalnejši proces dela, večja kvaliteta odločitev zaradi mesta odločanja bliže mestu dogajanja, prilagodljivost in hitra odzivnost na zahteve okolja, naraščajoča motivacija hierarhično nižjih zaposlenih in s tem večja želja po usposabljanju in inovativnosti, večja pripadnost na temelju organizacijske kulture in skupnega poslanstva kot substituta za prisilno regulativo idr. (Kovač, 2000:235).

Obstaja pa tudi negativna plat (vprašljivost učinkovite koordinacije ter odstopanje znotraj sistema glede standardov in procedur).

Nove metode upravljanja in odločanja se vežejo z večjo odgovornostjo določanja ciljev, izvajanja ukrepov in poročanja o doseženih rezultatih. Izkušnje kažejo, da ni mogoče uvesti novih metod upravljanja brez zadostne decentralizacije. Ohranjanje centralizacije je znak administrativno-birokratske kulture, značilne za kontinentalni upravni sistem, kjer zakoni in veljavne norme določajo položaj in funkcije zaposlenih v upravi. Decentralizacija zahteva novo politiko upravljanja, ki vključuje ugotavljanje rezultatov, elemente tržnega sistema in usmerjenosti k uporabnikom ter kot taka zajema finančni, upravljalški in organizacijski vidik.

Decentralizacija je lahko notranja in zunanja. Kadar pomeni decentralizacija prenos določenih nalog izven državne uprave, govorimo o zunanji decentralizaciji. Notranja decentralizacija pa pomeni povečano avtonomijo obstoječih organizacijskih enot (Setnikar-Cankar, 1997:344).

Decentralizacija bo spodbujala ekonomsko učinkovitost, če se povečajo pooblastila vodstvenih delavcev in istočasno tudi njihova odgovornost, kar jih prisiljuje v uporabo dolgoročnega strateškega načrtovanja, racionalizacij in inovacij (Setnikar-Cankar, 1997:344). Trend v svetu je ustanavljanje organizacijskih enot (npr. agencij) znotraj državne uprave, ki skrbijo za zagotavljanje storitev. Prenos pristojnosti pomeni redistribucijo funkcij in odgovornosti za sprejemanje odločitev od centralnih enot (vlada, ministrstva) na nižje organizacijske enote. Take organizacijske enote omogočajo vodstvenim delavcem večjo fleksibilnost in avtonomijo pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela, kar naj bi povečalo učinkovitost in izboljšalo zadovoljevanje potreb uporabnikov (Setnikar-Cankar, 1997:344).

Sklicevanje na decentralizacijo se pogosto uporablja pri propagiranju reformne strategije državne uprave; le ta naj bi zagotavljala učinkovitejšo obliko izvajanja javnega servisa.

Procesi decentralizacije so včasih celo manipulirani s strani centralnih elit, ki želijo ohraniti nadzor nad mehanizmi odločanja; v takih primerih smo lahko pod krinko decentralizacije priča recentralizaciji.

Zato je za političen sistem v celoti izjemno pomembno, kakšno vlogo imajo pri izvrševanju državne oblasti lokalni organi ter kakšna je pri tem njihova avtonomija. Prav od tega je odvisno, ali gre za centralistično ali decentralistično državno ureditev (Rakočevič, 1994:63).

S preobrazbo leta 1995 je država prevzela vse upravne funkcije, ki se opravljajo v okviru posameznih ministrstev in vse druge naloge oblastnega značaja iz pristojnosti občin. Nove občine so tako začele svoje delovanje le z lokalnimi zadevami in ne nastopajo več kot prva stopnja države (Brezovšek, 1997:183).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Preobrazba uprave in lokalne samouprave je velik projekt slovenske države, ki pa ni v celoti uspešen. Osnovni namen preobrazbe upravnih dejavnosti je bil v ustrezni razmejitev pristojnosti med občino in državo. Rešitve, ki jih je prinesel slovenski zakon o lokalni samoupravi glede razmejitev pristojnosti med državo in občino, ne poznajo nikjer v Evropi. V Evropi je pri procesu decentralizacije v zadnjih desetletjih prišlo do vrste preoblikovanj glede prenosa pristojnosti na lokalne skupnosti. Naša preobrazba je šla v obratno smer. Ne v smer decentralizacije, temveč v smer centralizacije, ne v povezovanje med državo in lokalno samoupravo, temveč v strogo ločevanje med njima (Brezovšek, 1997:182).

V slovenski državni upravi imamo torej centraliziran sistem z dekoncentracijo izvrševanja upravnih nalog na lokalni ravni - v upravnih enotah in izpostavah.

Centralizacija je razvidna iz zakonsko določenega razmerja med upravnimi enotami in resornimi ministrstvi:

- ministrstva določajo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest;
- ministrstva dajejo obvezna navodila za izvrševanje posameznih nalog in vršijo nadzor;
- pomemben je vpliv ministrstev preko usmeritev, strokovnih navodil in strokovne pomoči;
- upravne enote morajo redno poročati o izvajanju nalog s posameznega področja, pri čemer lahko vsako ministrstvo kadarkoli zahteva pregled in opravi nadzor nad delom v katerikoli upravni zadevi.

Določiti pravo razmerje med prenosom pooblastil na nižje hierarhične nivoje ter centralizacijo kontrole izvajanja kakovosti in količine storitev je zaenkrat še nerešen primer delovanja državne uprave pri nas. Področje razvoja lokalne samouprave in še posebej druge stopnje lokalne samouprave ter s tem povezane upravne decentralizacije je pri nas v precejšnjem zaostanku. Nujna je tudi modernizacija na področju javnih služb (javnih zavodov in javnih podjetij), razvijajo pa se javne agencije, ki opravljajo regulatorne, razvojne ali strokovne naloge v javnem interesu. Decentralizacija ne pomeni nujno tudi izboljšanja opravljanja storitev; prav tako prenos izvajanja storitev (contracting out) ni nujno cenejši, problematična pa je tudi evalvacija storitev (Brezovšek, 2004:267).

#### 4.3.1.2. Dekoncentracija

Decentralizacijo, ki je izrazito političen proces, moramo ločiti od dekoncentracije, ki je organizacijsko-tehnični ukrep.

Pri dekoncentraciji prenese centralni organ opravljanje določenih nalog na lokalni organ, ki zanj te naloge opravlja in mu je za njihovo izvrševanje tudi odgovoren (Rakočević, 1994:63).

Dekoncentracija je teritorialni prenos nalog ter pripadajočih pooblastil od centra navzdol, toda še vedno v okviru centralnega državnega aparata.<sup>48</sup>

Pri dekoncentraciji izvajajo naloge iz pristojnosti države poleg centralnih organov tudi nižje ravni v upravi. Te opravljajo svoje naloge po navodilih centralnih organov in namesto njih, vendar je v njihovi pristojnosti le izvrševanje.

Dekoncentracija upravnih nalog, za razliko od decentralizacije, pomeni krepitev centralnih organov in centralne oblasti (Rakočević, 1994:184).

---

<sup>48</sup> Dekoncentracija je blažja oblika centralizma ter predstavlja tehnično-organizacijsko vprašanje izvajanja oziroma prenašanja nalog na območne organizacijske enote izven centra države; je torej podlaga za organiziranje upravnih enot. V primeru načela centralizma se uprava organizira in izvaja iz enega centra, to je po njegovih neposrednih direktivah in pod njegovo kontrolo.

Pri prenosu funkcije izvrševanja na območne ali lokalne upravne ravni še ne moremo govoriti o decentralizaciji, saj lahko centralni nivo te pristojnosti kadarkoli odvzame. Pojem dekoncentracije se torej omejuje na prenos odgovornosti za izvrševanje, ne pa tudi pooblastil za odločanje.

#### 4.3.1.3. Subsidiarnost

Upravni sistemi so zaradi centralizacije in koncentracije pristojnosti odločanja postali potratni in neučinkoviti. Pokazala se je nujnost strukturnih sprememb upravnih sistemov, načelo subsidiarnosti pa je eden tistih principov, ki je nastal kot posledica sodobnih zahtev po funkcioniranju upravnih sistemov.

Subsidiarnost izhaja iz predpostavke, da mora biti primarna odgovornost in pristojnost za sprejemanje odločitev na najnižjih mogočih ravneh oblasti na lestvici politične hierarhije. Osnovno vodilo ideje subsidiarnosti je, da je intervencija višjega nivoja oziroma centra dopustna le tedaj, kadar nižji nivoji niso sposobni sami izvajati nalog. Centralni-državni nivo lahko intervenira le v obsegu, v katerem je nižji-teritorialni nivo nezmožen opraviti obveznosti.

Subsidiarnost je povezana z alokacijo nalog oziroma zadev v okviru dane politične strukture in sicer tako, da proces teče običajno od spodaj navzgor (Brezovšek, 1994:24).

Po načelu subsidiarnosti naj bi se na višji ravni sprejemale le tiste odločitve, ki jih nižje ravni niso sposobne sprejeti, ali pa bi bilo tovrstno odločanje nesmotrno in neracionalno. Gre enostavno za to, da se želi doseči večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja in temu prilagoditi tudi procese odločanja. Subsidiarnost pomeni v tem kontekstu nevmešavanje države in je zasnovana na principu delovanja od spodaj navzgor; uperjena je proti državnemu centralizmu.

Načelo subsidiarnosti se lahko pojmuje tudi kot načelo nudenja pomoči višjih ravni nižjim, kar pomeni delovanje od zgoraj navzdol v situacijah, ko pride do zahteve nižjih ravni po intervenciji države v posameznih primerih.

#### 4.3.1.4. Koncesija

Koncesija je posebno dovoljenje za izvajanje javne službe. To je pooblastilo, ki se ga podeli z odločbo upravnega organa pravnim ali fizičnim osebam za opravljanje javne službe. Omenjeno pooblastilo na predpisan način in v predpisani obliki podeli država, lokalna skupnost ali od njiju pooblaščen organ; praviloma se ga vedno podeljuje osebi civilnega prava.

Razmerja v zvezi z izvajanjem javne službe se uredijo v posebni pogodbi med koncedentom in koncesionarjem.



Predmet pooblastila je praviloma opravljanje javne službe (gospodarske ali negospodarske) ali upravljanje, uporaba ter izkoriščanje naravnih dobrin. Gre torej za pooblastilo za opravljanje neke dejavnosti, ki je v izključni pristojnosti države ali lokalne skupnosti oziroma za prenos opravljanja te dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Opravi se praviloma na podlagi javnega razpisa. Podeljuje se za daljše, a običajno omejeno časovno obdobje.

Država ali lokalna skupnost s tem nista povsem odvezana odgovornosti za izvajanje javne službe. V kolikor koncesionar ne izvaja pogodbenih obveznostih, morata zagotoviti ustrezno nadomestilo, naloge prevzeti sami ali zagotoviti drugega koncesionarja.

#### 4.3.1.5. Delegacija

Delegacija pristojnosti in povečanje fleksibilnosti upravnega sistema sta pomembni izhodišči reforme slovenske državne uprave, katere cilj je povečanje učinkovitosti odločanja in izvajanja nalog.

Delegacija (devolution) pomeni prenos pristojnosti oziroma krepitev necentralnih upravnih nivojev odločanja z dajanjem ustreznih pooblastil za opravljanje prenesenih (devoluiranih) funkcij; s tem se skuša izvajanje nalog približati prebivalstvu.

Delegiranje je prenašanje zadolžitev, pravice ali avtoritete za njihovo izvedbo ter odgovornosti za izvedbo. Pri delegiranju prenesemo odgovornost na položaj ali funkcijo.

Delegacija lahko pomeni tudi prenos vodstvenih menedžerskih pristojnosti s centralnega aparata na javna podjetja oziroma agencije, ustanovljene z določenim namenom. Le tem je podeljen določen razpon diskrecije, v okviru katerega izvajajo nanje prenešene naloge.

Država se danes umika z nekaterih področij družbenega življenja in jih prenaša v avtonomno urejanje posameznikov in organizacij. To velja še posebej za tisto delovanje državne uprave, ki nima neposrednih pravnih posledic, ampak gre pri tem samo za opravljanje določenih strokovnih opravil za potrebe upravnega odločanja ali za zagotavljanje javnih dobrin in storitev (Trpin, 1993:19).<sup>49</sup>

Z delegacijo pristojnosti dobijo vodilni in njihove organizacije večjo svobodo pri sprejemanju operativnih odločitev, poleg tega pa se izognemo oviram in zamudam pri izvajanju upravnega procesa. Na drugi strani se poveča neposredna odgovornost vodilnih delavcev za rezultate njihovega dela oziroma dela organizacije.

Prevelika delegacija pristojnosti lahko vodi do razdrobitve upravnega procesa, kar lahko pripelje do neusklajenega delovanja upravnega sistema. Zato bo bistveni del reformnega procesa na tem področju potekal med zadovoljitvijo centralne koordinacije ter možnim obsegom delegacije pristojnosti v decentraliziranem upravnem sistemu.

---

<sup>49</sup> Informatizacija državne uprave in njene posledice so eden najbolj tipičnih primerov te vrste delovanja uprave, zato se ravno na tem področju odpirajo široke možnosti prenosa teh dejavnosti iz javne v zasebno sfero.

Delegiranje nalog je pomemben element fleksibilnosti in individualnega vodenja. Pomeni prenos nalog, odgovornosti in avtoritete ter izhaja iz ciljev organizacijske enote (Rozman, 1993:217).

Prek delegiranja nalog se ne povečajo samo odgovornosti in pristojnosti, temveč se širi tudi krog sodelujočih pri sprejemanju odločitev. Zato je delegacija povezana z zagotavljanjem kvalitetnih kadrov, predvsem vodilnih, kar je pogojeno z ustreznim upravljanjem s človeškimi viri.

#### 4.3.2. SODOBNO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI

Čas je, da tudi na področju organiziranja upravne dejavnosti opustimo paradigmo birokratske hierarhične organiziranosti. Osnovna značilnost nove organizacijske paradigme je opuščanje birokratske organizacije, ker ta postaja vse manj učinkovita. Posodabljanje organiziranosti upravnega delovanja zahteva tudi nov način vodenja, ki vključuje vodilne sposobnosti, usmerjenost k tinskemu delu in k ljudem, ki so sposobni delati po projektih in s sposobnostjo komunikacije. Nova organiziranost in naraščajoča uporaba informacijske tehnologije terjajo visoko raven strokovnosti, ki še ni dosežena. Le strokovno usposobljeni delavci bodo lahko zagotovili oblikovanje ljudem prijazne in k storitvam usmerjene uprave. Sodobne kulturne vrednote vse bolj poudarjajo pravico ljudi, da odločajo o svoji prihodnosti, kar ni uskladjivo s tradicionalno racionalno-zakonito avtoriteto kot sredstvom kontrole nad posameznikom. Participativni modeli organizacije vključujejo tudi kliente in nižje ravni uradnikov pri odločanju, kar je pomembno za njihovo motivacijo (Brezovšek, 1997:183).

Dejstvo je, da lahko k uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti državne uprave veliko pripomorejo ljudje, ki so v njej zaposleni.<sup>50</sup>

Planiranje kadrovske politike in skrb za razvoj kadrov sta bistvena za uspešnost vsake organizacije. Pojmovanje zaposlenih kot najpomembnejšega resursa v organizaciji je ena temeljnih filozofij sodobnega upravljanja s človeškimi viri. O zaposlenih kot o človeških virih namesto o kadrih govorimo tedaj, ko razumemo zaposlene kot investicijo in ne strošek.

Ravnanje z ljudmi v organizaciji 21. stoletja temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, k posamezniku, k sodelovanju zaposlenih, k globalnemu delovanju in končno h kakovosti (Lipičnik in Mežnar v Kovač, 2000:244).<sup>51</sup>

Potreba po obravnavanju človeka kot najpomembnejšega vira je prerasla okvire klasične kadrovske funkcije. Novi trendi pri razvoju kadrovske politike narekujejo predvsem uskladitev razlik med izobraževalnimi programi in dejanskimi potrebami. Te je potrebno sistematično

<sup>50</sup> Če se je doslej birokrat domnevno ukvarjal le s papirji, se bo v prihodnje sodobni uradnik ukvarjal predvsem z ljudmi. To pa zahteva učinkovitega, hitrega in prilagodljivega uradnika oziroma človeka, ki se je pripravljen učiti vse življenje, ki stalno izboljšuje svoje znanje na področju vodenja, komuniciranja in skupinskega reševanja problemov ter nenehno išče izboljšave.

<sup>51</sup> Mnogi avtorji, ki napovedujejo prihodnje dogajanje in predvidevajo pogoje za uspešno obvladovanje bodočih problemov, poudarjajo, da bodo imeli odločilno vlogo prav ljudje ter stimuliranje in izkoriščanje njihovih potencialov.

ugotavljati in jih usklajevati s kadrovsko politiko. Poklicno usmerjanje in preusmerjanje mora biti vgrajeno kot temelj celotnega systemskega urejanja kadrovske politike; to bo privedlo do zaposlovanja ustreznih kadrov in zmanjševanja nezaposlenosti. Na področju dodeljevanja štipendij bi bilo potrebno bolj upoštevati kadrovske potrebe v celotni upravi. Potrebno je vzpostaviti ustrezen informacijski sistem za pokrivanje kadrovskih potreb, kar je glavni pogoj za vodenje učinkovite kadrovske politike.

#### 4.3.2.1. Menedžment kadrovskih virov

Upravljanje človeških virov pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika (Kovač, 2000:244).

Odgovornost za zaposlene in njihov razvoj se v sodobni organizaciji vedno bolj prenaša na najvišje vodstvo, ki je s svojo vlogo in dejavnostjo vez med organizacijskimi cilji in zaposlenimi.

Obdobje naglo razvijajoče se tehnologije, računalniške revolucije in naraščajoče konkurenčnosti zahteva nenehno prilagajanje in hitre reakcije. Zaposleni morajo neprestano slediti spremembam in novim dosežkom ter biti pripravljeni na stalno izobraževanje. Zlasti od vodilnih zaposlenih se zahtevajo široko znanje in številne sposobnosti (Možina, 2002a:6).

Upravni menedžerji skrbijo za rezultate dela v organizaciji in zanje tudi odgovarjajo. Zato je nujno, da se menedžerji oziroma vodilni delavci vključujejo v delo kadrovske službe. Opravljajo pomembno delo v organizaciji; od planiranja kadrov, kadrovanja, sistemizacije delovnih mest in nalog, do razporejanja in premeščanja ter napredovanja kadrov. S svojimi odločitvami zato odločilno vplivajo na uspešnost organizacije.

Kadrovski menedžerji morajo stalno preverjati kadrovsko zasedbo na ključnih mestih v upravi in program razvoja kadrov. Menedžerji, ki ne bodo pozorni na obstoječe stanje, bodo zaostali za cilji lastne organizacije in potencialno kakovostjo njenega delovanja.

Za vodenje in odločanje na področju kadrovskih virov se mora strokovno vodstvo in menedžment izobraževati in usposablјati. Višji menedžment mora biti predvsem usposobljen za vodenje kadrovske politike v povezavi s politiko delovanja organizacije, medtem ko so nižje ravni vodstvenega kadra usmerjene v pridobivanje znanja za operative naloge v zvezi s kadrovskimi viri (Možina, 2002a:20).

Sodobno ravnanje s človeškimi viri (Human Resource Management) predpostavlja, da je v organizaciji mogoče s temi viri upravljati kot z vsemi drugimi; zato bi moral menedžer obvladovati tudi njih (Lipičnik, 1994:445).<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> V slovenskem prostoru je mogoče zaslediti izraz »sproščanje človeških zmožnosti«. V tej formulaciji je čutiti predpostavko, da so človekove zmožnosti pri delu bolj ali manj blokirane; menedžerjeva naloga je, da najde za te sposobnosti prosto pot. V vsakem primeru je človek s svojimi potenciali bistven sestavni del slehernega dogajanja.

Farnham in Horton navajata naslednje trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega k sodobnemu upravljanju s kadri:

- kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne;
- stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega;
- večja fleksibilnost pri zaposlovanju;
- odnosi med delodajalci in delojemalci naj bi bili bolj enakovredni kot prej;
- država kot delodajalec prevzema pristope zasebnega sektorja (Farnham in Horton v Kovač, 2000:244).

V zvezi s tem naj bi uspešna organizacija upoštevala naslednje elemente:

- pojmovanje zaposlenih kot naložbe za prihodnost, ki bo ob pravilni strategiji prinašala dolgoročne koristi organizaciji;
- organizacijska politika mora biti naravnana k zadovoljevanju osebnih potreb zaposlenih;
- prizadevanje za tako delovno okolje, ki bo zaposlene spodbujalo k razvoju in uporabi njihovih zmožnosti v največji možni meri;
- ravnanje s kadrovskimi viri mora biti usmerjeno k nenehnemu usklajevanju potreb organizacije in zaposlenih ter s tem k večji fleksibilnosti sistema.

*Tabela 4.12: Ali se strinjate z možnostjo premeščanja zaposlenih znotraj državne uprave glede na potrebe sistema?*

V celoti se strinjam	39	7,8%
V glavnem se strinjam	78	15,6%
Le delno se strinjam	194	38,8%
Ne strinjam se	189	37,8%
N	500	100%

*Tudi iz teh odgovorov je opazen strah zaposlenih pred večjimi pooblastili delodajalca pri premeščanju uslužbencev glede na potrebe. Tako možnost v večji meri podpira le slaba četrtnina vprašanih.*

Upravljanje s kadrovskimi viri zahteva spoštovanje številnih zakonskih predpisov, uredb, odredb in pravilnikov, ki urejajo to področje. Obstajajo predpisi, ki se neposredno ne dotikajo kadrovske dejavnosti, imajo pa na ravnanje s kadrovskimi viri posreden vpliv. Zato je pomembna pravilna organiziranost kadrovskih in pravnih služb, ki poznajo kompleksno materijo.

Upravljanje s človeškimi viri promovira tudi etiko, ki vključuje pošteno in nepristransko obravnavanje zaposlenih. Poleg izobraževanja in motiviranja so korektni postopki napredovanja in nagrajevanja porok uspešnega upiranja neetičnemu ravnanju ter korupciji, obenem pa predpogoj za sprejemanje transparentnih odločitev pri svojem delu.

Transparentna in nepristranska kadrovska politika, vključno s politiko napredovanja, je bistvena za integriteto organizacije.

*Tabela 4.13: Kateri način napredovanja je po vašem mnenju primernejši za državno upravo?*

Avtomatski/karierni	247	49,4%
Na podlagi uspešnosti	30	6%
Kombinacija obeh	223	44,6%
N	500	100%

*Največ anketiranih še vedno daje prednost avtomatskemu načinu napredovanja, precej je tudi takih, ki podpirajo kombinacijo avtomatizma in uspešnosti. Najmanj podpore ima napredovanje, ki temelji izključno na podlagi uspešnosti.*

Pomen upravljanja s kadrovskimi viri lahko strnemo v štiri temeljne značilnosti:

- kadrovski viri so najpomembnejši kapital organizacije, učinkovit menedžment teh virov je ključ do uspešnosti in kakovosti;
- uspeh organizacije je zagotovljen, če sta kadrovska politika in politika organizacije tesno povezani; le tako lahko prispevata k realizaciji zastavljenih ciljev in strateških načrtov;
- kakovost izvajanja storitev je v največji meri odvisna od organizacijske kulture in vrednot, vzdušja v organizaciji ter obnašanja vodilnih;
- potrebno je vzpostaviti klimo sodelovanja, ki združuje zaposlene pri doseganju skupnih ciljev.

Strategija (2003) navaja, da se v slovenski upravi preveč mešajo politične in strokovne pozicije, da je stabilnost najvišjih položajev v državni upravi izjemno nizka, da kadrovske službe ne razvijajo funkcije upravljanja kadrovskih virov; ne izvajajo se letni razgovori z uslužbenci; uslužbenci ne poznajo pričakovanj svojih nadrejenih in ne morejo vplivati na svoj karierni razvoj. Zato so znanje, sposobnosti in druge zmožnosti zaposlenih slabo izkoriščene; ni preglednih postopkov selekcije javnih uslužbencev, njihovo napredovanje tudi ni v funkciji motivacije; napredovanje v višji naziv se izvaja stihijsko in nekontrolirano, brez pravih meril (Strategija v Brezovšek, 2004:266).

#### *4.3.2.1.1. Modeli ravnanja s človeškimi viri*

Driver, Coffey in Bowen so proučevali načine postopanja z ljudmi oziroma načine izrabljanja njihovih možnosti. Pri tem so odkrili naslednjih šest modelov:

1. Administrativni model. Za tovrstni model je značilno vodenje evidenc, vzdrževanje poročil, podatkov in dokumentov o posameznikih. Izraba človeških zmožnosti je pasivna

oblika, ki deluje s papirnatimi, rutinskimi nalogami in je vsa toga od različnih pravil. Delovanje je omejeno zgolj na zbiranje podatkov o delavcih.

2. Legalni model. V tem modelu je postopanje z ljudmi zakonsko določeno. Precej dolgo zakonsko zgodovino ima postopek sklepanja delovnega razmerja. Pri tem gre za definiranje odnosa med delodajalcem in delojemalcem. V nekaterih sistemih gre za odnos med delavcem in vodjo. V tem modelu je torej postopanje z ljudmi omejeno na izvajanje pravil s področja delovno-pravne zakonodaje.
3. Finančni model. V ospredju tega koncepta postopanja z ljudmi je vprašanje, koliko človeški potenciali stanejo. Med pomembnejše stroške všteto: zavarovanje, zdravstvo, pokojninsko zavarovanje, življenjsko zavarovanje itd. Naloga tistih, ki se ukvarjajo z ljudmi, je najti optimalno varianto glede na stroške; išče se ustrezne človekove zmožnosti, ki naj čim manj stanejo.
4. Vodstveni model. Že ime modela pove, da je postopanje z ljudmi osredotočeno na vodenje in vodje. Model se je razvijal v dve smeri:
  - a) v prvi naj bi tisti, ki se ukvarjajo s človeškimi zmožnostmi razumeli probleme ravnanja z ljudmi;
  - b) v drugi pa imajo ti isti premalo znanja za sprejemanje ustreznih odločitev, zato kadrovske službe s pomočjo izobraževalnih centrov izobražujejo vodje s potrebnimi znanji za delo z ljudmi.
5. Humanistični model. Osrednja ideja tega modela je razvoj in vzgoja človeških vrednot in zmožnosti potrebnih za organizacijo. Posebne strokovne službe so usmerjene na posameznike in jim pomagajo, da ti maksimalno razvijejo svoje zmožnosti pri doseganju kariernih ciljev. Model se odraža v rasti organizacije na osnovi izobraževanja in razvoja njenih kadrov.
6. Vedenjsko spoznavni model. Po tem modelu želijo tisti, ki se ukvarjajo s človeškimi zmožnostmi, vključiti in izkoristiti vsa spoznanja in izsledke znanosti, ki obravnava ljudi (psihologije, sociologije itd.). Pri tem jih vodi osnovno izhodišče, da je možno tovrstne izsledke uporabiti v povsem praktične namene (Driver, Coffey in Bowen v Lipičnik, 1994:448).

Vsi ti modeli, ki nakazujejo način postopanja z ljudmi, se na prvi pogled zdijo kot razvojni mejniki posameznih obdobj. Zato se ni mogoče znebiti vtisa razvojne komponente.

Ta zaznana razvojna komponenta v modelih postopanja z ljudmi vsiljuje dilemo, kateri model bo prevladoval v prihodnje; prav tako je pomembno vprašanje, kakšen model potrebujemo. Od odgovora si je moč obetati osnovno zamisel o postopanju z ljudmi in z njihovimi zmožnostmi. Ne gre za boljše ali slabše, razvojno zastarele ali novejšje, ampak za vsebinsko različne modele. Malo verjetno je, da bodo v prihodnje prevladovali samo enovrstni modeli; situacije bodo verjetno narekovale kombiniranje večih modelov hkrati. V praksi tako čistih modelov ravnanja z ljudmi ne srečamo.

#### 4.3.2.2. Participativni menedžment

Sodobna teorija o organizaciji in menedžmentu vse bolj sprejema in priporoča različne oblike aktivnega vključevanja zaposlenih (individualne in kolektivne) v procese organizacijskega odločanja. S tem se krepi pripadnost zaposlenih organizaciji in njenim ciljem, kar je pomemben motivacijski faktor, ki vsestransko vpliva na uspešnost, učinkovitost in kakovost delovanja v organizaciji. Na ta način naj bi bilo omogočeno hitrejše uvajanje sodobnih organizacijskih trendov, ki gradijo na pomenu človeškega dejavnika, v našo organizacijsko prakso.

Beseda participacija izvira iz latinske besede *participare*, kar pomeni deliti s kom. Slovenski prevod te besede je soudeležba ali sodelovanje (Verbinc v Gostiša, 1996:31).

Že iz tega je razvidno, da gre pri participativnem menedžmentu za takšno vrsto organizacijskega vodenja, pri katerem je poleg menedžmenta še nekdo udeležen v procesu odločanja. Manifestira se v možnosti ali pravici udeležencev, da v večji ali manjši meri vplivajo na odločitve iz pristojnosti menedžmenta. Zato lahko o participativnem menedžmentu govorimo le v primeru in pod pogojem, da vodstvo oziroma menedžment del svojih pristojnosti delegira oziroma prenese na druge osebe; na sodelavce (horizontalno) ali na menedžment nižjih organizacijskih ravni (vertikalno).

Razlogov za uveljavljanje participativnega menedžmenta v praksi je več. Najpomembnejši je v spoznanju organizacijske teorije, da ima možnost soudeležbe oziroma sodelovanja pri organizacijskem odločanju ugodne motivacijske učinke na delo in prizadevanja zaposlenih ter na njihovo pripadnost organizaciji (Gostiša, 1996:32).

Vse to se v končni posledici pokaže v večji učinkovitosti in uspešnosti organizacije, kar je temeljni cilj vsakega menedžmenta.

Med cilji nekateri avtorji omenjajo tudi etične (participacija omogoča razvoj človekove osebnosti, s čimer je tesno povezano uveljavljanje človekovega dostojanstva) in politično-socialne (uvajanje t. i. organizacijske demokracije lahko prispeva k reorganizaciji celotnega sistema in poboljšanju socialne klime v organizaciji).

Ko govorimo o delegiranju menedžerskih pristojnosti kot osnovni metodi uresničevanja participativnega menedžmenta, poznamo v teoriji in praksi dva različna pojmovanja vsebine in obsega participativnega menedžmenta:

- po ožjem pojmovanju je uvajanje participativnega menedžmenta omejeno le na menedžersko strukturo v organizaciji, torej na interakcije med različnimi nivoji menedžmenta, medtem ko širši krog zaposlenih v procesu organizacijskega odločanja ne sodeluje;
- po širšem pojmovanju pa je bistvo participativnega menedžmenta v tem, da je v celoten proces organizacijskega odločanja pritegnjen najširši možen krog zaposlenih v organizaciji (v odvisnosti od vsebine in ravni sprejemanja konkretne odločitve); šele to

zares omogoči maksimalno aktiviranje in angažiranje celotnega človeškega potenciala organizacije, kar vpliva na njeno večjo učinkovitost in uspešnost.

Iz tega stališča je zelo težko najti tehtne razloge za utemeljevanje odporov zoper hitrejše in obsežnejše uveljavljanje participativnega menedžmenta v praksi. Celo obratno – veliko razlogov je, zaradi katerih bi ga morali upravni menedžerji vse bolj sprejemati kot osnovno vodilo svojega delovanja v državni upravi.

Sprememba odnosa do človeškega dejavnika v organizaciji je posledica hkratnosti spremembe v družbenih vrednotah in ekonomske nuje (Gostiša, 1996:55).

Konkurenčnost danes predstavljajo človeški viri, ki so voljni v organizaciji razvijati svoje potencialne in hkrati prispevati k njeni rasti. Organizacije morajo upravljati z zaposlenimi enako ali celo bolje kot z uporabniki svojih storitev. Ljudi morajo znati pritegniti, jih zadržati, jim dati priznanja in nagrade ter jih motivirati.

Kljub vsem tem željam, je organizacijo še vedno treba upravljati. Potrebni so ljudje, ki sprejemajo ključne odločitve, skrbijo za smotre organizacije, njeno delovanje in rezultate.

*Tabela 4.14: Nujne spremembe narave menedžerskega dela po Petersu:*

Stari menedžer:	Novi menedžer:
10 ljudi odgovornih menedžerju	50 - 70 direktnih sporočil
Razporejevalec dela	Učitelj in oseba za preverjanje idej vodij/koordinatorjev samoupravnih timov
Vsiljuje pravila	Omogoča, daje strokovno pomoč
Usmerjen navzdol ali navzgor	Usmerjen horizontalno
Veliko načrtuje	Veliko gre naokrog
Predstavlja potrebe srednjega in višjega menedžmenta navzdol	Predstavlja potrebe/ideje tima navzgor
Zagotavlja nove ideje za zaposlene	Pomaga zaposlenim/timom, da razvijejo lastne ideje

Vir: Peters v Gostiša, Mato (1996:67).

Z vidika zaposlenih so prednosti participacije naslednje:

- izboljša medsebojne komunikacije in sodelovanje med zaposlenimi ter njimi in vodstvom;
- povečuje vključenost zaposlenih v organizacijo, sodelovanje v dogajanjih in odločanju v organizaciji;
- prispeva k večjemu poznavanju organizacije in njene dejavnosti v celoti;
- pospešuje timsko delo;
- stimulatивно vpliva na motivacijo in posledično na kakovost dela;



- izboljšuje organizacijsko klimo (Gostiša, 1994:75).

Zaradi vsega tega se poveča uspešnost odločanja vodstva organizacije. Zmanjšuje se možnost konfliktov, predvsem pa lajša reševanje le teh. Poveča se sodelovanje med deli organizacije, zmanjšajo se pregrade med oddelki in skupinami.

Kot posledica vsega navedenega se poveča konkurenčnost organizacij in s tem sistema, kar je pomembno za vso državno upravo.

S participacijo zaposlenih pri organizacijskem odločanju se doseže tudi višja kvaliteta sprejetih odločitev (Kovačič v Gostiša, 1996:76).

Participativno sprejete odločitve namreč odražajo predhodno usklajene interese različnih skupin v organizaciji in sistemu, ki so sodelovale v procesu kreiranja odločitev, s čimer je zagotovljena njihova splošna sprejemljivost in nekonfliktnost v fazi izvajanja.

Obstajajo pa, pri nekaterih menedžerskih strukturah, tudi nasprotovanja participativnemu odločanju, ki jih je mogoče strniti v naslednje točke:

- participacija zaposlenih ima za posledico težavnejše in manj učinkovito odločanje v organizaciji;
- odločanje, pri katerem sodelujejo zaposleni terja preveč časa;
- participacija ustvarja med zaposlenimi nerealna pričakovanja;
- participacija zakriva odgovornost za odločanje;
- participacija povzroča konflikte in destrukcijo.

Vroom in Yetton sta opredelila naslednje stile menedžerskega odločanja glede na participacijo zaposlenih:

- menedžment sam odloča na podlagi informacij, ki jih ima;
- menedžer dobiva informacije od podrejenih, odloča pa sam;
- menedžer podrejene v skupini seznanja s problemom in želi spoznati njihove ideje in predloge pred odločanjem;
- menedžer seznanja skupino s problemi in v razpravi odločajo skupaj (Vroom in Yetton v Gostiša, 1996:84).

Nagel pa navaja naslednje stile menedžmenta na kontinuumu od avtoritarnega do demokratičnega:

- avtoritarni (odloča nadrejeni, pogosta uporaba sile);
- patriarhalni (odloča nadrejeni, pogosta uporaba manipulacije);
- informirajoči (odloča nadrejeni, prepričevanje);
- svetovalni (nadrejeni informira, podrejeni povedo svoje mnenje);
- participativni (skupina odloča znotraj dogovorjenih okvirov);
- demokratični (skupina odloča, predstojnik je samo koordinator) (Nagel v Gostiša, 1996:85).

Tabela 4.15: Klasifikacija participativnega menedžmenta

MENEDŽMENT		SODELOVANJE ZAPOSLENIH ODLOČANJU	PRI
Avtokratski (direktivni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sprejemanje odločitev</li> <li>▪ plasiranje odločitev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pravica do informacij</li> <li>▪ pravica pritožbe</li> </ul>	
Konzultativni (posvetovalni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ presoja pripomb in pritožb</li> <li>▪ možne spremembe odločitev</li> <li>▪ sprejemanje sugestij</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (po)svetovalna pravica</li> <li>▪ pravica dajanja pobud in predlogov</li> <li>▪ pravica sodelovanja v razpravi</li> </ul>	
Participativni (sodelovalni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ določitev meja oziroma okvirov pri odločanju skupine - znotraj meja (okvirov) sodelavci samostojno odločajo ali vsaj soodločajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pravica nestrinjanja in nasprotovanja</li> <li>▪ pravica soodločanja in samostojnega odločanja</li> <li>▪ pravica dajanja soglasja</li> </ul>	

Vir: Gostiša, Mato (1996:86).

Na oblikovanje participativnega menedžmenta pomembno vpliva tudi organizacijska struktura. Pomembni so predvsem trije elementi:

1. Čim nižja vertikalna kompleksnost (nizka oziroma sploščena organizacija).
2. Čim večja decentralizacija.
3. Čim manjša formalizacija (Gostiša, 1996:94).

Ad 1 – Sodobna organizacija naj bi bila usmerjena k demokratičnim metodam vodenja in decentralizacije, kar zmanjšuje potrebo po kontroli in usmerjanju. S tem se povečuje razpon kontrole in zmanjšujejo vertikalne dimenzije organizacijske strukture.

Po nekaterih predvidevanjih naj bi imele organizacije čez nekaj desetletij polovico manj hierarhičnih ravni in tudi manjši menedžment.

Participativni menedžment in visoka organizacijska struktura z velikim številom hierarhičnih ravni odločanja že v osnovi nista združljiva. Zato mora vodstvo, ki se je odločilo uveljaviti participativni menedžment, preoblikovati organizacijsko strukturo v smeri zmanjševanja števila organizacijskih ravni.

V literaturi je moč najti tudi t. i. krožno organizacijo, v kateri menedžer ni na vrhu hierarhične lestvice, pač pa v središču krožne organizacije (Kanjuo – Mrčela v Gostiša, 1996:95).

Ad 2 – Decentralizacija je pogoj za participacijo. Centralizacijo pojmuje kot določeno stopnjo koncentracije odločanja na vrhu organizacije. Če je avtoriteta odločanja delegirana nižjim ravnam, govorimo o decentralizaciji.

Čim več avtoritete je delegirano nižjim ravnom, tem večja je stopnja decentralizacije (Vila v Gostiša, 1996:97).

Decentralizacija odločanja je torej v nekem smislu sinonim za participativno odločanje. Če posamezne pristojnosti oziroma pooblastila za sprejemanje končnih odločitev ostanejo skoncentrirane pri vodilnih delavcih organizacije, težko govorimo o participativnem, ampak v najboljšem primeru o konzultativnem modelu odločanja. O participativnem odločanju lahko govorimo šele takrat, ko je nižjim nivojem posredovana oziroma delegirana pravica povsem samostojnega odločanja ali vsaj soodločanja.

Razlogi, ki govorijo v prid delegiranju pristojnosti so različni. Vodilni delavci velikih količin delovnih nalog niso sposobni sami obvladovati. Uspešni so lahko le tisti vodje, ki naloge in odgovornost za njihovo izvajanje porazdelijo med sodelavce oziroma podrejene. Zato postaja delegiranje nuja in ena najpomembnejših nalog menedžmenta v sodobnih organizacijah.

Brekić vidi bistvo delegiranja v porazdelitvi nalog na večje število ljudi in aktiviranju rezervnih človeških potencialov v podjetju ter krepitvi odgovornosti za prevzete naloge (Brekić v Gostiša, 1996:99).

Laird D. in E. opredeljujeta naslednje funkcije vodstva v sistemu delegiranja pristojnosti:

- timsko postavljanje strateških ciljev in nalog;
- spodbujanje in pomoč posameznikom in skupinam pri uresničevanju ciljev;
- koordiniranje aktivnosti sodelavcev;
- motiviranje posameznikov za vključevanje v skupine;
- podrejanje lastnih uspehov kolektivnim;
- humaniziranje medčloveških odnosov pri vsakodnevnem delovanju (Laird D. in E. v Gostiša, 1996).

Med oblike delegiranja štejemo tudi t. i. horizontalno delegiranje, s katerim razumemo prenos določenih pristojnosti odločanja s posameznikov na skupine sodelavcev istega ranga oziroma iz individualne v kolektivno sfero odločanja. Ta vrsta delegiranja je utemeljena s prednostmi skupinskega odločanja pred individualnim. Skupinsko odločanje ima tudi nekatere slabosti (daljši čas odločanja, večja možnost konflikta, nejasna odgovornost).

Vseh vodstvenih pristojnosti seveda ni mogoče delegirati. Potrebni so posamezniki, ki sprejemajo ključne odločitve in so zanje odgovorni. V tem smislu ni možna niti absolutna decentralizacija oziroma delegacija, niti absolutna participacija.

Ad 3 – Formalizacija kot tretji element organizacijske strukture pomeni predpisovanje načina opravljanja določenih nalog v delovnem procesu. S pomočjo formalizacije si prizadevamo oblikovati določeno organizacijsko obnašanje posameznikov pri delu.

Eno skrajnost z vidika formalizacije organizacije predstavlja birokratski model Webrove organizacije, drugo pa praktično povsem neformalizirani delovni postopki v raznih raziskovalnih, svetovalnih in podobnih organizacijah.

Prvi model izhaja iz prepričanja, da je treba iz procesov odločanja v organizaciji čim bolj izključiti človeško nezanesljivost. V ta namen je potrebno izdelati natančna in jasna navodila za funkcioniranje organizacije in za ravnanje slehernega posameznika v njej. Osnovno načelo te organizacije je - slediti pravilom.

Nesporo je, da ima visoka formalizacija, kljub določenim prednostim, (lažja koordinacija) tudi negativne posledice. Ljudje se počutijo ovirane, nezadostno upoštevane, onemogočene v iniciativah itd.

Formalizacija torej zavira ali celo onemogoča ustvarjalno participacijo zaposlenih pri delu, zaradi česar je logično, da sta formalizacija in individualna participacija nezdružljivi. Oprelitev za razvijanje vsestransko participativnega menedžmenta zato nujno zahteva organizacijsko ukrepanje v smeri zmanjšanja formalizacije na najmanjšo možno mero.

Uveljavljanje participativnega modela odločanja je dejansko problem v večini organizacij slovenske državne uprave. Delovanje v naši državni upravi je še vedno zasnovano na podlagi formalnih pravil oziroma pravnih predpisov. Na tem področju se do sedaj ni spremenilo veliko. Vodilni odločajo v skladu s svojimi pooblastili, delegiranje pristojnosti na nižje nivoje je zanemarljivo, participativni menedžment pa je v naši državni upravi vse prej kot sprejet koncept sprejemanja odločitev.

Namesto delegacije pristojnosti odločanja na sodelavce ali podrejene oziroma na nižje organizacijske ravni, smo v slovenski državni upravi pogosto priča nasprotnim trendom - to je težnji h kopičenju pooblastil v rokah posameznikov in določenih skupin.

#### 4.3.2.3. Delovanje in odločanje v skupinah

Kljub opisanemu stanju v slovenski državni upravi, je tudi na tem področju v bodoče možno pričakovati spremembe v smeri skupinskega oziroma timskega dela in odločanja.

Pomembnost skupinskega in timskega dela v organizacijah je očitna, saj večino časa preživimo v medsebojni interakciji ter formalnih in neformalnih stikih. Podobno velja za vodje vseh rangov, ki morajo redno komunicirati s sodelavci ter sprejemati odločitve, ki se nanašajo na medosebne in delovne zadeve.

Skupino lahko definiramo kot dva ali več posameznikov, ki se združujejo zaradi skupnih ciljev ali interesov. Vsakdo izmed nas pripada določeni skupini – delovni ali kaki drugi.

Oblikovanje skupin je eden najosnovnejših načinov organiziranja dela v organizaciji (Možina, 2002:541).

S pomočjo tega poskušamo najti načine aktivnega vključevanja vseh zaposlenih v neposreden proces dela, v proces odločanja in inovativno dejavnost (Možina, 2002:541).

Po eni strani gre za večjo humanizacijo dela, po drugi strani pa za racionalizacijo delovnih nalog. Pri uvajanju skupinskega dela je potrebno upoštevati organizacijsko strukturo organizacije, naravo njenega dela in organizacijsko kulturo, saj je potrebno sprejeti nov vzorec odnosov pri delu in odločanju.

Skupina se od posameznikov razlikuje po svojem delovnem ter ustvarjalnem potencialu in je močnejša ter prodornejša od preprostega seštevka lastnosti posameznikov. Delovne naloge se razdeli med člane skupine, ki opravljajo svoj del in si po potrebi nudijo pomoč, vendar sodelovanje ni tako intenzivno kot pri timskem delu. Primernejše so manjše skupine, ki so bolj skladne in učinkovite. Potrebujejo drugačen stil vodenja in odločanja. Poznavanje procesov in vedenjskih vzorcev, ki so značilni za skupine je nujno, če hočemo prispevati k uspešnosti njihovega delovanja. Namen navzočnosti v skupini je, da se naučimo skupnega in ne le individualnega opravljanja nalog.

Število članov bistveno vpliva na odnose in procese, ki se razvijajo v skupini. Različno število članov v skupini običajno povezuje vodja. Ta tudi sprejema odločitve v morebitnih konfliktnih situacijah.

Dobro razvite skupinske značilnosti opazamo večinoma v manjših skupinah. Ko pa število članov preseže deset, medsebojni odnosi in skupinski procesi izgubljajo intenziteto. Skupinski procesi pojemajo pri večjih skupinah predvsem zato, ker zaradi števila članov ni realne možnosti, da bi imel vsak v skupini stike z vsemi.

Vsaka skupina ima vodjo. Brez vodje skupine praviloma ni. Nadalje mora imeti skupina skupen cilj, skupno socialno strukturo, sprejete norme in izdelano kulturo. Vsak član v skupini ima položaj, ki je določen v odnosu do položaja drugih. Bistveni za skupino so recipročni odnosi, ki med člani zagotavljajo stike in komunikacijo.

Delovna skupina je torej določljiva, strukturirana, sorazmerno trajna povezanost ljudi, ki imajo recipročne vloge v skladu s socialnimi normami, interesi in vrednotami pri doseganju skupnih ciljev organizacije (Možina, 2002:544).

Vsaka skupina nastane zato, da opravlja neko nalogo. Človek lahko združuje več interesov in pripada večim skupinam.

Tako kot medsebojni povezovalni odnosi, se v skupini pojavlja tudi nasprotovanje med članstvom in to zlasti v obdobju, ko skupina nastaja. Oba pojava sta potrebna za nastanek skupinske strukture in se med seboj dopolnjujeta.

Ločimo naslednje spremenljivke, ki vplivajo na procese v delovnih skupinah:

- vloga in položaj posameznika glede na naloge, ki jih opravlja;
- vodstvo, tip vodenja in odločanja – avtoritarno, demokratično ali liberalno;
- vzdušje in stopnja medsebojnega razumevanja in podpiranja;
- osebne značilnosti posameznikov;
- kohezivnost med člani skupine;
- norme in vrednote, ki vplivajo na člane skupine (Možina, 2002).

Vpliv skupine na posameznika je različen. Možno je, da skupina vpliva konformno ali pa heterogeno na svoje člane, kar se pokaže v procesu medsebojnega sodelovanja. Ta proces lahko povzroči uniformiranost ali pa popolno različnost vedenja. V teh primerih je pomembna vloga vodje, ki odloča in koordinira, da bi bilo v skupini doseženo zadovoljstvo članov in omogočena individualnost. Cilj skupnega dela ni dušenje individualnosti, temveč njeno vzpodbujanje.

Vsaka skupina mora obravnavati morebitne odklone svojih članov, kar vodi v izboljšanje delovanja skupine in doseganja ciljev.

V skupini imamo lahko različna medsebojna razmerja:

- prijateljsko sodelovanje, ki pomeni splošno usmeritev vseh članov k skupnim ciljem;
- nasprotovno tekmovanje, kjer prevladuje nasprotovanje, nezaupanje in sovražnost;
- prijateljsko tekmovanje - to je pozitivna usmerjenost k uspehu in idejam drugega;
- nasprotovno sodelovanje, kjer prevladuje negativna usmerjenost proti drugim in sodelovanje zaradi nujnosti doseganja rezultatov (Možina, 2002).

Produktivnost in iniciativnost sta odvisni od strukture skupine. Če je ta toga, se zmanjša iniciativnost in se pojavijo neformalne podskupine. Če je struktura ohlapna, se člani prepirajo o statusu, vlogi in namenu. Vodenje in odločanje je v obeh primerih oteženo. Energijo, ki jo je potrebno vložiti v integracijo, se odšteje od energije potrebne za večjo učinkovitost. Integriranost skupine še ne pomeni učinkovitosti.

Organizacijska struktura in način vodenja ter odločanja precej vplivata na nastanek in delovanje neformalnih skupin. V kolikor vodja daje prednost rezultatom pred medosebni stiki, lahko to povzroči nastanek neformalne skupine, ki je negativno nastrojena proti nadrejenim ali organizacijskim ciljem (Možina, 2002:549).

Skupina običajno v svojem razvoju preide skozi naslednje stopnje:

- oblikovanje; člani iščejo mesto in vlogo v skupini, se spoznavajo, ocenjujejo vodjo ter njegov način dela in se odločajo, ali ga bodo podprli ali mu nasprotovali;
- nasprotovanje; po začetnem spoznavanju pogosto sledijo konflikti; obstajata dve možnosti; ali vodja dopusti, da se konflikt do konca izrazi, ali pa ga omeji oziroma potlači, kar je slabša izbira, ki ostaja prikrita v skupini;
- pristajanje; za to stopnjo je značilno sodelovanje članov in vodje pri nastajanju skupnih norm in posameznih vlog; vodja ponavadi razvije bolj demokratičen slog vodenja in pritegne člane k sodelovanju, morda pa tudi k soglasnem načinu odločanja;
- izvajanje; pomeni iskanje najboljše poti in možnosti izvajanja za doseganje zastavljenih ciljev; vodja posluša člane in daje ustrezna navodila za izvajanje dela; vodenje in odločanje je prožno ter prilagojeno potrebam članov in stvarnosti dela;

- zaključevanje; to je zadnja stopnja v razvoju skupine; ko skupina opravi naloge in doseže cilje, lahko prevzame nove naloge z istimi člani in vodjo, ali pa se oblikuje nova skupina; možne so tudi vmesne variante (Možina, 2002:550).

Bolj ko vodilni podpirajo sodelovanje zaposlenih pri odločanju, bolj bodo zaposleni podprli organizacijske cilje. Krepitev samostojnosti pomeni dati članom več svobode pri delu, ti pa prevzamejo več odgovornosti. Skupina, ki ne more v ničemer odločati o svojem delu, naloge samo izvaja.

#### 4.3.2.4. Delovanje in odločanje v timih

Dosedanja prevladujoča birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, se umika novim tipom organizacije kot so projektne organizacije in timske mreže (Trpin, 1993:21).

Menedžerji s svojim znanjem ne morejo več reševati vseh problemov, ki ponavadi segajo na več strokovnih področij hkrati. Kot ustrezna oblika za premagovanje navedenih težav se je izkazal timski način dela. Ta način dela je tesno povezan s projekti (Rozman, 1993:209).

Izvajanje določene naloge s pomočjo sodelovanja članov skupine se imenuje timsko delo (Rozman, 1993:208).

Timski način dela je zelo razširjena oblika izvajanja kompleksnih nalog vodenja in odločanja, pri katerih potrebujemo znanja iz različnih strokovnih področij.

Pri skupinskem delu naloge razdelimo na delne naloge in vsak član skupine samostojno rešuje svojo. Pri timskem delu pa vsak član s svojim prispevkom in sprotno komunikacijo sodeluje pri skupni izdelavi naloge.

Tim je skupina za katero je značilno, da njeni člani sodelujejo pri odločanju in si pomagajo pri uresničevanju ciljev (Možina, 2002:542).

Funkcionalne razlike med delovno skupino in timom so predvsem v tem, da člani tima<sup>53</sup> bolj sodelujejo pri izvajanju določenih nalog, za razliko od članov skupine, kjer je tega sodelovanja manj. (Kovač v Gostiša, 1996:136).

Značilnost timov je torej participacija pri odločanju, oblikovanju in izvajanju skupnih ciljev.

Celoten proces izvajanja dela v timu poteka učinkoviteje kot v skupini. Pozitivne razsežnosti timskega dela in timske organizacije so predvsem:

- večja motivacija in s tem učinkovitost zaposlenih ter boljša medsebojna delovna integracija;
- boljše obvladovanje novih enkratnih in kompleksnih delovnih nalog;

---

<sup>53</sup> Timska oblika organiziranja dela je ena od možnih poti za doseganje večje učinkovitosti in uspešnosti organizacije. Temelji na ugotovitvah, da timsko delo bolje izkorišča človeške potenciale kot individualno, posebej pri intelektualnih delovnih nalogah.

- izgradnja organizacijske strukture, ki je bolj inovativna, prilagodljiva in usmerjena k potrebam uporabnika;
- zmanjšanje stroškov in povečanje hitrosti izvajanja celotnega delovnega procesa (Gostiša, 1996:137).

Razvoj tima se začne tedaj, ko se posamezniki odločijo, da bodo sodelovali pri neki nalogi. Pomembno pri timu je medsebojna odvisnost in zavedanje, da se timski cilji najuspešneje dosegajo z vzajemno pomočjo. Člani sodelujejo pri odločitvah pomembnih za tim in hkrati razumejo, da mora vodja včasih sam sprejeti končno odločitev, kadar je potrebno hitro ukrepati.

Nekateri menijo, da je timsko odločanje iluzija, saj je končno vodja tisti, ki je pristojen za odločanje. Drugi smatrajo, da je timsko odločanje daleč najboljšo in ga je potrebno prakticirati, ko je le mogoče.

Timsko odločanje ima prednosti in pomanjkljivosti. Prednosti timskega odločanja so zlasti:

- znanje in informacije tima presegajo iste resurse posameznika;
- posamezniki običajno rešujejo probleme po ustaljenih poteh, v timu pa se skozi medsebojne interakcije pokažejo možne alternativne rešitve; pogosta izmenjava mnenj omogoča sprejemanje odločitev, ki so sprejemljiveše za vse;
- če so člani lahko vplivali na skupno odločitev, so običajno tudi pripravljeni prevzeti večjo odgovornost, obenem pa to deluje kot dodatna motivacija pri izpolnjevanju nalog.

Glavne pomanjkljivosti pa so naslednje:

- socialni pritisk po vzdrževanju prijateljskih odnosov v timu vodi v konformnost in poenotenje mišljenja – včasih celo do t. i. skupinskega mišljenja; kakovost takih timov je vprašljiva;
- uspešnost tima se lahko zmanjša, če vodja prevlada v diskusiji; negativen učinek ima tudi očitna podpora mnenju enega ali le določenih članov; del članov se čuti odrinjene in je odklonilno razpoložen do sprejetih odločitev;
- pomemben element je tudi čas; izguba časa z iskanjem timske odločitve je nesmiselna posebno takrat, ko je individualna rešitev prav tako dobra ali še boljše kot timska (Možina, 2002: 564).

Najprimernejša velikost tima je pet do deset članov, sicer nastanejo težave v komuniciranju. Zato je pri kompleksnejših nalogah bolje oblikovati več timov, kot pa povečevati številčnost tima. Vodja mora posvečati preveč časa usklajevanju dela, kar zahteva prevelik napor, ki ga oddalji od članov. Timsko odločanje postane bolj centralizirano, s čimer je poudarjena vloga vodje.

Razlogi, zakaj v sodobnih upravnih organizacijah dajejo toliko poudarka timskega delu, so naslednji:



- organizacijski razvojni trendi so usmerjeni v decentralizacijo in hkrati v večje povezovanje;
- timsko delo je oblika participacije, pri kateri se združujejo psihološki, socialni in delovni vidiki; rezultati tega so sodelovanje, večje zadovoljstvo in uspešnost;
- timsko delo omogoča boljše medsebojno komuniciranje, večjo odgovornost zaposlenih za sprejete odločitve ter povečanje identifikacije z organizacijo (Možina, 2002:569).

#### 4.3.2.5. Projektna organizacija

Projekt je celota povezanih aktivnosti, potrebnih za realizacijo natančno določenega cilja, v okviru natančno določenega roka; ima omejena finančna sredstva, človeške in druge vire (Žurga, 2004:52).

Vsak projekt je unikaten in zahteva za realizacijo pričakovanih rezultatov dobro upravljanje, vodenje, načrtovanje in izvedbo.

Projektni menedžment pomeni planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje virov organizacije za izvedbo posameznih projektov. Projektni menedžment je tudi filozofija, način razmišljanja in delovanja, ki se mora vključiti v vodenje in upravljanje celotne organizacije, da bi uresničila svoje cilje in strategije (Kerzner v Žurga, 2004:49).

Za izvedbo vsakega projekta je treba vzpostaviti ustrezno projektno organizacijo. Projektna organizacija je začasna organizacijska struktura, vzpostavljena za čas trajanja projekta.

Projektno organiziranje vpliva na dezintegracijo organizacijskih struktur s hierarhično močjo in avtoritativnim vodenjem, ki ga spreminja v demokratično vodenje.

Projektna organizacija dela je primerna predvsem za uresničevanje kompleksnih projektov z velikim številom aktivnosti, ki jih ni mogoče učinkovito uresničevati v okviru tradicionalnih organizacijskih struktur.

Projektna organizacija se uvaja predvsem pri uresničevanju ciljev, ki zahtevajo visoko stopnjo usklajevanja velikega števila aktivnosti v okviru predvidenih rokov.

Uvajanje projektne organizacije vnaša v tradicionalno organizacijo nestabilnost, nova pravila obnašanja, vodenja ter spremembe, ki so povezane s sociološkimi in psihološkimi vidiki projektne dela.

Temeljne značilnosti projektne organiziranosti so:

- usmerjenost k nalogam;
- obravnavanje projekta kot celote;
- časovna razporeditev posameznih aktivnosti;
- stroškovna odgovornost;
- časovno omejena organiziranost;
- interdisciplinarno timsko delo;
- projektna organizacija deluje neodvisno od obstoječe organiziranosti;
- vsak projekt je nov in neponovljiv proces;

- vodstvo projekta prevzame za projekt polno odgovornost.

Faze projekta v njegovem izvajanju opredelimo na osnovi življenjskega cikla projekta. Kerzner opredeli naslednje faze projekta:

- opredeljevanje in dogovarjanje projekta;
- planiranje projekta;
- izvajanje projekta;
- zaključitev projekta (Kerzner v Žurga, 2004:54).

Pomembno je opredeliti finančni plan projekta ter opraviti formalno analizo stroškov in koristi. Analiza stroškov zajema stroške v vseh fazah življenjskega cikla projekta. Na podlagi zaključnega izračuna stroškov in koristi je možno izračunati, v koliko letih se bodo stroški projekta povrnili.

Funkcioniranje projektne usmerjene organizacije je nujna paradigma novega menedžmenta v državni upravi, katerega pomembni značilnosti sta tudi timsko delo v ploski organizacijski strukturi in pooblaščenje zaposlenih.

Projektne menedžment in projektne način dela sta sredstva za doseganje večje fleksibilnosti organizacij in zaposlenih ter za povečevanje učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela (Žurga, 2004:66).

Slovenska ministrstva izvajajo številne razvojne projekte. Vse te projekte je treba realizirati z viri, ki so na vsakem ministrstvu omejeni in to poleg opravljanja svoje temeljne dejavnosti. Postavljanje prioritet, razporejanje virov ter spremljanje napredka mora zato potekati na najvišji vodstveni ravni vsakega ministrstva.

Maja 1997 je slovenska vlada sprejela *metodologijo vodenja projektov v državni upravi in odločitev za pričetek postopnega, selektivnega izobraževanja in uvajanja enotne metodologije za vodenje projektov v državni upravi* ter sklenila, da je nosilec uvajanja metodologije ministrstvo za notranje zadeve, kot pristojno ministrstvo za področje uprave (Žurga, 2004:84).

Metodologija vodenja projektov v državni upravi je bila izdelana na osnovi angleške metodologije vodenja projektov PRINCE (Žurga, 2004:84).

Metodologija je splošne narave in je namenjena vodenju vseh vrst projektov. Splošni del metodologije vodenja projektov v državni upravi opredeljuje postopke, dokumente in organizacijo projektov v državni upravi, ne glede na področje projektov. Zajema naslednja poglavja: organiziranost projekta, načrtovanje, nadziranje izvedbe projekta in poročanje, postopek za izvedbo projekta, projektne dokumentacije, nadziranje kakovosti izdelkov projekta, upravljanje z izdelki projekta, obvladovanje tveganj, izdelki, obrazci ter slovar (pojmovnik slovenskih in angleških izrazov), v dodatku pa so vključene nekatere metode in tehnike načrtovanja projektov (Žurga, 2004:84).

Priročnik metodologija vodenja projektov v državni upravi vsebuje še referenčne modele projektov.

V začetku leta 1999 je ministrstvo za notranje zadeve vsem ministrstvom, njihovim organom v sestavi, vladnim službam in upravnim enotam posredovalo vprašalnike, katerih namen je bil pridobiti podatke o obsegu projektnega dela v državni upravi. Iz prejetih odgovorov ni bilo mogoče sklepati na celovito stanje na področju projektnega dela v upravi.

Pri nekaterih državnih organih je bil izkazan precejšen obseg projektnega dela, pri nekaterih pa projektnega dela skoraj ni bilo (Žurga, 2004:85).

Leta 2000 je bila pod okriljem urada za organizacijo in razvoj uprave na MNZ izvedena mnenjska raziskava o uvajanju in uporabi projektnega menedžmenta v slovenski državni upravi. Glavne ugotovitve raziskave so bile naslednje (Logar v Žurga, 2004):

- naloge vodenja in sodelovanja v projektih skupinah predstavljajo okoli 19% vseh nalog, kar kaže na to, da se večina nalog izvaja na neprojekten način;
- projektni menedžment se v državni upravi še vedno uporablja kot tehnika dela parcialnih enkratnih nalog, predvsem s področja razvoja in informacijske tehnologije;
- vodilni menedžment ne podpira dovolj uporabe projektnega menedžmenta in ga tudi premalo načrtno in aktivno uvaja v procese dela;
- ključni problem pri uvajanju projektnega menedžmenta je organiziranost državne uprave in ustrezna umestitev projektne organizacije v obstoječo organizacijsko strukturo;
- vodje projektov nimajo vseh potrebnih pristojnosti za učinkovito vodenje projektov, kar izhaja iz neustrezne organizacijske strukture, ki ni ustrezno rešila medsebojnega prepletanja funkcionalnega in projektnega načina upravljanja.

Pričakovati je, da se bo obseg projektnega dela v slovenski državni upravi bistveno povečal predvsem iz naslednjih razlogov:

- vloga osrednje državne uprave se bo vedno bolj spreminjala od izvajalca storitev do dejavnika, ki te storitve zagotavlja in postavlja zanje ustrezne okvire; ojačana bo razvojna in pospeševalna funkcija ministrstev;
- vključenost ministrstev in drugih državnih organov v različne programe projektov, kot so npr. reforma uprave, program e-uprava idr.;
- stalno naraščanje zahtev in prizadevanj za izboljševanje procesov in delovanja organizacij državne uprave, kar bo rezultiralo v številnih projektih ali v programih projektov;
- projektni timi bodo vedno bolj čezsektorski in medorganizacijski (Žurga, 2004:88).

Področja, ki jim bo pri uveljavljanju projektnega menedžmenta potrebno posvetiti posebno pozornost, pa so zlasti naslednja:

- sprememba odnosa do projektnega menedžmenta v upravi; tudi projektno delo mora postati običajen način dela in ne neka posebnost, ki odstopa od osnovnih delovnih zadolžitev;
- inkorporacija projektnega menedžmenta v celovit menedžment organizacij v upravi; razrešiti bo treba probleme inkorporacije projektne organizacije v formalno organizacijsko strukturo in probleme odgovornosti;
- vzpostavitev trdnih temeljev za integracijo strateškega in projektnega menedžmenta, kar zahteva tudi ustrezno usposabljanje ter bolj načrtno uvajanje metodologije vodenja postopkov v državni upravi; to bo zahtevalo oblikovanje notranjega svetovalnega tima za podporo posameznim projektom uvajanja projektnega menedžmenta;
- nadaljnji razvoj metodologije vodenja projektov v državni upravi in razvoj metodoloških orodij v smislu operacionalizacije metodologije in za podporo njenemu skrbništvu; izrednega pomena je vzpostavitev baze znanja, na osnovi že izvedenih projektov, opredelitev tipov oziroma vrst projektov in razvoj referenčne projektne strukture zanje, ki je lahko podlaga za boljše načrtovanje projektov ter za njihovo bolj učinkovito izvedbo;
- integracija strateškega in projektnega menedžmenta za realizacijo ciljev organizacije, razporejanje virov in upravljanje delovne izvedbe (Žurga, 2004:90).

#### 4.3.3. KAKOVOST, USPEŠNOST IN UČINKOVITOST KOT DEJAVNIKI SPREMEMB UPRAVNEGA ODLOČANJA

Poleg drugačnega oziroma sodobnejšega upravljanja s človeškimi viri, vključno s povečanjem obsega timskega in projektnega dela, bo v bodoče potrebno več pozornosti nameniti kakovosti delovanja uprave in merjenju rezultatov. Predvsem slednje v slovenski državni upravi praktično ni prisotno.

Kakovost je pojem, ki ima za cilj izvajati storitve na osnovi postavljenih normativov in s pomočjo kontinuiranih izboljšav.

##### 4.3.3.1. Kakovost v državni upravi

Z izrazom kakovost državne uprave mislimo na kakovost delovanja državne uprave in kakovost njenih storitev.

Kakovost pomeni skladnost z veljavnimi standardi ter s pričakovanji strank. V državni upravi pomeni to po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi, po drugi pa skladnost delovanja s pričakovanji državljanov kot uporabnikov njenih storitev (Žurga, 2001:7).

V najširšem smislu je kakovostna storitev tista, katere načini izvajanja in lastnosti outputa dosegajo zahteve uporabnikov oziroma svoj namen (Pečar, 2001a:75).

V tem smislu zajema kakovost programske učinke - to je končne izide neke javne politike. Zadovoljstvo oziroma nezadovoljstvo državljanov se kaže npr. na volitvah.

Zato pridobiva kakovost izvajanja upravnih storitev vse bolj na pomenu. Državna uprava spoznava povezavo med kakovostjo storitev in racionalnostjo delovanja, državljani kot davkopllačevalci pa se vse bolj zavedajo svojih pravic. Pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja in izvajanja storitev se organizacije državne uprave vse bolj naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja.

Kakovost v državni upravi se kaže z njenimi osnovnimi cilji: povečanjem zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanjem uspešnosti in učinkovitosti, obvladovanjem stroškov, izboljšanjem preglednosti delovanja, dvigom ugleda in prepoznavnosti ter pridobivanjem certifikatov kakovosti za posamezno upravno enoto (Bohinc, 2001:67).

Uvajanje sistema kakovosti v državno upravo temelji na principu postopnih (inkrementalnih) sprememb oziroma majhnih korakov stalnih izboljšav. Proces mora biti podprt z ustreznim odločanjem, vodenjem, motiviranjem in ustvarjanjem ugodne klime za spremembe.

Poudarjanje kakovosti storitev in delovanja spreminja odnos med upravo in državljani. Nekateri razmišljajo, da bi se državna uprava morala umakniti s tistih področij, na katerih zasebni sektor opravlja strokovno učinkovite in kakovostne storitve; po njihovem mnenju bi bilo potrebno poiskati nove načine zagotavljanja javnih storitev, zasnovanih na upravi, ki storitve zagotavlja in ne na upravi, ki storitve izvaja. S tem naj bi izboljšali kakovost storitev in znižali njihovo ceno (Žurga, 2001:35).

*Tabela 4.16: Ali se strinjate s prenosom izvajalske funkcije posameznih storitev državne uprave v zasebno sfero?*

V celoti se strinjam	39	7,8%
V glavnem se strinjam	41	8,2 %
Le delno se strinjam	231	46,2%
Ne strinjam se	189	37,8%
N	500	100%

*Skoraj polovica vprašanih je odgovorilo, da se s tem delno strinja, pa tudi tistih, ki se s tem ne strinjajo je precej. S prenosom v glavnem ali v celoti soglaša 16 odstotkov respondentov.*

*Tabela 4.17: Zakaj menite tako?*

Uprava je že sedaj preveč razdrobljena	94	18,8%
Državna uprava je bolj usposobljena za izvajanje javnih storitev	113	22,6%
Prevladal bi ekonomski interes nad javnim	112	22,4%
Kvaliteta storitev bi padla	69	13,8%
Povečala bi se kakovost in učinkovitost izvajanja storitev	24	4,8%
Storitve bi se pocenile	29	5,8%
Nadzor nad izvajanjem storitev bi bil otežen	31	6,2%
Uprava bi postala bolj odprta do državljanov	21	4,2%
Drugo	7	1,4%
N	500	100%

*Da je uprava bolj usposobljena za izvajanje javnih storitev meni največ zaposlenih. Pri precejšnjem delu je prisoten tudi strah pred prevlado ekonomskega interesa nad javnim, slabih 10 odstotkov pa je takih, ki v prenosu izvajanja upravnih storitev v zasebno sfero vidijo pozitivne učinke.*

Pričakovanja uporabnikov po kakovostnih upravnih storitvah zahtevajo od državne uprave takšno raven delovanja pri zagotavljanju storitev, da bo zadovoljstvo uporabnikov doseženo.

Pritiski gredo predvsem v smeri:

- zniževanja stroškov;
- zadovoljevanja višjih zahtev;
- izboljšanja učinkovitosti in uspešnosti;
- odgovarjanja na zahteve po povečani vlogi uporabnikov storitev (Žurga, 2001).

Zagotavljanje in zviševanje nivoja kakovosti je kontinuiran proces in je odvisen od zadovoljstva strank, izboljšanja komunikacijskih tokov, usposabljanja zaposlenih, spremljanja problemov in odzivanja nanje ter izdelave ustreznih standardov kakovosti. Od teh standardov, kakor tudi nagrad, priznanj ter pozitivnega zgleda vodstva, je odvisna kakovost.<sup>54</sup>

Pri zagotavljanju kakovosti je zelo pomembna informacijska tehnologija, ki zagotavlja hitrejši pretok informacij in reševanje zadev, hitrejše odločanje, večjo ažurnost in transparentnost, racionalizacijo delovnih procesov itd.

Pomembni so tudi interni procesi v upravni organizaciji in odnosi med zaposlenimi. V kolikor tu prihaja do zastojev in kratkih stikov, se to odraža na kakovost storitev.

Kakovost pomeni tudi odprt in demokratičen odnos uprave do uporabnikov. Če takega odnosa ne bo, bo to povzročilo nezadovoljstvo na strani uporabnikov, odpor javnosti, pritiske na politiko ter zahteve po spremembah.

#### *4.3.3.1.1. Merjenje kakovosti v državni upravi*

Kakovosti ne moremo doseči, če ne merimo končnih učinkov izvajanih storitev. Brez meritev inputov in outputov si ne moremo zamisliti kakovostnega delovanja uprave. Meritve morajo biti namenjene nadzoru kakovosti in ugotavljanju obsega izboljšav.

Za kvalitetne meritve je potrebno določiti kazalce kakovosti. Determinante kakovosti so urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost,

---

<sup>54</sup> V dokumentu *Politika kakovosti državne uprave*, ki ga je leta 1996 izdala vlada RS, so navedena naslednja načela: etično ravnanje, partnerski odnos navznoter in navzven, približevanje evropskim standardom ter nadaljnji razvoj pravno-ekonomskega sistema, ki bo omogočal evropsko kakovost, skrb za lastno izobraževanje ter učinkovito ter smotrno (po)rabo proračunskih sredstev.

dostopnost ter komuniciranje in razumevanje strank, pri čemer imata največji pomen zanesljivost in odzivnost (Verbič v Kovač, 2000:215).

Pri obravnavanju ključnih dejavnikov kakovosti je potrebno preveriti vse lastnosti storitve (stroške, natančnost, čas, odnos upravnih delavcev itd.). Le na tej osnovi se lahko oblikuje politiko in sprejema odločitve, ki privedejo do temeljev za kvalitativno izboljšanje poslovanja.

Kakovost je možno zagotoviti skozi štiri faze: zbiranje podatkov, planiranje, uvajanje, in nadzor. V prvi fazi zbiranje podatkov in informacij omogoči ugotavljanje trenutnega ali dejanskega stanja. Z uporabo vprašalnikov, anket in drugih vrst meritev pridobimo podatke o morebitnem odstopanju med prakso in planiranimi procesi. V teh postopkih naj bi postalo jasno, kje so razlogi nezadostne kakovosti. Pridobljeni podatki nam omogočajo načrtovanje oziroma planiranje. Uvajanje izbranih ukrepov moramo načrtovati z upoštevanjem vseh pomembnih dejstev na različnih področjih, ugotovljenih v dveh predhodnih fazah.

Koristen je nadzor in primerjava rezultatov z ostalimi organizacijami znotraj državne uprave, pa tudi s privatnimi subjekti, ki opravljajo dejavnost javnega pomena.

Meritve in vrednotenje rezultatov se opravlja na podlagi konkretnih kazalcev kot so:

- število sprejetih vlog;
- identificiranje pogostosti in vrste ozkih grl;
- merjenje pogostosti in vrste napak;
- število upravnih zadev;
- število pritožb;
- število rešenih pritožb v prid strankam;
- število delovnih ur v posameznih postopkih itd.

Za pridobivanje informacij o kakovosti predlaga Pečar meritve naslednjih elementov:

- učinkovitost;
- ekonomičnost;
- efektivnost;
- enakomernost;
- enakopravnost;
- zakonitost;
- natančnost;
- zanesljivost;
- čakalne dobe (Pečar, 2001a).

Take meritve so dodatno orodje za hitrejše in boljše upravno odločanje in prispevajo k sprotnemu dopolnjevanju dejavnikov, ki prispevajo k večji kakovosti. V osnovi gre za ugotavljanje skladnosti rezultatov s potrebami in pričakovanji državljanov. Kakovost se mora,

tako kot vse druge elemente delovanja, konstantno preverjati v funkciji sprotnih dogajanj, kar predstavlja kontinuiran proces.

*Tabela 4.18: Ali se strinjate z uvedbo stalnega merjenja kakovosti dela javnih uslužbencev?*

Da	48	9,6 %
Ne	452	90,4%
N	500	100%

*Razmerje med pozitivnimi in negativnimi odgovori jasno kaže stališče anketiranih do tega vprašanja.*

*Tabela 4.19: Zakaj menite tako?*

Kakovost upravnega dela ni merljiva kategorija	103	20,6%
Uprava ne proizvaja storitev, ki bi konkurirale na trgu	54	10,8%
Glavni namen uprave je delovanje v službi javnosti in ne doseganje merljivih standardov	82	16,4%
Za merjenje kakovosti bi potrebovali preveč časa in kadrov	49	9,8%
Upravno delo je preveč raznovrstno za izvajanje takih meritev	77	15,4%
To bi pozitivno vplivalo na motivacijo zaposlenih in kakovost njihovega dela	48	9,6%
Zadovoljstvo državljanov je zadostno merilo kakovosti	21	4,2%
To bi povzročilo nepotrebne napetosti med zaposlenimi	61	12,2%
Drugo	5	1%
N	500	100%

*Večina odgovorov gre v smeri, da kakovosti upravnega dela iz različnih razlogov ni mogoče oziroma smiselno meriti. Le slabih deset odstotkov vprašanih meni, da bi imelo merjenje kakovosti pozitivne učinke.*

Kontinuiran sistem meritev, primerjav, nadzora in poročanja zagotavlja, da se postopki izvajajo pravilno, obenem pa se odpravijo vzroki za pomanjkljivosti; s tem se zagotovi čimbolj konsistentno izvajanje nekega dela (Pečar, 2001a:39).

Če želimo razviti bolj kakovostne načine izvajanja storitev v državni upravi, ki bodo stalno sledili potrebam uporabnikov, moramo uporabiti primerne metode za zbiranje informacij in te ustrezno analizirati, še preden sprejemamo odločitve. Metoda statistične kontrole procesov je zato tesno povezana s sistemom zagotavljanja kakovosti (Pečar, 2001a:37).

#### 4.3.3.2. Uspešnost in učinkovitost v državni upravi

Uspešnost lahko opredelimo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju določene stopnje zadovoljstva strank (Neely v Žurga, 2001:83).



Etzioni definira učinkovitost kot razsežnost doseganja zastavljenih ciljev (Etzioni v Pečar, 2001a:43).

Zaradi pritiska po zniževanju stroškov je tudi državna uprava vse bolj odprta do uvajanja načel iz zasebnega sektorja (konkurenčnost, kakovost, učinkovitost, uspešnost ipd.).

Kot odgovor na zahteve po izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti upravnih sistemov se pojavljajo mnenja o nujnosti merjenja storilnosti na ravni posameznega zaposlenega; merilo naj bi se obseg in tudi kakovost opravljenega dela v enoti časa. Vodje v organizacijah lahko dobijo z merjenjem delovnih rezultatov pregled nad sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej podlagi odločajo, komu bodo zaupali izvedbo zahtevnejših nalog in projektov.

Čeprav o uspešnosti in učinkovitosti pogosto govorimo hkrati, sta to ločena pojma.

Uspešnost se enači z doseganjem zastavljenih ciljev, medtem ko je učinkovitost pozitiven rezultat primerjave med vloženimi viri (inputom) in dobljenimi rezultati (outputom) (Kovač, 2000:224).

Učinkovitost dela ne pomeni nujno uspešnosti in obratno. Če pomeni učinkovitost ohranjanje obsega storitev ob čim manjših stroških, potem pomeni uspešnost doseganje zastavljenih ciljev ob upoštevanju kriterija kakovosti.

Uspešnost v neki organizaciji obsega:

- uspešnost (v smislu doseganja zastavljenih ciljev);
- učinkovitost (pozitivna primerjava med vloženim in dobljenim);
- ekonomičnost oziroma smotrnost ravnanja s proračunskimi sredstvi;
- prilagodljivost;
- družbeno sprejemljivost organizacijskih ciljev in delovanja (Kovač, 2000:224).

Informacije o uspešnosti delovanja se pogosto uporabljajo kot pomoč pri odločanju o uporabi resursov, redkeje pa kot edina podlaga za finančne odločitve (Pečar, 2001a:73).

Pri uspešnosti in učinkovitosti državne uprave nas med drugim zanima tudi, kako uspešna in učinkovita je posamezna vlada in njene službe pri reševanju gospodarskih težav posamezne družbe (Ferfila v Žurga, 2001:19).

Ocenjevanje vlade je seštevek ocen dela posameznih resorjev, organov v sestavi in služb pri sprejemanju in izvajanju posameznih programov.

Da bi bila slovenska državna uprava konkurenčna, je nujno izboljšati učinkovitost, znižati stroške in spremeniti odnos do strank. Pri tem ne gre le za ustrezen sistem organiziranja, temveč tudi na spremembo vrednot in miselnih vzorcev pri zaposlenih.

Uspešnost in učinkovitost v državni upravi merimo iz naslednjih razlogov:

- identifikacija uspeha ali morebitnega neuspeha;
- odprava napak;
- pridobivanje javne in politične podpore (Kovač, 2000).

Za razliko od zasebnega sektorja, kjer trg uravnava ponudbo in povpraševanje ter izloča neuspešne, slovenska državna uprava še ni izpostavljena kompetitivnosti trga; zato je premalo stimulirana k zniževanju stroškov in večanju učinkovitosti, čeprav so tudi na tem področju opazne spremembe. Če je v zasebnem sektorju v ospredju predvsem komercialni interes, ki se meri z dobičkom, je v javnem sektorju pomembno predvsem zagotavljanje nujnih javnih storitev in izvajanje programov, kar se odraža v reakcijah državljanov, predvsem na volitvah.

Doseganje večje učinkovitosti in uspešnosti je v državni upravi oteženo predvsem zaradi treh razlogov:

- mnoge organizacije državne uprave so monopolni izvajalec storitev; zaradi odsotnosti konkurence uporabniki nimajo izbire, kar nestimulativno vpliva na izvajalce;
- državni sektor ne proizvaja prepoznavnih in otipljivih produktov, kar otežuje merjenje kakovosti;
- stranke niso tako jasno definirane in locirane kot v zasebnem sektorju.

#### *4.3.3.2.1. Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v upravi*

Od državne uprave se pričakuje postopno uvajanje merjenja učinkov posameznih politik in redno poročanje javnosti. Glavni namen merjenja uspešnosti in učinkovitosti delovanja v organizacijah državne uprave je v ustvarjanju analitičnih osnov za boljše odločanje. Pri uvajanju meritev uspešnosti delovanja ni dovolj obravnavati le tehnične vidike, ampak tudi človeške in kulturne dejavnike, ki prav tako vplivajo na uspešnost uprave.

Pri ugotavljanju uspešnosti uprave moramo vključiti tudi etične kriterije uspešnosti, ki so naslednji: na makro ravni je to presojanje, kaj organizacija mora oziroma česa ne sme storiti v okviru nacionalnega ali mednarodnega interesa; na organizacijski ravni so to obveznosti organizacije do različnih interesnih skupin in usklajevanje konfliktov med njimi; na individualni ravni pa je v ospredju skrb za dobrobit posameznika v organizaciji (Ferfila in Kovač v Brezovšek, 2004:263).

Merjenje uspešnosti delovanja že v gospodarskih organizacijah ni enostavna naloga, v organizacijah državne uprave pa je to še toliko težje. Poleg pomanjkanja tehnično-analitičnih osnov za definiranje meril in kazalcev, so v državni upravi potrebne tudi politične odločitve na najvišji ravni, da do ocenjevanja, merjenja in drugih načinov nadzora sploh pride. Obstajati mora politična volja in pripravljenost za ocenjevanje in merjenje ter resursi za gradnjo informacijskega sistema za spremljanje procesov in doseženih rezultatov.

Strokovnjaki s področja menedžmenta v javnem sektorju se strinjajo, da je poleg privatizacije upravnih storitev, ki pomeni en način za izboljšanje učinkovitosti, druga pot prav merjenje uspešnosti delovanja ( Pečar, 2001a:70).

*Tabela 4.20: Ali se vam zdi merjenje učinkovitosti in uspešnosti dela javnih uslužbencev potrebno?*

Da	62	12,4%
Ne	438	87,6%
N	500	100%

*Tudi pri tem vprašanju izrazito prevladuje odstotek tistih, ki menijo, da merjenje učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela ni potrebno.*

*Tabela 4.21: Zakaj menite tako?*

Pomembno je dobro opraviti delo in ne hitrost ali količina	105	21%
Upravno delo se preveč razlikuje za enotno metodologijo merjenja	63	12,6%
Težko bi bilo definirati merljive kazalce učinkovitosti in uspešnosti	67	13,4%
Merjenje učinkov bi stimulatивно vplivalo na opravljeno delo	62	12,4%
Neprestano merjenje bi bilo za javne uslužbence obremenjujoče	91	18,2%
Povečala bi se storilnost, delo pa bi bilo opravljeno slabše	103	20,6%
Drugo	9	1,8%
N	500	100%

*Večina anketiranih smatra, da je za državno upravo pomembneje dobro opraviti delo, kot pa stremeti k doseganju merljivih kazalcev uspešnosti in učinkovitosti. Merjenje naj bi sicer povečalo storilnost, delo pa bi bilo opravljeno slabše. Da bi sistematično merjenje učinkovitosti in uspešnosti stimulatивно vplivalo na javne uslužbence, meni le dobrih 12 odstotkov vprašanih.*

Zahteve, da se naredi več z manj porabljenih proračunskih sredstev, so usmerile pozornost na metode ugotavljanja uspešnosti delovanja uprave na podlagi:

- razvoja merilnih sistemov za ugotavljanje, če so bili cilji doseženi ob najmanjših stroških;
- iskanja načinov za čim večjo odgovornost menedžerjev v državni upravi pri doseganju zastavljenih ciljev.

Upoštevati je treba, da so merila uspešnosti delovanja slovenske državne uprave še v razvojni fazi in niso niti celovita, niti sistematična. Dosedanje izkušnje kažejo, da zahtevajo sistemi meritev uspešnosti delovanja kar nekaj let, da v celoti zaživijo (Pečar, 2001a:71).

Učinkovitost lahko merimo z različnimi kazalci: število delovnih ur, število opravljenih zadev v določenem času, število uporabnikov, ki so bili deležni storitev, zmanjšanje števila zaostalih zadev, število sproti rešenih novo prispelih zadev itd.

*Tabela 4.22: Kaj od omenjenega bi po vašem mnenju prineslo stalno merjenje rezultatov upravnega dela?*

Večjo kakovost, uspešnost in učinkovitost upravnega dela	51	10,2%
Večji pritisk na zaposlene	205	41%
Preveliko podrejanje upravnega dela merljivim kazalcem	244	48,8%
N	500	100%

*Največ anketiranih še vedno meni, da bi stalno merjenje rezultatov njihovega dela pomenilo prevelik pritisk na zaposlene in preveliko podrejanje njihovega dela doseganju merljivih kazalcev. Pozitivno se je do vprašanja opredelilo le dobrih deset odstotkov vprašanih.*

Postavljanje standardov, oblikovanje kazalcev, merjenje delovne izvedbe, obveščanje javnosti, poročanje zakonodajnemu telesu ipd., štejemo kot načine za povečanje transparentnosti in doseganje boljšega nadzora nad uspešnostjo in učinkovitostjo vlade in uprave.

Analiza držav OECD je pokazala, da se lahko z evalvacijo:

- izboljša učinkovitost;
- omogoča ustvarjanje novih oblik dodajanja vrednosti;
- pomaga ustvariti tekmovalnost;
- pridobi informacije za konkretne rešitve za odločevalce v državni upravi (Žurga, 2001).

Celotna dejavnost spremljanja in ocenjevanja delovanja državne uprave mora biti omejena z načelom ekonomičnosti in ne sme biti dražja od koristi, ki jo prinaša.

Zniževanje stroškov v tekočem letu ima lahko dolgoročne posledice in povzroči slabitev resursov za povečanje učinkovitosti v prihodnje. Kazalci dosežkov, ki upoštevajo le sedanje stanje, so lahko zavajajoči, v kolikor zanemarjajo prihodnost in razvoj. V primeru organizacije privatnega sektorja, ki jo vodi lastnik, že lastninski interes odločevalca vodi k upoštevanju prihodnosti. Pri organizacijah državne uprave pa lahko interes menedžmenta vežemo k prihodnjim učinkom le z stimulativnimi menedžerskimi pogodbami ter spodbudnimi dodatki k plači.

Temeljni pogoji za uspešen razvoj sistema meritev upravnega delovanja so:

- opravljena celovita analiza ciljev;
- zagotovljena dovolj močna politična podpora odločevalcev;
- zagotovljena podpora in sodelovanje zaposlenih;
- pripravljenost zaposlenih, da se prilagodijo nameravanim organizacijskim, sistemskim in kulturnim spremembam.

Velika ovira, ki jo je treba premostiti, je negativen odnos zaposlenih do merjenja uspešnosti in učinkovitosti delovanja ter latenten strah pred ugotavljanjem razmerja med zastavljenimi in doseženimi cilji.

Glavna rešitev za upravo, ki je omejena s številnimi pravili, je preusmeritev pozornosti od pravil k rezultatom. Zaenkrat, če analiziramo različne programe javne porabe, je ta pristop še v povojih. Vsako poudarjanje evalvacije najprej zahteva, da se proces začne z jasno postavitvijo ciljev, vendar pa imajo številne javne politike več kot en cilj in nekateri so si tudi v nasprotju. Res pa je, da je merjenje in povečevanje gospodarnosti javnega sektorja eden najtežje rešljivih problemov. Manjkajo zlasti metodologija vrednotenja javnih politik ter standardi merjenja učinkovitosti in uspešnosti institucij in posameznikov ter spodbujanje konkurenčnosti in primerjanja med njimi. Poleg tega ni dovolj motivacijskih dejavnikov, ki bi menedžment v upravi spodbujali k racionalizaciji (Brezovšek, 2004:266).

*Tabela 4.23: Ali se strinjate, da bi moral biti položaj zaposlenih v hierarhiji državne uprave odvisen izključno od rezultatov njihovega dela?*

V celoti se strinjam	54	10,8%
V glavnem se strinjam	68	13,6%
Le delno se strinjam	266	53,2%
Ne strinjam se	112	22,4%
N	500	100%

*Približno četrtnina anketiranih se z vprašanjem strinja. Še vedno pa prevladujejo tisti, ki se strinjajo le delno, ali pa se sploh ne strinjajo.*

*Tabela 4.24: Zakaj menite tako?*

Rezultati morajo biti edini kriterij	64	12,8%
To vodi v preveliko tekmovalnost	101	20,2%
Zaradi problema subjektivne presoje ocene rezultatov	73	14,6%
To slabi medčloveške odnose	91	18,2%
Rezultate upravnega dela je težko objektivno meriti	112	22,4%
Načelo kriterija rezultatov koristi razvoju uprave	47	9,4%
Drugo	12	2,4%
N	500	100%

*Da bi morali doseženi rezultati najbolj vplivati na hierarhični položaj zaposlenih meni le dobrih 20 odstotkov vprašanih, ostali pa imajo določene pomisleke.*

Tabela 4.25: Čemu od naštetega pripisujete največji pomen?

Realizaciji osebnih ciljev	71	14,2%
Dobrim medčloveškim odnosom	137	27,4%
Etičnosti ravnanja	51	10,2%
Delovanju v javno dobro	72	14,4%
Hitremu napredovanju	78	15,6%
Višini plače	91	18,2%
N	500	100%

*Največ anketiranih glavni pomen še vedno pripisuje dobrim medčloveškim odnosom, vendar pa je tistih, ki dajejo prednost višini plače in hitremu napredovanju, več kot tistih, ki preferirajo etičnost ravnanja in delovanje v javno dobro.*

V naši državni upravi je bilo kakršnokoli ocenjevanje (razen dodeljevanja dodatka za uspešnost) v manjši meri prisotno, v novem zakonu o javnih uslužbencih,<sup>55</sup> pa naj bi bilo napredovanje zaposlenih odvisno tudi od ocene nadrejenih. Zakon predvideva tudi vsakoletne pogovore z zaposlenimi, kar pa se zaenkrat še ne izvaja, pa tudi napredovanje zaenkrat še vedno poteka na stari način.

Tabela 4.26: Kaj po vašem mnenju prinaša nov zakon o javnih uslužbencih, ki določa, da bo napredovanje uslužbencev odvisno tudi od ocene nadrejenih?

Večjo učinkovitost in kakovost dela	24	4,8%
Napredovanje na podlagi subjektivne presoje	103	20,6%
Znatne razlike v hitrosti napredovanja in višini plač	77	15,4%
Več tekmovalnosti med zaposlenimi	68	13,6%
Večjo moč nadrejenih nad zaposlenimi	182	36,4%
Večjo motivacijo zaposlenih	37	7,4%
Drugo	9	1,8%
N	500	100%

*V odgovorih je opaziti zelo očitno bojazen pred nevarnostjo zlorab določb novega zakon s strani nadrejenih nasproti podrejenim. Tisti, ki menijo, da nov zakon pomeni prednost za sposobne in ambiciozne, so v izraziti manjšini.*

Na uspešnost vpliva tudi motiviranje v obliki denarnih nagrad. Sredstva za stimulacijo oziroma uspešnost so v naši državni upravi, razen za vodilni kader, trenutno zelo nizka in ne predstavljajo adekvatnega nadomestila uspešnemu posamezniku. Poleg tega se dodatki za uspešnost dodeljujejo netransparentno, protekcionistično in so vir nenehnih sporov in nesoglasij med zaposlenimi.

<sup>55</sup> Ur. l. RS, št. 56/2002 (XV. poglavje - ocenjevanje uradnikov, člani št. 111, 112, 113, 114, 115, 116 in 117).

Ustrezno nagrajevanje je predvsem pomembno z vidika zadovoljstva javnih uslužbencev s svojim materialnim položajem. Zadovoljstvo s svojim materialnim položajem je namreč eden tistih pogojev, ki v veliki meri stimulira državne uradnike k upoštevanju moralnih vrednot in etike pri delovanju in odločanju v državni upravi.

#### **4.4. VLOGA ETIKE IN MORALE PRI ODLOČANJU V DRŽAVNI UPRAVI**

Etika je skupek moralnih principov. Sestavljajo jo splošno sprejeta pravila vedenja v določeni družbi, obenem pa je eden od dejavnikov, ki določajo proces odločanja.

Etika javnih uslužbencev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi (Haček, 2001:109).

Pojma morala in etika predstavljata pomembne moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika in kot subjekta v družbi. Sistem vrednot, ki prevladuje v družbi, prevladuje tudi v upravi; uprava pa je le odsev moralnega stanja v družbi (Brezovšek, 2004:261).

Znanstveniki, ki se soočajo z vprašanji in pomenom moralnih norm trdijo, da te predstavljajo vmesni člen v odnosih v družbi, regulirajo odnose v določeni družbeni strukturi, ustvarjajo ravnovesje v teh odnosih, reagirajo na posamezne pojave in vrednotijo primernost ravnanja posameznika v skupini, kateri pripada (Boštich, 2002:11).

Morala predstavlja določene vrednote, ki so za pripadnike posameznih struktur v družbi pomembne in se odražajo v pravilih in ravnanjih. Ukvarja se s pojmom, kaj je dobro in kaj slabo, z iskanjem vedenjskih vzorcev za posamezne dele družbe in družbo kot celoto.

Etika vključuje način ravnanja oziroma obnašanja človeka in ustvarja primerne medsebojne odnose v družbi.<sup>56</sup> Moralne in etične norme v družbi so torej tiste vrednote, ki se oblikujejo na podlagi družbene zavesti vzporedno z javnim mnenjem. Oblikujejo se z namenom, da jih posameznik sprejme kot svojo osebno obveznost ter kot podlago za svoje delo in odnose, ki so usklajeni z interesi družbenega okolja (Boštich, 2002:12).

V upravni dejavnosti je okvir dela sicer opredeljen z zakonitostjo, vendar mora poleg normativne zapovedi kot del organizacijske kulture zaživeti tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti (Brezovšek, 2004:263).

Prav državni oziroma upravni organi so tisti, ki na podlagi zakonov odločajo o pravicah ter obveznostih državljanov in uporabnikov. Zato je potrebno sprejeti posebna pravila namenjena njihovem ravnanju in odnosu do državljanov, ki jih te odločitve zadevajo. Vgrajevanje etičnih sestavin v ustavo in zakonodajo ne pomeni določanja odnosa uradnikov do okolja, temveč predvsem ščiti državljanke pred neetičnim obnašanjem uradnikov.

---

<sup>56</sup> Besedi etika in morala sta istopomenski, le da ima prva koren v grščini, druga pa v latinščini. Vse bolj pa prodira raba, ki pravi, da je odločanje v skladu z vrednotami ljudi etično, ravnanje v skladu s temi odločitvami pa moralno. Seveda lahko govorimo tudi o moralnem odločanju in etičnem ravnanju (Tavčar, 2002:208).

Razmerje med državo in posameznikom, ki je v razmerju do inertnega državnega aparata praviloma v neenakopravnem položaju, je eno temeljnih vprašanj demokratične države (Jerovšek v Haček, 2001:109).

V zadnjem času stopa v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca. Temeljnim zahtevam po večji učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti v upravi se je pridružila tudi zahteva po etičnosti ravnanja.<sup>57</sup>

Elementi, ki sestavljajo ogrodje za etično in profesionalno opravljanje upravnega delovanja, so naslednji:

- politična podpora;
- učinkovita pravna zgradba;
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti;
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog;
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva;
- podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in prava mera varnosti dela);
- koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in promovirajo etično ravnanje;
- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja upravnih delavcev (Kovač, 2000:171).

Elementi morajo biti v stalni interakciji, da dosežejo potrebno sinergijo in postanejo učinkoviti. Seveda pa je to odvisno tudi od kulturne, politične in upravne tradicije neke države.

Etične sestavine so še posebej pomembne v državah z relativno mlado demokratično tradicijo, kjer zaradi družbenih in političnih sprememb obstaja posebej velika nevarnost opuščanja ustreznih etičnih vzorcev obnašanja. Politika je namreč področje, kjer okoliščine, predvsem razpolaganje z močjo, navajajo na manj etično odločanje in manj moralno ravnanje. Etičnost odločanja in moralnost delovanja akterje marsikdaj prikrajšata za trenutne koristi, zato odločanje in ravnanje pogosto poteka mimo tega.

Vzroki nezakonitega in nepravilnega odločanja v državni upravi so predvsem slaba usposobljenost, spolitiziranost, slaba motiviranost, neprimerni medsebojni odnosi, pomanjkljiva uporaba predpisov itd. Etičnega presojanja in moralnega delovanja ne morejo v celoti vsiliti zakoni. Zakoni ter iz njih izvedeni podzakonski akti so zapisi obveznih in splošno veljavnih norm. Na osnovi zakonov je sicer mogoče razsojati, kaj je prav in kaj ni, kaj je moralno in kaj ne; zato so zakoni prvo vodilo za etične vidike odločanja nasploh in pri vodstvenem kadru še posebej.

Vendar pa zakoni pri etičnem odločanju in moralnem ravnanju pomagajo, ne pa tudi zadoščajo vsaj iz treh razlogov:

<sup>57</sup> Pri reformi državne uprave se poleg tradicionalnih ciljev (ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost) pojavlja še četrti – etičnost. V strokovni literaturi uporabljajo 3E (economy, efficiency, effectiveness). Tem trem so dodali še en E – etics (Kos, 1998:266).



- pravni red temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno; vse drugo je po zakonu dovoljeno in dopustno, kar pa še ne pomeni, da je v vsakem konkretnem primeru tudi etično in moralno;
- tudi tisto, kar zakoni prepovedujejo ali dovoljujejo, je mogoče tolmačiti po črki in ne po smislu; ker noben zakon ne more predvideti vseh možnih primerov in okoliščin, je lahko tudi etično presojanje po črki zakona neetično;
- čim številčnejši in čim bolj razvejani in kompleksni so zakoni, tem manj možnosti ima država, da bi vsepovsod nadzorovala in uveljavljala njihovo izvajanje.

Med tistim, kar zakoni izrecno prepovedujejo in tistim, kar izrecno dovoljujejo je sivo področje, kjer se lahko dogaja marsikaj, kar sicer ni prepovedano, vendar tudi moralno ni. Etika in morala sta zato pomembno dopolnilo pravnega sistema in opora zanj. Brez njiju ostaja pravni sistem neučinkovit (Tavčar, 1994:135).

Če prevlada filozofija iskanja lukenj v predpisih in nemoralnega delovanja kot nečesa, kar ostaja nesankcionirano, to vsekakor ogroža delovanje sistema. V kolikor posameznik ugotovi, da se mu nemoralno oziroma neetično ravnanje izplača, se ga oprime. Vsak nekaznovan odmik od ravni etike to raven zniža. Ker zgledi vlečejo, se sistem vse hitreje pogreza v nemoralo, kar se odraža v neuspešnosti in neučinkovitosti, predvsem pa v krizi legitimnosti sistema.

Neetično odločanje je pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi. Na splošno je neetično ravnanje povezano z zlorabo uradnega položaja, zanemarjanjem zakonitosti in upravnih nalog ter vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami.

Dejavniki, ki znižujejo nivo etičnega in moralnega odločanja, so naslednji:

- nižja zahtevnost družbenih meril, socialni razkroj, družba v kateri je več dovoljenega, vzpon materializma in hedonizma;
- tekmovanje, hiter način življenja, pritiski po uspešnosti, pritiski po vzdrževanju konkurenčnosti;
- korupcija v politiki, okrnjeno zaupanje v institucije sistema, škandali, afere;
- stopnjevanje zavedanja ljudi o neetičnem ravnanju, nenehno obravnavanje takega ravnanja v javnosti;
- pohlep, stremljenje k materialnim koristim, osebna sebičnost, pomanjkanje osebnega poštenja in načelnosti v moralnih zadevah;
- pritisk zahtev nadrejenih in vodstva.

Tudi notranja urejenost organizacije lahko spodbuja neetično delovanje. Prevelika delitev dela in odločanja na nepovezana področja spodbuja neetično odločanje, saj šteje le uspešnost lastnega področja, za skupno uspešnost in etičnost pa naj skrbijo drugi. (Tavčar, 1994:156).

V togo hierarhično urejenih organizacijah spodbuja neetično ravnanje tudi način komuniciranja med različnimi nivoji. Višje ravni poročajo nižjim le tisto, kar same ocenijo, da je nižjim potrebno vedeti. Nižje ravni pa stremijo k temu, da bi višjim predstavile le rezultate, ne glede na sredstva.

Nenazadnje vplivajo na etiko tistih, ki sprejemajo odločitve, tudi hitre spremembe v okolju – politične, gospodarske in sistemske. Takšne spremembe pogosto izničijo dotlej veljavne vrednote, do uveljavitve novih pa praviloma mine precej časa.

Dejavniki, ki pozitivno delujejo na etično in moralno odločanje, so javnost delovanja, publiciteta, pozornost medijev, boljše komuniciranje, poostren nadzor ipd.

Nezakonito in nepravilno odločanje je mogoče odpraviti s strokovnim izpopolnjevanjem, pozitivno stigmatizacijo uspešnih uradnikov, sankcioniranjem neuspešnega in finančnim nagrajevanjem kakovostnega dela.

Eden izmed razlogov, zakaj se etiki v državni upravi pripisuje tak pomen, je *diskrecijska pravica*, ki jo imajo državni uslužbenci pri opravljanju svojega dela, pri nadzoru javnih financ, pri postopkih z državljanji in pri uresničevanju državne politike (Kos, 1998:265).

Kot eden stebrov pravnega reda velja zahteva, da je upravni uslužbenec pri odločanju vezan samo na pravne norme in ne odloča po prostem preudarku. Vsi sodobni upravni sistemi zato čim bolj izločajo pravico do prostega preudarka pri upravnem odločanju in jo dopuščajo le, kadar ni druge možnosti.

Vendar je prosti preudarek bolj prisoten pri upravnem odločanju, kot se zdi. Vsako odločanje v upravnih zadevah je v veliki meri, celo v glavnem, odločanje po prostem preudarku (Bučar, 2000:41).

Vsak uslužbenec, ki odloča v upravnem postopku, je nosilec določenih pristojnosti in jih v veliki meri uporablja po lastni presoji. Strokovnost in pravno znanje sama po sebi ne izključujeta različnosti pri odločitvah o povsem enakih zadevah.

Vsaka odločitev je hkrati izključitev vseh drugih alternativ, ki pa so lahko povsem enakovredne (Bučar, 2000:41).

Diskrecijske pravice pri sprejemanju odločitev se ne sme enačiti s samovoljo. Diskrecijska pravica se nanaša na zadeve znotraj pravnega okvira, določena stopnja izbire pa je prepuščena izdajatelju odločitev.

Prav zaradi diskrecijske pravice, ki je vedno pogojena s subjektivno presojjo, se etiki in morali pri upravnem odločanju pripisuje pomembno vlogo. Odgovornost, pravičnost, zakonitost ter zaščita pravic državljanov so tiste vrednote, ki bi jih moral pri odločanju na podlagi diskrecijske pravice upoštevati vsak državni uradnik, obenem pa so te vrednote v veliki meri odvisne od obstoječega nivoja upravne kulture.

## 4.5. UPRAVNA KULTURA

Upravno kulturo razumemo v najširšem smislu kot najbolj pogost vzorec vrednot, prepričanj, stališč in nagnjenj, ki označujejo in legitimirajo določen upravni sistem (Brezovšek, 2004:13). Upravna kultura je odvisna od zunanjih okoliščin (družbeno, ekonomsko in politično okolje), notranjih okoliščin (izvira iz delovnih mest, sistema organizacije, motivacije idr.) ter zunanjih vplivov (drugih držav) (Brezovšek, 2004:5).

Čeprav se kultura različnih upravnih organizacij razlikuje, vendarle obstaja nek minimalni imenovalec skupnih kulturnih elementov, ki jih lahko ugotovimo pri vseh upravnih organizacijah v neki državi. Organizacijska kultura upravnih organizacij pravzaprav predstavlja posebno mešanico elementov družbene kulture na eni strani in profesionalnih kultur, ki se pojavljajo v organizaciji, na drugi strani (Rouban v Brezovšek, 2004:28).

Nobena upravna kultura ni monolitna, pač pa je del širše kulture družbe, ki vključuje politično, gospodarsko, družbeno, religiozno, korporativno, pa tudi civilno družbeno kulturo oziroma kulture (Brezovšek, 2004:14).

Upravna kultura je tesno prepletena z družbeno, politično in organizacijsko kulturo in izhaja iz pravnih, političnih in ekonomskih vrednot. Z ekonomskega vidika sta to zlasti učinkovitost in uspešnost, s političnega vidika so to odgovornost, odzivnost, legitimnost in pravičnost, s pravnega vidika pa zakonitost, zaščita pravic državljanov in druge vrednote. Iz vrednot so izpeljana načela, po katerih naj bi delovala uprava.

Upravna kultura ima s svojo stabilnostjo, zaščito državljanov, upoštevanjem interesov, distributivno pravičnostjo in formalnimi postopki, ki omogočajo razmejitev etičnega in neetičnega ravnanja v upravi, nedvomno velik pomen za delovanje upravnega in širšega političnega sistema (Brezovšek, 2004:26).

Načela delovanja sodobne državne uprave v demokraciji so zlasti naslednja:

- zanesljivost in predvidljivost, ki prispeva k odpravi arbitrarnosti iz delovanja državne uprave in uresničevanju pravne varnosti državljanov;
- odprtost in preglednost, ki omogočata nadzor nad delovanjem državne uprave od zunaj;
- visoka profesionalnost javnih uslužbencev, kot obramba proti nekompetentnosti in korupciji;
- učinkovitost in uspešnost; to je najprej razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati, po drugi strani pa sposobnost uprave, da doseže cilje in najde rešitve za vprašanja, ki so v javnem interesu (Kren, 2004:6).

Peters pri preučevanju vpliva kulture na upravljanje kompleksnih upravnih sistemov izpostavlja zlasti dve dimenziji: odnos med nadrejenimi in podrejenimi oziroma odnos do avtoritete ter različne načine motivacije zaposlenih v upravi. Poseben izziv hierarhičnemu načinu vodenja in upravljanja predstavljata znanje, ki postaja nov vir avtoritete in moči ter zahteve po večji vključenosti zaposlenih pri upravljanju in delovanju organizacije.

Vključevanje državljanov k sprejemanju različnih odločitev, omogoča večjo legitimnost oblasti ter lažje uveljavljanje včasih neprijetljivih odločitev (Peters v Brezovšek, 2004:26).

Kultura državne uprave je presek organizacijske, menedžerske in politične kulture, pri čemer je v Sloveniji potrebno posebej razvijati menedžerski del. Temeljna predpostavka pri (pre)oblikovanju organizacijske kulture je, da ustrezna organizacijska kultura vpliva na uspešnost organizacije in je lahko celo pomembnejša od nekaterih drugih dejavnikov uspeha. Kultura, ki se spreminja počasneje kot okolje, ni več integrativen in koheziven element uprave in ne služi njeni sposobnosti prilagajanja spremembam.

Ta razkorak se kaže v manjši učinkovitosti uprave in manjši koristnosti kulture pri razvoju moderne in demokratične uprave. Njena disfunkcionalnost, ki zaostaja za formalnimi spremembami, lahko pri uslužbencih in uporabnikih njenih storitev povzroča napetosti, konflikte in neučinkovitost. Za upravni menedžment pa mora ravno to predstavljati vzvod za njeno preoblikovanje (Rman, 2004:77).

Pogoj za spreminjanje kulture, ki pomeni večjo adaptacijo uprave na zahteve okolja, je sprememba določene količine (kritične mase) prepričanj, vrednot in kolektivnih praks vseh, ki delujejo v upravi. O pomembnih spremembah upravne kulture v Sloveniji še ne moremo govoriti in jo zaenkrat lahko opredelimo:

- s pomanjkanjem skupnih ciljev, poslanstva in vizije, ki jih nadomešča usmerjenost v regulativo in normativno urejanje postopkov dela;
- z opaznim rivalstvom med stroko in politiko (večkrat ravno politična nezrelost botruje profesionalni oporečnosti);
- z vzdrževanjem pozitivnih vrednot (zakonitost, transparentnost, fleksibilnost, nesamozadostnost), z usmerjenostjo k uporabnikom (apolitičnost, odprtost, proaktivnost) ter hkratnim obstojem tradicionalnih predpostavk in predsodkov (samozadostnost, nezainteresiranost za potrebe uporabnikov, zaprtost, informacijska zastarelost, hierarhija z omejeno komunikacijo, spolitiziranost);
- z organizacijsko klimo, katere značilnosti so relativna reaktivnost namesto proaktivnosti (ta se izraža v posodabljanju opreme, a žal v zanemarjanju človeškega dejavnika), formalizem, spolitiziranost v nekaterih, zlasti odločujočih delih uprave in le delna usmerjenost k rezultatom;
- z avtokratičnim stilom vodenja, ki zanemara sodobne tehnike menedžmenta, še posebej delegiranje in spodbujanje samoiniciativnosti (Kovač, 2000:169).

Hkrati z uveljavljanjem NUJS se je razvilo povezovanje organizacijske kulture in menedžmenta. Uporablja se tudi izraz tržna kultura, saj menedžerski pristop poudarja predvsem pomen in potrebo, da se državna uprava prilagodi tržnemu oziroma podjetniškemu načinu delovanja. Reformiranje državne uprave in uvajanje prvin zasebnega sektorja spreminja tudi upravno kulturo z uveljavljanjem novih vrednot.

Vendar pa NUJS pomeni tudi ogrožanje demokratične odgovornosti in političnega nadzora, nepristranosti, pravičnosti in zakonitosti procesov ter koordinacije, koherentnosti in integracije javnega sektorja. Koncepti kot dezagregacija organizacij, podjetniško vladanje, k uporabnikom usmerjena uprava, pooblašcanje zaposlenih in podobno, so sicer lahko v interesu državne uprave, vendar pa hkrati zožujejo zanesljivost, demokratično odgovornost in politični nadzor ter povečujejo nestanovitnost javnih politik. NUJS lahko namesto zanesljivejše uprave povečuje notranja protislovja, trenja in nekoherentnost javnega sektorja ter njegovo nepredvidljivost. Reformno uvajanje novih načel samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za pozitivno in predvsem trajno spremembo državne uprave. To mora postati način življenja in mišljenja ljudi in javnih uslužbencev, potrebni pa so tudi izvedbeni napotki za njihovo uresničitev (Brezovšek, 2004:273).

#### 4.5.1. POLITIČNA KULTURA

Delovanje uprave je vedno pogojeno s societalno, politično in upravno kulturo (Peters v Brezovšek, 2004:15).

Vse tri ravni kulture vplivajo na vodenje javne oziroma državne uprave. Za vse države na prehodu, tudi za Slovenijo, velja, da imajo večji ali manjši zaostanek v politični kulturi oziroma demokratični politični kulturi.

Državljanji ne interpretirajo vedenja in ravnanja vlade in uprave oziroma njenih javnih uslužbencev v praznem prostoru, pač pa so družbeno usposobljeni za to interpretacijo s predstavo o tem, kaj sestavlja dobro vlado in ustrezno upravo. Ta zavestna slika dobre vlade je sestavljena iz vrste zapletenih kognitivnih in vrednotnih struktur, ki so (vsaj relativno) splošno prisotne med vsemi člani družbe. Takšna splošno razširjena skupna psihološka orientacija je politična kultura (Brezovšek, 1997:175).

Politična kultura je tista, ki najbolj vpliva na upravno kulturo, kajti politične vrednote so tiste, ki oblikujejo vedenje državnih oziroma javnih uslužbencev (Brezovšek, 2004:14).

Politična kultura je odvisna od načina reagiranja udeležencev določenega političnega sistema. V političnem odločanju se kaže tudi subjektivni odnos politikov do politične kulture, kot nekakšne objektivne podlage delovanja (Brezovšek, 1997).

Politična kultura deloma vpliva na odnose med političnimi in upravnimi elitami ter med prebivalstvom in upravo (Peters v Brezovšek, 2004:15).

Pri preučevanju politične kulture gre tako predvsem za merjenje zaupanja v temeljne sestavine političnega sistema.

Slovenska politična kultura ima po eni strani še vedno elemente avtorske politične kulture; to so nezaupanje v demokratične politične ustanove, pasivni odnos državljanov do politike in politikov ter pomanjkanje strpnosti; po drugi strani pa lahko prepoznamo različne oblike nastajajoče demokratične politične kulture z nacionalno samozavestjo, ki temelji na

samostojni državi, vstopu v Evropsko unijo, zaupanju v sposobnost preživetja naroda in demokratičnosti (Novak v Brezovšek, 2004:269).

Slovenija je danes na strukturni ravni na dobri poti v stabilno demokracijo. Simptomi tradicionalnih političnih kultur - pa naj si gre za avtoritarno politično kulturo (tradicionalno katoliško), ki je bila dominantna v prvi polovici 20. stoletja, ali za totalitarno (komunistično) iz druge polovice 20. stoletja - očitno še vedno učinkujejo in ovirajo polnejše uveljavljanje demokratične politične kulture (Zver v Brezovšek, 2004:269).

Kolenc v svoji analizi ugotavlja, da so se nekatere značilnosti politične kulture v Sloveniji vendarle spremenile, posebno na področju dekoncentracije družbene in politične moči, pluralizacije političnih idej in gibanj ter razširitve političnih pravic in svoboščin. Krepijo se kompetitivne predstavniške strukture oblasti, vpliv birokracije pa je premočan v odnosu do moči ustanov civilne družbe. Namesto objektivizacije, subjektivizacije, socializacije in individualizacije interesov, se v javnem življenju veliko politizira in politični prostor spreminja v mesto, kjer nastaja in se etablira fragmentirana, avtoritarna in tradicionalna politična kultura, izrivajo pa se značajske poteze moderne in predstavniško-demokratične politične kulture. Država postaja mesto boja za oblast med političnimi elitami, ki se ne legitimirajo več toliko s sposobnostjo koordiniranega, kooperativnega in komunikativnega delovanja, pač pa z uzurpiranjem oblasti in večkrat tudi z avtoritarno držo (Kolenc v Brezovšek, 2004:270).

Iz tega izhaja, da je ogroženo urejanje skupnih zadev oziroma učinkovito upravljanje. In v takšnih okvirih se razvija slovenska državna uprava.

#### 4.5.2. ODPRTOST IN TRANSPARENTNOST DRŽAVNE UPRAVE

Odprta državna uprava prinaša velike spremembe v načinu delovanja uprave. Pomeni spremembo pravil delovanja, pa tudi kulture dela v državni upravi.

Odprta državna uprava vsebuje več različnih elementov. Najpomembnejši med njimi so dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo uprave, možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev državne uprave, sodelovanju v postopkih priprave predpisov in nenazadnje dostop do samih forumov, kjer se odločitve sprejemajo (Anželj, 2004:205).

Gre za pooblašcanje (empowerment) oziroma združevanje (partnership), pri čemer se misli na možnosti, da posamezniki in organizacije izven uprave prispevajo k odločitvam, ki se nanašajo nanje. Ugotoviti je treba, da konzultacija in participacija civilne družbe v procesih priprave odločitev (predpisov) ni obvezna, prav tako še ni izdelana metodologija za analizo predpisov (Brezovšek, 2004:267).

Odprtost in transparentnost v državni upravi služita določenemu namenu. Na eni strani varujeta javni interes z reduciranjem verjetnosti korupcije, po drugi strani pa sta bistvena za varovanje individualnih pravic državljanov (Kren, 2004:69).

Pomemben korak v smeri odpiranja slovenske uprave je pomenil sprejem zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki izhaja iz načela prostega dostopa do vseh informacij, s katerimi razpolaga uprava. To pomeni, da so vse informacije javnega značaja prosto dostopne vsakemu posamezniku ter pravni osebi brezplačno oziroma le s plačilom materialnih stroškov, ki nastanejo s samim posredovanjem informacij.

Brez dostopa do informacij, s katerimi razpolagajo državni organi in vsi nosilci javnih pooblastil, demokratično preverjanje oblasti in participacija pri odločanju preprosto nista mogoča.

Odprta državna uprava predstavlja nov pristop k teoriji upravnega prava, saj bistveno spreminja položaj državljana v upravnem pravu, katerega pravice so tudi sodno varovane. Odprta državna uprava temelji na večji vlogi posameznika pri sprejemanju odločitev in tudi na večji preglednosti oziroma transparentnosti delovanja državne uprave ter prispeva k bolj demokratičnemu in kvalitetnemu delu uprave same.

Načelo odprtosti pomeni, da je proces odločanja v državni upravi odprt tudi za posameznike oziroma državljane, ki lahko pridobivajo vse javne informacije o delu uprave in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev (Anželj, 2004:205).

Načelo odprtosti državne uprave ima tako dve glavni sestavini. Na eni strani zajema javnost delovanja uprave, zagotavljanje informacij o delu uprave in pravico dostopa do dokumentov uprave. Ta del načela odprtosti se pogosto označuje kot načelo transparentnosti državne uprave.

Drugi del načela odprtosti pa obsega različne oblike sodelovanja javnosti pri odločanju uprave. Zaradi tega je načelo odprtosti širše od načela transparentnosti.

Načelo transparentnosti vključuje predvsem dostopnost informacij in drugih storitev uprave, medtem ko načelo odprtosti obsega različne oblike aktivnega sodelovanja in komunikacije med upravo in državljani (Anželj, 2004:206).

Načelo transparentnosti je v svojem bistvu sestavni del načela odprtosti, čeprav se v literaturi obe načeli pogosto uporabljata kot sinonima.

#### 4.5.3. USMERJENOST UPRAVE K UPORABNIKOM

Eno izmed najbolj aktualnih vprašanj v zadnjem času je, kako upravo približati uporabnikom oziroma narediti njeno delovanje bolj prijazno in hkrati bolj učinkovito z vidika uporabnikov.

V zgodovinskem razvoju državne uprave je ta vrednota relativno mlada in je povezana s prodorom novega javnega menedžmenta, ki v upravo uvaja načela ter metode, uveljavljene v zasebnem sektorju.

Zadovoljstvo uporabnikov, prijazna uprava, antibirokratski programi in odpravljanje administrativnih ovir so izrazi, ki so postali del političnega besednjaka. Pri tem je potrebno upoštevati realne možnosti in ne preobremenjevati javnih uslužbencev.

Usmerjenost k uporabnikom ima tudi meje, ki jih postavlja javni interes. Zadovoljstva uporabnikov ne smemo postaviti pred javni interes, ki ga določa zakon. Državna uprava, ki bi podlegla tej skušnjavi, bi imela zadovoljne individualne uporabnike, družba kot celota, pa bi bila z njenim delom nezadovoljna (Kren, 2004:60).

Ovira za doseganje večjega zadovoljstva uporabnikov je tudi dejstvo, da imajo ponudniki upravnih storitev večinoma monopolni položaj in da ne obstaja prosta konkurenca. Zato so upravne institucije zaradi nezadovoljstva uporabnikov ogrožene bistveno manj kot podjetja.

Čeprav se tudi naloge državne uprave lahko opravlja konkurenčno, je potrebno biti pri tem previden, kajti privatizacija upravnih nalog lahko ogrozi javni interes.

Privatizacija in vzpostavitev konkurence sta dobrodošla ukrepa, ki lahko pozitivno vplivata na zadovoljstvo strank. Ob pomanjkanju trga pa so za povečanje kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov na voljo različni netržni mehanizmi (Virant v Kren, 2004:60).

Ker se nezadovoljstvo javnosti z delovanjem uprave in povečana pričakovanja glede kakovosti storitev manifestirajo kot pritisk na politične stranke in vlado, slednja z obvezujočimi standardi usmerja upravne organe k uporabnikom.

Tudi uradnikom in upravnemu menedžmentu ni vseeno, kaj si o njih mislijo njihove stranke in okolje v katerem delajo. Zato se v državni upravi pojavijo t. i. dobre prakse, ki jih modra vlada ob pravem trenutku promovira v širšem krogu institucij državne uprave. Po določenem času, ko je dosežena kritična masa oziroma so vzpostavljene možnosti, pa iz njih naredi obvezne standarde (Virant v Kren, 2004).

Povečevanje kakovosti storitev in zadovoljstva strank je kontinuiran proces, pri katerem je dobro kombinirati pristop od spodaj navzgor s pristopom od zgoraj navzdol. Obstajati mora posluš za dobre ideje iz prakse in za pravi trenutek, ko se le te pretvorijo v obvezen standard.

Zadovoljstvo strank oziroma uporabnikov je odvisno od številnih elementov storitve, med katerimi je treba poudariti naslednje:

- informacije o upravnih storitvah ter prostorska in časovna dostopnost;<sup>58</sup>
- enostavnost naročila, postopka in plačila;<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Posamezniki tradicionalno pojmujejo državno upravo kot težko razumljiv aparat, ki nastopa v razmerju do njih z državno avtoriteto. Zato je velikega pomena, da se uporabnikom zagotovijo informacije o upravnih storitvah, s pomočjo katerih bo uprava bolj transparentna, uporabnik pa bo lažje predvideval odločitve uprave. Informacije morajo biti zagotovljene v različnih oblikah, tako da je uporabniku zagotovljena svoboda izbire. Informacije morajo biti podane na uporabniku prijazen in razumljiv način. Prostorska dostopnost pomeni, da lahko uporabnik storitev naroči ter vse stike z upravo, potrebne za izvedbo storitev, opravi na svojem stanovanju ali poslovnem sedežu čim bližje lokaciji. Razvoj e-uprave omogoča stik z upravo od doma oziroma iz pisarne. Časovna dostopnost pa pomeni, da je treba uporabniku zagotoviti, da pride do storitev v čim krajšem času. Najpomembnejši ukrep na tem področju je zmanjševanje zaostankov pri reševanju upravnih zadev (Virant v Kren, 2004:61).

<sup>59</sup> Odpravljanje administrativnih ovir ali t. i. antibirokratski programi so sestavni del reform državnih uprav po vsem svetu. Kreatorji sprememb želijo poenostaviti upravne postopke, tako da jih uporabniki ne bi doživljali kot birokratske odisejane. Enostavnost postopka pomeni časovne in finančne prihranke (ta element je tudi povezan z elementom časovne dostopnosti), pa tudi prihranek človeške energije in živcev (Virant v Kren, 2004:61).



- osebni stik, strokovnost, urejenost uslužbenca;
- urejenost poslovnih prostorov;
- zanesljivost;
- odzivnost na kritike, pohvale, pripombe in predloge (Kren, 2004:61).

Slovenska državna uprava je naredila pomembne korake pri usmerjanju k uporabnikom. Sprejetih je bilo kar precej predpisov, ki jih bo v prihodnje potrebno udejanjati v praksi. Uresničiti bo treba določbe zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki postavljajo standarde podobe državne uprave na svetovnem spletu. Za lažje izvajanje določb zakona o upravnem postopku, ki predpisujejo izmenjavo podatkov iz uradnih evidenc, bo potrebno organom državne uprave odpreti še možnost dostopa do sodnih baz podatkov, poskrbeti pa bo potrebno tudi za to, da se novi pristop usmerjenosti k uporabniku z upravnih enot razširi na druge organe uprave (Virant v Kren, 2004:61).

V slovenski državni upravi so problematični predvsem zaostanki pri reševanju upravnih postopkov, prezapletenost upravnih postopkov, nepotrebno obremenjevanje uporabnikov, nejasna merila za odločanje, neprilagojenost dela potrebam uporabnikov, manjkajo nekatere sestavine podatkovne infrastrukture, elektronsko poslovanje med uporabniki in državno upravo je praktično šele na začetku, vse naštetu pa na koncu zmanjšuje kvaliteto upravnega dela (Brezovšek, 2004:267).

Kljub temu ubira slovenska uprava na področju usmerjenosti k uporabnikom pravo pot. Cilji so začrtani in podlage zagotovljene. Sam razvoj pa je odvisen od izvedbene sposobnosti.

*Tabela 4.27: Ali se strinjate s tem, da bi morali imeti državljani večji vpliv na ocenjevanje dela in rezultatov državne uprave?*

V celoti se strinjam	23	4,6%
V glavnem se strinjam	41	8,2%
Le delno se strinjam	182	36,4%
Ne strinjam se	254	50,8%
N	500	100%

*Največ vprašanih je odgovorilo, da se z večjim vplivom državljanov na ocenjevanje dela uprave ne strinja. Tisti, ki se s tem strinjajo, so v izraziti manjšini.*

Tabela 4.28: Zakaj menite tako?

Uprava potrebuje nadzor kritične javnosti	24	4,8%
Državljeni niso dovolj strokovno usposobljeni	137	27,4%
Državljeni preslabo poznajo naravo upravnega dela	97	19,4%
Povratne informacije bi bile koristne za upravo	44	8,8%
Državljeni običajno izražajo le negativna mnenja	131	26,2%
Uprava mora upoštevati javni interes ter pravne predpise in ne želje posameznikov	46	9,2%
Drugo	21	4,2%
N	500	100%

*Pri odgovorih je opazen izrazito skeptičen odnos anketirancev do kompetentnosti državljanov za ocenjevanje upravnega dela. Med javnimi uslužbenci nekako prevladuje mnenje, da javnost ni dovolj strokovno podkovana ter da je nagnjena izključno h kritiziranju.*

Odprtost uprave in usmerjenost uprave k uporabnikom sta načeli, ki sta v veliki meri odvisni od ustrezne podpore informacijsko-komunikacijske tehnologije. Kljub temu, da je elektronsko poslovanje med uporabniki in državno upravo praktično šele v začetni fazi, je razvoj in uvajanje omenjenega poslovanja glavni pogoj za uresničevanje načel odprtosti državne uprave in njene usmerjenosti k uporabnikom. Brez razvoja in predvsem usklajene implementacije informacijsko-komunikacijske tehnologije je izvedba načrtanih ciljev na tem področju nemogoča.

#### **4.6. VPLIV INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE NA PROCESSE REFORM IN ODLOČANJA V DRŽAVNI UPRAVI**

Državna uprava je jedro informacijskega mehanizma države, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije in na osnovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe vsega sistema. Na tej podlagi delujejo in odločajo vsi organi države – na zakonodajni, izvršni (vladni) in upravni ravni (Setnikar – Cankar v Žurga, 2001:62).

Delo v državni upravi ima izrazito informacijski značaj, saj med drugim obsega sprejemanje ter obdelavo podatkov in informacij, pripravo osnov za odločitve in pripravo dokumentov za odločanje, kasneje pa s pomočjo povratnih informacij spremljanje učinka že sprejetih odločitev.

Potrebe po vse hitrejšem sprejemanju odločitev postavljajo pred organizacije zahtevo po večji količini in kakovosti podatkov iz različnih virov ter ustrežnejšem upravljanju s temi podatki. Za podatke in informacije bo potrebno skrbeti tako, kot za vse ostale resurse v organizaciji.

Informacijska dejavnost uprave obsega zbiranje, obdelavo, analizo in izkazovanje podatkov in informacij. Obenem je tudi del celotne dejavnosti upravljanja in odločanja. Te dejavnosti so

tipične upravne dejavnosti. Z opravljanjem teh dejavnosti je uprava vključena v proces odločanja (Rakočevič, 1994:26).

Kot del izvršne oblasti je državna uprava pomemben podsistem v sistemu upravljanja države, zato je njena učinkovitost v največji meri odvisna od organiziranosti, strokovnosti in medsebojne komunikacije na vseh ravneh. Državne naloge, ki se tičejo planiranja, odločanja in upravljanja, so odvisne od razpoložljivih informacij, ki jih je možno zagotoviti s pomočjo ustreznega informacijskega sistema.

Informacijsko-komunikacijski sistem je eden ključnih stebrov državne uprave, saj zazna, sprejema in predeluje informacije in jih pripravlja za sprejemanje odločitev na ravni celotnega sistema.

#### 4.6.1. INFORMATIZACIJA SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE

V literaturi se pojavljajo različne opredelitve informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Informacijsko-komunikacijsko tehnologijo sestavlja pet osnovnih komponent: človeški viri, strojna oprema, programska oprema, podatki in omrežja.

Človeški viri vključujejo strokovnjake ter uporabnike, pod strojno opremo razumemo računalnike in ostale računalniške komponente, programska oprema vključuje programe in postopke, podatkovni viri vključujejo podatkovne baze in podatke, omrežja pa vključujejo komunikacijska sredstva in omrežno podporo.

Informacijsko-komunikacijski sistem je celota delovnih procesov, v katerih na podlagi podatkov iz okolja ljudje oblikujejo informacije za potrebe odločanja, ob uporabi ustreznih tehničnih sredstev. S tako tehnologijo je možen enostaven in relativno cenen dostop do različnih podatkov in informacij, njihovo shranjevanje in prenos v velikih količinah in hitrostih. Podatkovni viri se z aktivnostmi informacijskega procesiranja spreminjajo v različne informacijske produkte za končne uporabnike.

Nekateri avtorji pa bolj izpostavljajo tehnološki vidik in ugotavljajo, da je to tehnologija, ki zajema področje uporabe, zajema, shranjevanja, prenosa in sprejema podatkov in informacij (Kovačič, 1998:37).

Informacijsko-komunikacijski sistem vsake organizacije temelji na procesih in podatkih.

Pri informatizaciji uprave je potrebno upoštevati naslednje vidike:

- informatizacijo delovnih procesov;
- dostopnost do podatkov o delovanju sistema ter zagotavljanje informacij;
- organiziranje informacijskih tokov;
- komunikacijska povezljivost in izmenjava podatkov v elektronski obliki;
- smeri razvoja informacijske tehnologije;
- smeri razvoja družbenih sistemov;
- varnost in zaščito podatkov;
- cene informacijske tehnologije;

- delež informacije v strukturi storitve (Žurga, 2001:60).

Uvajanje informacijsko-komunikacijske tehnologije v upravo med drugim omogoča:

- proizvodnjo (generiranje), procesiranje, prenos in uporabo informacij kot temeljnega vira učinkovitosti in razvoja uprave;
- nove načine participacije državljanov v političnih procesih na lokalni, regionalni in državni ravni – t. i. e-demokracijo;
- redefiniranje delovanja državne uprave z omogočanjem internetnega dostopa do upravnih in drugih storitev ter razvijanjem bolj odprtega in transparentnega delovanja državne uprave;
- hitrejši pretok, zbiranje, analizo in selekcijo relevantnih informacij za potrebe odločevalcev.

Pri tem je pomembno, da je informacijski sistem možno dograjevati, saj se tekom njegove uporabe večajo zahteve po njegovih kapacitetah.

Ključni cilj slovenske državne uprave na področju informatizacije do leta 2010 je uvedba e-poslovanja in s tem zagotovitev enotne opreme po posameznih delovnih mestih, povezava administrativnih registrov in uvedba programov za skupne naloge uprave po njenih delovnih področjih (Bohinc, 2001:69).

Z uvajanjem ustrezne informacijsko-komunikacijske tehnologije bo uprava sposobna ustvarjati in nuditi celo vrsto novih storitev, pa tudi pospešiti pretok informacij potrebnih za odločanje. Naložbe v informacijsko tehnologijo so zato temeljni dejavnik razvoja na vseh področjih.

Informatizacija poslovanja je usmerjena v zagotavljanje konkurenčnosti organizacije v okolju ter k avtomatizaciji in optimizaciji izvajanja delovnih procesov. Z razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije lahko uprava doseže vrsto ciljev, zlasti v smislu usmerjenosti k uporabnikom, saj le tem zagotovi hitrejše in bolj kakovostno zagotavljanje storitev. Današnji proces informatizacije uprave pomeni predvsem:

- uvajanje informacijske tehnologije za zbiranje, shranjevanje, obdelavo in posredovanje informacij;
- prenovo poslovnih procesov;
- preureditev informacijskih tokov;
- organizacijske spremembe;
- spremembe metod menedžmenta pri uporabi sodobnih informacijskih virov (Vintar v Kovač, 2000:218).

Pojem informatizacija je potrebno ločiti od pojma avtomatizacija. Procesi avtomatizacije se običajno osredotočajo na posamezne postopke znotraj oddelkov. Bistveno ne spreminjajo obstoječih postopkov, ampak jih zgolj avtomatizirajo. Avtomatizacija pospeši nekatera

opravila, ne pomeni pa bistvene oziroma vsebinske izboljšave v načinu opravljanja posameznih nalog. Za razliko od avtomatizacije je informatizacijo potrebno uvajati usklajeno na nivoju celotne uprave.

Neusklajen razvoj in nekontrolirano uvajanje informacijske tehnologije v slovensko državno upravo sta v preteklosti pripeljala do nekaterih problemov:

- odsotnosti enotnega koncepta informatizacije upravnih organov;
- vsebinsko in organizacijsko ločenih evidenc;
- slabega vertikalnega in horizontalnega pretoka informacij in nezadostne dosegljivosti podatkov;
- zastarele organizacije poslovanja.

Vlada sama ali skupaj z državnim zborom sicer vzdržuje nekaj informacijskih sistemov. Najpomembnejši so: informacijski sistem za spremljanje zakonodaje, register veljavnih pravnih aktov, informacijski sistem za podporo skupinskemu delu ter interaktivni informacijski sistem za podporo odločanju - InterISPO. Vezni člen vseh vladnih informacijskih sistemov je informacijski sistem za podporo skupinskemu delu. Gre za sistem za upravljanje zbirk dokumentov na podlagi platforme IBM Lotus. Vlada pripravlja predloge posameznih zakonskih aktov, ki gredo od stopnje predloga do vseh treh branj v državnem zboru, skozi sistem za spremljanje zakonodaje. Poleg tega vlada izdaja tudi svoje lastne (podzakonske) predpise, ki gredo skozi isti sistem. Sprejeti pravni akti so na koncu zavedeni v registru pravnih aktov ter od tam dosegljivi državljanom po internetu (Vintar, 2002:424).

InterISPO je sistem za podporo odločanju, ki omogoča uslužbencem državne uprave lažje sprejemanje odločitev na podlagi trenutnih podatkov in njihovo statistično predstavitev (Vintar, 2002:424).

Omeniti velja tudi sistem za podporo elektronskim sejam, ki je bil uveden konec leta 2001. Gre za popolno podporo skupinskemu delu na sejah vlade, pri katerih fizična navzočnost ni več potrebna, saj lahko posamezniki s svojimi prenosniki spremljajo seje vlade od koderkoli, ravno tako pa lahko veljavno glasujejo, postavljajo vprašanja itd. Sistem je zelo napreden in se lahko primerja s podobnimi v Evropi (Vintar, 2002:424).

Za informacijske sisteme slovenske vlade in uprave lahko ugotovimo, da so dobro zasnovani in implementirani ter zelo funkcionalni, da pa so včasih preslabo povezani med seboj.

Tudi državni zbor je s stališča uporabe informacijske tehnologije eden naprednejših v Evropi. Celoten sistem temelji na elektronskem dokumentarnem sistemu, ki je tesno povezan in integriran z drugimi sistemi vlade, ministrstev in drugih organov državne uprave.

Notranje poslovanje upravnih organov in državnega zbora temelji na dokumentarnem sistemu Lotus Notes, ki je v osnovi namenjen podpori zakonodajnemu postopku v državnem zboru. Poslanci lahko na svojih prenosnikih (vključenih v omrežje in sistem) sledijo postopkom, dogajanju, nastajanju in spreminjanju dokumentov. Sistem omogoča polno

iskanje po besedilih, pregled dobesednih zapisov sej, sistematično iskanje po različnih kriterijih itd.

Lotus Notes je primeren za računalniško podporo pri delu upravnih organov in zakonodajnega postopka. Izkazal se je za zelo primerne pri vseh aplikacijah, ki temeljijo na dokumentih. Njegove prednosti so hitri rezultati, hiter dostop do podatkov in povezljivost z ostalimi programskimi opremami. Zlasti je uporaben za elektronsko pošto, aplikacije za skupinsko delo ter aplikacije za podporo delovnim procesom.

Ena zadnjih pridobitev je CD-ROM, ki omogoča poslancem dostop do 500 CD-ROM-ov z različnimi podatki. V bližnji prihodnosti je v pripravi podatkovna baza s popolno evropsko in nemško zakonodajo ter odločbami ustavnega sodišča (Vintar, 2002:431).

#### 4.6.1.1. Strategija informatizacije državne uprave

Glede na to, da so informacije in informacijska tehnologija pomemben vir organizacije, je nujno strateško planiranje tega vira, pri katerem mora vodstvo intenzivno delovati.

V slovenski državni upravi je bilo že v preteklosti opaziti, da različni organi znotraj uprave s stališča informacijske tehnologije niso odprti do drugih, kar povzroča težave v različnih razvojnih projektih. Namesto, da bi razmišljali o kakovostnih informacijsko tehnoloških storitvah in rešitvah, ki niso zasnovane le za posamezni organ, se je pogosto izbiralo rešitve in projekte, ki niso bili integrirani ali zmožni ustrezne povezave z drugimi rešitvami. To je v nasprotju s smernicami Evropske unije in informacijske družbe, kjer morajo biti rešitve načrtovane tudi za druge organe, zasebni sektor in državljane (Klun in Dečman, 2002:299).

Upravni organi v svojih rešitvah in projektih pogosto ne razmišljajo po osnovni ekonomski logiki, niti ne opravijo različnih analiz in primerjav z drugačnimi možnimi alternativami (Klun in Dečman, 2002:299).

Zaradi hitre rasti uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije so obstoječe rešitve pogosto nezadostne ali pa jim primanjkuje zmogljivosti za izvajanje vedno večjega števila zadev. Zato morajo biti nadgrajene. Vendar za veliko takih posegov ni načrtovanih sredstev. Zanemarjanje naložb v povečanje zmogljivosti informacijsko-komunikacijske tehnologije lahko upočasni v upravi potekajoče procese.

V praksi srečujemo več pristopov k načrtovanju informatike v upravnih organizacijah. Glavni so sledeči:

1. Tradicionalni pristop.
2. Celoviti pristopi z vrha navzdol.
3. Postopen razvoj s sprotnim preverjanjem rezultatov (Kovačič, 1998:59).

Ad 1 - Tradicionalnim pristopom razvoja informatike pravimo tudi parcialni, ker običajno problematike razvoja informatike ne zajemajo v celoti na nivoju organizacije, temveč se

osredotočajo na posamezna funkcijska ali organizacijska področja. Parcialni pristopi, ki obravnavajo le posamezna področja ali postopke, ponavadi vodijo k ločenemu razvoju operativno neodvisnih in največkrat nepovezanih programskih rešitev. S tem se večja kompleksnost in togost informacijskega sistema, saj so spremembe in sinhronizacije uporabniških programov drage in zamudne. Takšni sistemi niso sposobni zagotavljati ustreznih podatkov za pridobivanje informacij za potrebe odločanja.

Spoznanja, da so podatki in informacije eden bistvenih dejavnikov vsakega sistema ter razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij in novih tehnoloških možnosti na eni, kakor tudi naraščanje kompleksnosti ter s tem težja obvladljivost informatike na drugi strani, zahtevajo drugačen pristop k načrtovanju razvoja informacijskih sistemov.

Ad 2 - Celoviti pristopi z vrha navzdol poskušajo v želji po celovitosti in povezljivosti rešitev načrtovati razvoj informatike ob natančnem in podrobnem opredeljevanju informacijskih potreb organizacije, to je tistih informacij, ki so potrebne odločevalcem, da se lahko v dani situaciji pravilno odločijo oziroma izpeljejo ustrezno upravljalno dejanje. Informacijske potrebe organizacije se v praksi spreminjajo in jih je težko vnaprej natančno predvideti in opredeliti.

Pri pripravi celovite strategije uvajanja informacijske infrastrukture v organe državne uprave se je izhajalo iz razvojnih usmeritev, pri čemer se je upoštevalo naslednja izhodišča:

- spremenjeno vlogo države, usmeritev v servisno in pospeševalno funkcijo;
- proces decentralizacije in dekoncentracije upravnih sistemov;
- tendenco profesionalizacije državnih organov in naraščanje strokovnosti v odvisnosti od spremenjenih funkcij države;
- spremembe v notranji organizacijski strukturi državnih organov; prehod od hierarhičnih v heterarhične oblike;
- prehod težišča kontrolne funkcije v upravi s področja nadziranja postopkov na področje ocenjevanja rezultatov upravnega dela;
- proces prehajanja servisne funkcije uprave iz državne domene v izvajanje usposobljenim subjektom izven državne uprave (Kovačič, 1998).

Načrtovanje celostnega razvoja informatike v organizaciji predstavlja sestavni del strateškega načrtovanja, ki opredeljuje poslanstvo, cilje in strategijo organizacije.

Na področju informatike so običajno strateški cilji organizacije usmerjeni v poenotenje in posodobitev ter dvig stopnje zanesljivosti delovanja obstoječe informacijske infrastrukture. Odločitve v zvezi s celostnim pristopom razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije gredo predvsem v smeri:

- izdelave strateškega načrta razvoja informatike v organizaciji;
- izvajanja skrbništva nad podatki in bazami podatkov;

- načrtovanja in spremljanja izvajanja projektov na tem področju;
- skrbi za nabavo in vzdrževanje računalniške, programske, strojne in komunikacijske opreme;
- varovanja podatkov in zaščite dostopa do podatkov;
- uvajanja novih informacijskih orodjih in programskih rešitev;
- načrtovanja stroškov in naložb v informacijsko tehnologijo (Kovačič, 1998).

Ob navedeni problematiki obeh skrajnih možnih pristopov k razvoju informacijskih sistemov spoznamo, da tradicionalni pristopi dolgoročno niso perspektivni. Celoviti pristopi pa so zaradi obsežnosti in kompleksnosti v praksi težko izvedljivi.

Ad 3 - Postopen razvoj informatike s sprotim preverjanjem rezultatov poskuša združiti dobre strani obeh skrajnih pristopov k načrtovanju informatike in pri tem odpraviti njihove poglobitve napake; na eni strani pretirano parcialnost in nepovezanost, na drugi strani pa težko obvladljivo kompleksnost in obsežnost.

Postopen razvoj informatike s sprotim preverjanjem rezultatov se je v praksi pokazal kot pristop, ki je ustrezen za potrebe načrtovanja informacijskih sistemov. Pristop temelji na sprotnem preverjanju in dograjevanju doseženih rezultatov.

Ključni cilj načrtovanja informacijske tehnologije je uspešnost celotne organizacije. Pri tem mora organizacija ugotoviti svoje informacijske potrebe in skrbno načrtovati razvoj informatike, s poudarkom na enotni in celoviti bazi podatkov in povezavah z okoljem.

Zaradi organizacijske raznolikosti slovenske državne uprave obstaja nujnost centraliziranega uvajanja informacijsko-komunikacijske tehnologije. Če so informacijski sistemi grajeni posamično, nenačrtno in neusklajeno, to vodi v pomanjkljivo funkcionalnost in učinkovitost glede na vložena sredstva.

Poslovne zahteve državne uprave se oblikujejo na različnih ravneh v interakciji z okoljem, zato je izgradnja informacijskega sistema velik izziv. Pri načrtovanju informacijskega sistema morajo biti vključeni vsi elementi okolja, s katerimi uprava komunicira. Brez upoštevanja tehnoloških standardov, ki naj bi veljali za vse državne organe, prihaja do problema pri usklajevanju informacijskih sistemov. Zato je pri izgradnji informacijskih sistemov nujno upoštevati standardizacijo med organi državne uprave, sicer pride do inkompatibilnosti in oteženega poslovanja z ostalimi organi in institucijami. Uvajanje enotnih standardov na področju informacijske infrastrukture je proces, ki je nujna podlaga za usklajeno in poenoteno delovanje v vseh fazah uvajanja informacijsko-komunikacijske tehnologije. Poslovanje celotne uprave in njenih sestavnih delov je potrebno torej najprej prenoviti in medsebojno uskladiti in šele nato informatizirati.

Razvite države bazirajo svoje reformne procese na deregulaciji, privatizaciji, decentralizaciji in informatizaciji.



Tudi pri nas smo sredi procesa intenzivne informatizacije državne uprave na vseh ravneh in dviga njene tehnološke ravni delovanja. To pomeni uvajanje novih informacijskih rešitev v vse segmente poslovanja, uvajanje elektronskih medijev v poslovanje, uporabo elektronske pošte ter nudenje storitev po internetu (Vintar, 1998:124).<sup>60</sup>

Tovrstno uvajanje informacijske tehnologije predstavlja ključno podporo reformi državne uprave. Številni procesi reforme sploh ne bi bili možni brez uvedbe moderne informacijske tehnologije, ki je pomemben katalizator sprememb in prinaša precejšnje prednosti pri povečanju produktivnosti in kvalitete storitev (Trpin, 1996:537).<sup>61</sup>

Problem slovenske državne uprave je delno v tem, da pri nas še vedno prevladuje izrazito pravni pogled na upravo. V kontinentalni Evropi je upravna stroka tradicionalno ukoreninjena v pravu, v nasprotju z anglosaksonskimi državami, kjer je uprava predvsem utemeljena v menedžmentu, ekonomiki in sociološko-politoloških vedah. Ti pogledi se povsod po Evropi delno spreminjajo, saj je tak pogled na upravo precej prispeval k njeni zbirokratiziranosti in neučinkovitosti. Vsi reformni projekti na področju uprave v Evropi gredo v glavnem v smeri gradnje učinkovitejših poslovnih sistemov z uvajanjem prvin podjetništva, trga in boljšega menedžmenta.

Z veliko gotovostjo lahko zapišemo, da uvajanje e-uprave pomeni tudi začetek konca pravniške uprave. Pravo, ki je bilo v preteklosti desetletja nad sistemom uprave in ga je v celoti obvladovalo, naj bi tako končno postalo njen sestavni del (Vintar, 2001a:331).

#### 4.6.1.2. Vpliv tehnologije na delovne procese v državni upravi

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije je dosegel raven, ki omogoča radikalno spreminjanje že desetletja utečenih delovnih procesov in postopkov v upravi (Vintar, 1997:353).

Sodobna informacijska tehnologija in njeno uvajanje v upravo vplivata na strategijo, cilje, strukturo, delovne procese, komunikacije, ljudi, znanje, načine vodenja, odločanja in upravljanja ter delo in delovne metode v organizacijah (Žurga, 2001:59).

Informatizacija procesov z uvajanjem informacijsko-komunikacijske tehnologije omogoča uresničevanje zastavljenih strategij in ciljev ter spremljanje njihovega izvajanja. Informacijska tehnologija podpira tudi nove načine dela, kot so delo v skupinah, oddaljenih lokacijah,

<sup>60</sup> Gre za tehnološko reformo, ki sloni na uvajanju informacijsko-komunikacijske tehnologije v poslovanje uprave, kar naravno upravnega dela temeljito spreminja in povzroča, da uporaba informacijske tehnologije v upravi postaja nepogrešljiva. Poleg vlaganja v tehnologijo pa je seveda potrebno vlagati tudi v ljudi in znanje. Posodobitev informacijsko-komunikacijske tehnologije je eden od ciljev reformnih procesov, po drugi strani pa je lahko tudi sredstvo za doseg tega cilja.

Informaticizacija državne uprave je zato proces, ki bo v prihodnosti odločilno vplival na njeno strukturo, uvajanje novih storitev, učinkovitost in kakovost delovanja.

<sup>61</sup> Eden temeljnih ciljev reforme uprave je približati jo uporabnikom. Pomembno vlogo pri tem lahko odigra informacijska tehnologija, ter v zvezi s tem uvajanje e-uprave, ki ne pomeni zgolj informatizacije ali avtomatizacije nekaterih upravnih procesov, temveč mnogo več; pomeni spremembe v filozofiji delovanja uprave.

omogoča lažje komuniciranje in pretok dokumentov ter lažji dostop do podatkov in informacij, potrebnih za proces odločanja.

Delovni procesi, ki se danes izvajajo v slovenski državni upravi niso dovolj usmerjeni v ponudbo kakovostnih storitev. Poudarek je na izvajanju predpisov, pri čemer output v smislu storitve ni ne jasno opredeljen, ne prav posebej pomemben.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija ima pomembno vlogo pri prenovi delovnih procesov v upravi. Ta vloga se kaže predvsem pri:

- avtomatiziranju ustaljenih opravil;
- zajemanju informacij za boljše razumevanje delovnega procesa;
- spreminjanju zaporedja pri izvajanju dejavnosti delovnega procesa ter možnosti za vzporedno izvajanje dejavnosti;
- spremljanju procesa;
- izboljšanih možnostih analiziranja in odločanja o delovnem procesu;
- usklajevanju lokacijsko ločenega izvajanja procesov;
- usklajevanju in povezovanju delovnih opravil;
- zajemanju in posredovanju izkušenj in znanja;
- izključevanju nepotrebnih vmesnikov (Cats – Baril v Žurga, 2001:60).

Ena pglavitnih nalog informatike oziroma uporabe sodobne informacijske tehnologije je zniževanje stroškov ter skrajševanje časa potrebnega za izvajanje delovnih procesov oziroma za izvajanje aktivnosti znotraj teh procesov (Kovačič, 1998:41).

V splošnem lahko k razvoju informacijskih rešitev pristopimo na dva načina:

- informacijsko podpremo posamezna opravila, aktivnosti oziroma poslovne funkcije - to so funkcijsko orientirane rešitve;
- informacijsko podpremo zaporedja aktivnosti oziroma procese - to so procesno orientirane rešitve (Kunstelj, 1998:153).

Morda najboljše in najzahtevnejše delo nas čaka na procesnem področju, kjer bo potrebno za vzpostavitev ponudbe e-storitev znatno prenoviti ali celo na novo razviti pretežni del poslovnih procesov in postopkov v upravi ter jih prilagoditi novim možnostim in pogojem poslovanja. Procesni vidik je zahteven vsaj iz treh razlogov:

- v upravi imamo opravka z izjemno velikim številom različnih tipov postopkov;
- pri izvajanju prenove poslovnih procesov se soočajo vsi ostali vidiki, ki jih je potrebno usklajeno reševati, kar zahteva tesno sodelovanje med številnimi upravnimi resorji;
- izvajanje številnih procesov in postopkov presega meje in pristojnosti posameznih resorjev, zato jih lahko uspešno prenovimo samo s tesnim sodelovanjem vseh vpletenih, kar je v praksi težko doseči (Vintar, 2003:54).

Pri prenovi<sup>62</sup> teh procesov je potrebno, za razliko od privatnega sektorja, upoštevati nekatere značilnosti:

- normativno organiziranost;
- odsotnost konkurence;
- pomanjkanje strateškega planiranja.

Informatizacija delovnih procesov v državni upravi pa ni le tehnično vprašanje, temveč tudi sociološko. Informatizacija namreč vedno globlje posega v naravo dela zaposlenih in s tem povzroča sociološke probleme.

Dosežki sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije in njen vpliv na upravni sistem zahtevajo od vodstva oziroma menedžmenta drugačen stil upravljanja, s tem v zvezi pa tudi vse več drugega znanja; informacijskega, tehničnega ter znanja, ki posega na področje medčloveških odnosov. Optimalna izraba možnosti, ki jih prinašajo nove tehnologije, je možna le ob interdisciplinarnem pristopu, v okviru katerega bo potrebno združiti številna področja – od tehnoloških do psiho-socialnih. Le s takim pristopom bo informatizacija slovenske državne uprave prinesla nove možnosti; navzven pri nujenju storitev uporabnikom ter navznoter pri pridobivanju informacij za sprejemanje ustreznih odločitev.

Proces informatizacije delovnih procesov v upravi lahko opredelimo v naslednjih točkah:

- uvajanje informacijsko-komunikacijske tehnologije v vse faze zbiranja, obdelave, shranjevanja in posredovanja informacij;
- prenova poslovnih procesov na osnovi inovativne informacijsko-komunikacijske tehnologije;
- preureditev informacijskih tokov ter njihova prilagoditev možnostim informacijsko-komunikacijske tehnologije;
- prilagoditev informacijske strukture in procesov odločanja možnostim informacijsko-komunikacijske tehnologije;
- prilagoditev metod menedžmenta uporabi sodobnih informacijskih virov.

Racionalizacija poslovanja uprave je vezana zlasti na informacijsko naravo upravnega procesa. Državna uprava predstavlja jedro informacijskega mehanizma države, za katero so značilni standardizirani postopki za zbiranje in prikazovanje informacij. Z uvajanjem novih tehnologij v delovne procese se povečuje učinkovitost, saj se zmanjša čas in stroške potrebne za organizacijske aktivnosti, kar vpliva na povečanje delovne produktivnosti. S

---

<sup>62</sup> Pri prenovi gre za temeljito preoblikovanje, da bi s tem dosegli bistvene izboljšave na področju učinkovitosti in kakovosti delovanja, odločanja ter s tem sprejetih odločitev.

V gospodarskih organizacijah je motiv za prenovo predvsem ekonomski, v slovenski upravi tega motiva doslej skoraj ni bilo. Čeprav bo imela prenova v končni fazi pozitivne učinke (tudi finančne) na celotno družbo, upravi kot taki ne bo prinesla neposrednih koristi. Cilj prenove informacijskih sistemov in procesov v upravi je izboljšanje tistih sestavin, ki prispevajo k učinkovitejšemu delovanju sistema in večji kvaliteti sprejetih odločitev.

pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije se informacije enostavneje, hitreje in učinkoviteje zberejo, primerjajo, analizirajo in končno uporabijo v procesih odločanja. Informacijska tehnologija zato predstavlja največji potencial za kompleksno izboljšanje delovnih procesov.

#### 4.6.1.3. Vpliv tehnologije na organizacijsko strukturo državne uprave

Tehnologija ni več le sredstvo za doseg ciljev, ampak je začela vplivati tudi na cilje same. Razvoj novih upravnih postopkov in storitev bo začel kmalu vplivati na upravne strukture in s tem na organiziranost uprave (Vintar, 2003:46).

Spremembe, ki jih je sprožil razvoj informacijske tehnologije, bodo zahtevale globoke posege v celoten ustroj upravnih sistemov. Morda lahko govorimo celo o nujnosti razvoja nove organizacijske paradigme.

Priča smo postopnemu transformiranju birokratskih organizacij v oblike, za katere je značilno, da so bolj horizontalne s sodelujočimi načini odločanja. Taki modeli omogočajo prilagodljivost in hitrejše odgovore na spremembe. Pomenijo začetek nastajanja neke nove »virtualne« uprave. V njenem okviru bodo številna načela, na osnovi katerih je bila institucionalno in organizacijsko zasnovana slovenska uprava (resorna organiziranost in z njo povezana delitev pristojnosti po hierarhiji navzdol, decentralizacija in še posebej dekoncentracija državnih organov, domicilno načelo itd.) postala ovira nadaljnjega razvoja ali pa povsem odveč (Vintar, 2003:53).

Informacijska tehnologija vpliva na zgradbo sistema v smislu decentralizacije oziroma samostojnosti organizacijskih enot na eni ter zmanjševanja ravni upravljanja na drugi strani (Žurga, 2000b:181).

Jasno je, da lahko s pomočjo interneta in njegovih servisov iz enega mesta učinkovito obvladujemo in servisiramo veliko večje administrativno okrožje, kot je bilo to mogoče v pogojih klasičnega upravnega aparata. Zato so ob koncu 90-ih nekateri avtorji začeli trditi, da vpeljava informacijskih tehnologij, še posebej tehnologij povezanih z internetom, spreminja organizacijske strukture in s tem omogoča boljšo izrabo informacijske tehnologije (Klun in Dečman, 2002:299).

Tabela 4.29: Smernice za preoblikovanje upravnih sistemov

KRITERIJI	STARO NAČELO	NOVO NAČELO
Organiziranost uprave	formalna, hierarhična struktura, birokratska organizacija	dinamična mrežna struktura bolj avtonomnih organizacij
Način izvajanja nadzora in vodenja, sprejemanja odločitev	od vrha navzdol	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ decentralizacija</li> <li>▪ menedžerski principi upravljanja in vodenja</li> </ul>
Odnos do javnosti	zaprta struktura, delovanje pod oznako "interno" in "zaupno"	transparentnost, zaupnost
Delitev pristojnosti	resorno in domicilno načelo	načelo maksimiziranja razpoložljivih virov
Način ponudbe storitev	parcialen, resoren	"vse na enem mestu"
Dostopnost upravnih storitev	dekoncentracija služb	načelo socialne pravičnosti
Poslanstvo	oblikovanje in izvajanje zakonov	zadovoljevanje potreb občanov in organizacij
Ugotavljanje učinkovitosti in kakovosti dela	ugotavlja uprava sama	ugotavljajo njeni uporabniki

Vir : Vintar, Mirko (2003:58).

Z vidika odprtosti uprave bo v bodoče potreben drugačen pristop pri uvajanju informacijskih sistemov v slovensko upravo. Ti so se v preteklosti razvijali predvsem iz vidika uprave same. Številne baze podatkov širši javnosti po večini niso bile dostopne. Spremembe v razmerju med upravo in uporabniki, ko slednji postajajo enakovredni subjekti, ki pričakujejo dostop do velike večine upravnih informacij ne glede na lokacijo njihovega izvora, bodo mogoče le z razvojem drugačnih, bolj odprtih, dvosmernih informacijskih sistemov in tehnologij.

Tabela 4.30: Smernice za nadaljnji razvoj IS v upravi

KRITERIJ	STARO NAČELO	NOVO NAČELO
Namen IS	informacijske potrebe uprave	informacijske potrebe uprave in uporabnikov
Zasnova	sektorska, parcialna	integralna
Vloga občanov	vir informacij	vir in prejemnik informacij
Način posredovanja informacij	parcialne po resorjih	vse na enem mestu
Preverjanje podatkov	osebna navzočnost, lastnoročni podpis	na daljavo, digitalni podpis
Dokazovanje uradnih dejstev	stranka s pisnimi dokazili	organ ob uporabi javnih baz podatkov
Spremljanje stanj občanov	parcialno, resorno	enkrat za vselej in za vse primere

Vir: Vintar, Mirko (2003:59).

Sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija omogoča decentralizirano in distributivno procesiranje podatkov in informacij, kar omogoča prenos odgovornosti za podatke tja, kjer so nastali in s tem podpira decentralizacijo in ploščenje organizacijske strukture (Žurga, 2001). Kovačič meni, da se prihajajoča informacijska družba še posebej predstavlja skozi nove prilagodljivejše decentralizirane organizacijske oblike in načine delovanja, organizacijsko prenavo na osnovi ustvarjanja več manjših organizacij (downsizing), zmanjševanje števila nivojev upravljanja in ploščenje organizacijske strukture, izločanje posameznih delovnih funkcij in aktivnosti (outsourcing) ter končno skozi uvajanje novih oblik dela na daljavo (Kovačič, 1998:11).

Uporaba informacijske tehnologije kot rečeno vpliva na izvedbo decentralizacije, kar omogoča razpršen dostop do podatkov in informacij državne uprave, oblikuje se nova vloga posameznika v procesih političnega odločanja, država pa se razvije v cenejši in učinkovitejši servis v interesu državljanov. V ta proces je vključena promocija politične participacije in omogočanje dostopa do podatkov in informacij kot glavnih instrumentov za spodbujanje državljanov v procesu soodločanja.

Razvoj informacijske tehnologije torej vpliva na strukturo organizacije, saj ponuja širše možnosti organizacije dela, ki prej niso bile mogoče. Lokacija informacij ni več najpomembnejši kriterij organiziranosti. To omogoča večjo organizacijsko in geografsko razpršenost organov državne uprave, s čimer se storitve približajo državljanom. Shranjevanje in obdelava podatkov se lahko vršita z relativno majhnimi stroški. Informacijska tehnologija omogoča tudi ustanovitev projektnih skupin za določen čas, ki lahko komunicirajo na daljavo, kar omogoča večjo organizacijsko prožnost.

#### 4.6.1.4. Vpliv tehnologije na procese odločanja v državni upravi

Upravljanje in odločanje v institucijah državne uprave je vedno bolj odvisno od uspešne in učinkovite rabe informacij, za kar je potrebna ustrezna informacijska tehnologija. Kompleksnost in pomembnost področij, za katere je pristojna država, zahteva od odločevalcev razpolaganje s kakovostnimi in uporabnimi informacijami.

Ena temeljnih funkcij informacijsko-komunikacijskih sistemov v državni upravi je podpora kvalitetnemu odločanju. Ker je bistvo upravljanja kvalitetno odločanje, pri čemer se zahteva dostop do relevantnih podatkov, imajo informacijski sistemi funkcijo, da omogočajo dostop do pravih informacij ob pravem času. To pa je mogoče le, če so podatki zanesljivi, sporočila jasna in informacijske poti čim krajše.

Glede na raven odločanja so potrebne različne informacije. Informacije za strateške odločitve se razlikujejo od informacij za odločanje na taktičnem in operativnem nivoju. Informacije za odločanje na strateškem nivoju so zgoščene, agregatne in usmerjene v prihodnost. Informacije za odločanje na operativnem nivoju so detajlne, njihova natančnost in količina je

velika in so usmerjene v sedanost. Informacije za odločanje na taktičnem nivoju so vmes med naštetima vrstama informacij (Gričar v Žurga, 2000b:195).

Z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami poskrbimo za hitrejši in boljši prenos informacij med oblikovalcem odločitve in tistimi, ki razpolagajo z znanjem o problemu ali njegovih rešitvah. Govorimo o t. i. sistemih za podporo odločanju.

Glavne koristi sistemov za podporo odločanju so predvsem v zagotavljanju primerljivih informacij v kratki in razumljivi obliki, izboljšanju odločitev zaradi ustreznih informacij, učinkovitem spremljanju izvajanja odločitev in aktivnosti ter izboljšanju komunikacij na različnih nivojih znotraj organizacije (Žurga, 2000b).

Informacijska tehnologija torej omogoča podporo delovnim procesom in podporo odločanju ter obenem povezuje ljudi v organizaciji.

Organizacije državne uprave med svojim delovanjem ustvarjajo informacije in so od njih odvisne. Razpoložljivost podatkov je nujna za organizacijsko povezavo z okoljem. Za številne organizacije je prav ustvarjanje informacij glavni smoter njihovega delovanja. Pomanjkanje relevantnih informacij lahko vodi odločevalce v negotovo odločanje in sprejemanje odločitev z nepredvidljivimi finančnimi posledicami. Zato je potrebna agregacija informacij iz različnih delov sistema, analiziranje le teh, odkrivanje problemskih področij ter razlogov za odstopanje od začrtanih ciljev. Uporaba tako posredovanih informacij ima povratni vpliv na procese vodenja in upravljanja.

Nestrukturirani podatki sami po sebi le redko predstavljajo zadovoljivo podlago za neposredno odločanje. Šele z razvrščanjem, analiziranjem in tako pridobljenim znanjem, so podatki lahko podlaga za ustrezne odločitve.

Namen informacije je, da izboljša kakovost odločitve in s tem posledično tudi rešitve problema (Pečar, 2001a:107).

Obstaja močna povezanost med kakovostjo odločanja in kakovostjo zbranih informacij. Pomanjkanje časa pogosto postavlja vodstveni kader in menedžerje v stresne situacije, ko se morajo odločati med alternativami, ki so premalo preverjene in imajo lahko dolgoročno negativne posledice za organizacijo. Velikokrat gre za izbor čim manj slabe alternative, odločevalec pa mora pri odločanju vedeti zlasti:

- s katerimi informacijami razpolaga;
- katere informacije mu manjkajo;
- kako lahko pridobi manjkajoče informacije;
- katere informacije so pomembne, katere nepomembne (Florjančič in Vukovič v Žurga, 2000b:196).

V tej zvezi naj bi informacijsko-komunikacijski sistemi oziroma tehnologije zagotavljali enostaven dostop do notranjih in zunanjih informacij, ki so potrebne za sprejemanje odločitev. Namen takih informacijskih sistemov je med drugim:

- identifikacija trenutnega stanja organizacije;
- čimprejšnja zaznava problemov in njihovo reševanje;
- pomoč pri strateškem planiranju.

Pri določanju politik in sprejemanju odločitev vlada in uprava kombinirata uporabo tradicionalnih načinov in elektronskih sistemov pri upravljanju z informacijami:

- za zbiranje informacij so še vedno v veljavi bolj tradicionalni načini (pisna vprašanja in predlogi, telefonski razgovori, neformalna srečanja, posvetovanja, spremljanje poročanja medijev itd.);
- nove tehnologije pa se uporabljajo predvsem za širitev informacij o že sprejetih odločitvah.

Kljub temu je informacijska podpora pri vsakdanjih procesih zelo pomembna in je postala nepogrešljiva. Primer za to trditev so npr. izvedbe sej slovenske vlade in njenih delovnih teles. Časovni roki za izvedbo sej so kratki, gradiva pa je ogromno. Vsa gradiva se pripravljajo tudi v elektronski obliki, kar močno olajša odločanje, saj so materiali hitreje dostopni. Na dopisnih sejah člani vlade sodelujejo in odločajo z uporabo informacijsko-komunikacijskih storitev v okviru informacijskega sistema za podporo postopkom sprejemanja odločitev vlade. Namen informatizacije je bil skrajšanje časa za pripravo in izvedbo sej, omogočanje pregleda nad dokumenti vezanimi na sejo (sklici, obvestila, zapisniki o seji) ter arhiviranje sprejetih predpisov v elektronski obliki.

Podobne primere odvisnosti upravnega dela od informacijsko-komunikacijske tehnologije bi lahko našli tudi v drugih upravnih organih.

#### 4.6.1.5. Vpliv interneta na participacijo državljanov pri procesih odločanja

Nova informacijska tehnologija, zlasti internet, lahko služi kot mehanizem, ki bo pomembno vplival na vzpostavitev novega načina upravljanja (Pličanič, 2002a:68).

Z internetom nastaja nov medij družbene komunikacije, ki bo s svojim vplivom na gospodarska in družbena dogajanja morda presegel vse prejšnje revolucionarne dosežke na tem področju – tisk, telefonijo, televizijo, računalnik (Ferfila, 2002a:489).

Tudi slovenska uprava pospešeno uvaja in uporablja nove informacijske kapacitete, ki jih ponuja internet s svojo cenovno ugodnostjo, široko razpredenim omrežjem in enostavno uporabo tehnologije spleta.

Eksplzivno širjenje uporabe interneta v državni upravi, z vsemi tehnološkimi, sociološkimi ter gospodarskimi posledicami in spremembami, ki jih prinaša, postaja strateško-politično in vodstveno vprašanje (Reinermann v Vintar, 2001a:326).

Največ upanja pa internet prinaša na področju možnosti vplivanja običajnega državljana na oblikovanje politik. Njihova aktivna udeležba naj bi korenito spremenila proces oblikovanja



politik, saj bi državljani akterjem odločevalskega procesa lahko neposredno posredovali svoje interese glede posameznih politik (Ferfila, 2002a:492).

Čeprav so taka predvidevanja verjetno preveč optimistična, so zelo aktualna v sedanjem trenutku, ko prevladuje pesimizem glede možnosti vplivanja državljanov na oblikovanje politik in sprejemanje odločitev. Politična realnost vseeno nakazuje, da internet demokracija ne bo bistveno povečala vpliva javnosti na procese odločanja. Politični akterji so se dobro prilagodili novostim, ki jih nudi internet; uporabnikom ponujajo strukturo informacij, ki jo le ti iščejo oziroma pričakujejo.

Država, posamezniki in skupine lahko informacijsko-komunikacijsko tehnologijo dejansko izkoristijo tako, kot ustreza njihovim interesom. Informacijsko-komunikacijska tehnologija zagotavlja orodja, ki jih lahko številni akterji uporabljajo za promoviranje določenih pogledov in doseganje strateških ciljev.

*Tabela 4.31: Konkretna orodja informacijsko-komunikacijskih tehnologij, ki se lahko uporabljajo v političnem sistemu*

INFORMACIJSKI TOK	ORODJA
NAGOVARJANJE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ računalniško posredovana volilna kampanja</li> <li>▪ računalniško posredovana informacijska kampanja</li> <li>▪ informacijski centri in javni servisi</li> </ul>
POSVETOVANJE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ širše dostopen javni informacijski sistem</li> <li>▪ bolj razvit javni informacijski sistem (internet itd.)</li> </ul>
REGISTRACIJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ registrski sistem vladnih služb in javne uprave</li> <li>▪ računalniško podprto državljansko povpraševanje</li> <li>▪ e-referendum, e-volitve, e-zbori</li> </ul>
KONVERZACIJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ podporni sistemi skupnemu odločanju</li> </ul>

Vir: Lukšič, A. v Brglez, Alja (2003:87).

Splet je lahko izredno učinkovit medij za komunikacijo države z državljani, saj ne omogoča le posredovanje informacij v smeri država – državljani, temveč tudi sporočanje v obratni smeri. Ponuja možnosti za sodelovanje državljanov v političnih procesih, ki jih tradicionalne oblike komunikacije ne zagotavljajo. Dvosmerna komunikacija oziroma interaktivnost na relaciji država - državljani je zato ena izmed glavnih demokratičnih prednosti novega medija.

Spletne predstavitve države omogočajo posredovanje in dostop do informacij različnim ciljnim skupinam (državljanom, nevladnim organizacijam, vladnim organom, javnim družbam), ponujajo možnost za hiter in učinkovit dostop do velikih baz podatkov, poleg tega pa omogočajo tudi neposredno komunikacijo med državljani in centri odločanja. Zaradi tega naj bi nove informacijsko-komunikacijske tehnologije omogočale precejšen demokratični potencial in revolucionarne možnosti za politično odločanje (Brglez, 2003).

O tem, kako informacijsko-komunikacijske tehnologije oblikujejo nova in preoblikujejo obstoječa razmerja med državo in državljani sicer ni enotnega mnenja, dejstvo pa je, da se s pomočjo računalniško posredovanega komuniciranja distanca med predstavniki oblasti in državljani zmanjšuje. Splet pomembno znižuje stroške komuniciranja, dostop do političnih predstavnikov pa je potencialno bolj odprt in manj posreden.

Andrej Lukšič smatra, da je informacijsko-komunikacijska tehnologija postala del vsakdanjega življenja in jo danes lahko obravnavamo kot ambivalentno tehnologijo, ki dopušča, da se uporablja v smislu elektronske demokratizacije ali elektronske demokracije (Lukšič A. v Brglez, 2003:86).

Elektronska demokracija naj bi pomagala pri olajšanju prenosa političnih informacij med političnimi predstavniki in državljani oziroma kritično javnostjo ter dvignila stopnjo legitimnosti odločitvam, politikam in programom; s tem naj bi omogočila državljanom, da v večji meri vplivajo na demokratični proces odločanja v državi. Vendar lahko o elektronski demokraciji govorimo šele takrat, ko imajo ljudje dostop do interneta ter urejenih in preglednih strani državnih organov.

E-demokracijo lahko razumemo kot priložnost nove informacijske družbe, da poveča stopnjo in kakovost vključevanja ljudi v demokratične procese. V prihodnosti lahko pričakujemo odločanje državljanov preko interneta neposredno pri volitvah v državni zbor in referendumskih vprašanjih. Za tak tip politične participacije se bodo morali spremeniti tudi volilci sami. Njihovo sodelovanje bo odvisno od njihove pripravljenosti izrabiti možnosti sodobne informacijske tehnologije.

Internet ima v Sloveniji vedno več uporabnikov. Glede na raziskave 2002, 28% aktivnega prebivalstva v Sloveniji mesečno uporablja internet (Klun in Dečman, 2002:307).

Kljub temu porastu števila uporabnikov interneta, pa je Slovenija še vedno pod evropskim povprečjem.

Glavni problemi pri implementaciji e-demokracije so:

- nezadostna obveščenost posameznikov, ki je temelj za njihovo odločanje;
- nezaupanje državljanov do elektronskih volitev;
- preobremenjenost sistemov ob aktivnem sodelovanju državljanov;
- možnost zlorab;
- nedostopnost interneta vsem volilcem.

Informacijska družba sama po sebi ne bo nujno demokratična. Informacijska tehnologija lahko pomeni odprtost do državljanov in njihovo sodelovanje v javnih zadevah le, če bosta politika in uprava takšna razmerja tudi dejansko uresničevali (Toplišek v Kovač, 2000:218).

Aplikacije informacijske tehnologije so na sedanji stopnji razvoja še vedno nepropustne in ne omogočajo javne, strokovne in politične participacije javnosti pri sprejemanju političnih odločitev. Predstavljajo le racionalizacijo servisa državne uprave in še ne izkoriščajo potencialov večje interaktivnosti med državo in državljani.

Pri uvajanju participativne demokracije s pomočjo računalniških omrežij se v razpravah pojavljajo številne kritike dejanske demokratičnosti interneta, v Sloveniji pa naletimo tudi na ovire, ki izhajajo iz samega političnega sistema.<sup>63</sup> Zato so spletne strani slovenskih državnih institucij še vedno bolj prostor predstavljanja kot prostor razpravljanja. Večina je odprtih z namenom, da posreduje informacije, novice ali sporočila za javnost, precej manj pa je takšnih, ki so pripravljene pripombe in predloge tudi sprejeti.

Glavna pomanjkljivost informacijskega sistema uprave ter državnega zbora je, da državljan lahko vidi predlog zakona na spletnih straneh šele, ko je ta že sprejet, ni pa mu omogočen vpogled v zakone, ki so šele v fazi nastajanja in ko je sodelovanje javnosti najpomembnejše. Možnost javnosti, da bi s pomočjo uporabe interneta tudi dejansko in sproti aktivno posegala v pripravo in sprejem odločitev, je tako zanemarljiva. Na takšni osnovi ni mogoče trditi, da splet že omogoča večji vpliv državljanov na procese odločanja. Splet se s strani državnih institucij uporablja predvsem za to, da na lažji, bolj obsežen in cenejši način posredujejo državljanom informacije o svojem delu.

Po drugi strani pa internet ponuja široke možnosti izvajanja upravnih storitev preko spleta in določen napredek v zvezi s tem je opazen tudi v slovenski državni upravi (možnost elektronske oddaje dohodnine, vpogled v zemljiško knjigo itd.).

#### *4.6.1.5.1. Elektronsko poslovanje*

Če združimo pojma e-poslovanje in državna uprava, dobimo e-upravo. Elektronsko poslovanje je način poslovanja, ki temelji na izrabi kapacitet sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Pod izrazom e-uprava razumemo vse pogostejšo uporabo interneta in elektronskega poslovanja v delovanju uprave; komunikacija poteka med upravnimi organi samimi ter navzven z občani, podjetji in drugimi organizacijami (Vintar, 2003:46).

Pomembno je izpostaviti, da pri uvajanju e-uprave ne gre le za naslednji korak v avtomatizaciji in informatizaciji državne uprave, skratka za nadaljevanje procesa tehnološkega razvoja uprave, ki smo ga začeli v 80-ih letih. Gre dejansko za razvoj povsem novega načina poslovanja uprave, ki v celoti sloni na uporabi informacijskih tehnologij in interneta, kar pomeni razvoj novih mehanizmov upravnega delovanja, novih postopkov in predvsem novih storitev, ki jih uprava v preteklosti ni poznala (Vintar, 2003:46).

---

<sup>63</sup> Politični sistem Slovenije ustavno pravno namreč ne predvideva participacije javnosti izven legalnih postopkov volitev, referendumov in civilnih pobud.

Oviro predstavlja tudi velika stopnja javne nerazpoznavnosti obstoječih možnosti uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij za namene javne participacije pri odločanju, kot tudi problemi in odpori pri uvajanju takih tehnologij, ki izhajajo iz širšega družbenega okvira, pri čemer je pomembna raven participativne politične kulture.

Zato je razvoj e-uprave za vsako državo nedvomno zelo kompleksen projekt, ki nima zgolj tehnološke dimenzije, pač pa poudarjeno procesno, organizacijsko, pravno, sociološko in še kakšno (Vintar, 2003:50).

Razvoj e-uprave bo nedvomno vodil v globoke organizacijske in sistemske spremembe, ki se bodo dogajale postopoma in se bodo nanašale na vse hierarhične ravni uprave. Najprej bodo nujne organizacijske spremembe na mikro ravni, se pravi posameznih oddelkov oziroma organov. E-poslovanje zahteva bistveno spremenjeno notranjo organizacijo dela, kar je vezano tudi na celovito prenavo upravnih postopkov. V nadaljevanju bo plaz sprememb začel prodirati proti višjim hierarhičnim ravnam uprave oziroma makro ravni.

Elektronsko poslovanje bo omogočalo storitve uprave kot so pridobivanje in oddaja uradnih obrazcev, upravnih vlog in zahtev po elektronskih medijih, informacije o napredovanju njihovih zadev in vlog ter neposredno komunikacijo z uslužbenci v upravi. Po drugi strani pa bodo tudi upravni organi lahko komunicirali z uporabniki, kar bo pospešilo sprejemanje ustreznih odločitev in reševanje zadev. Velika večina odločb, dokumentov in dovoljenj naj bi bila izdana uporabnikom po elektronski poti. Povečan bo nadzor nad delom uprave, skrajšal se bo čas za reševanje zadev, povečala se bo učinkovitost, stroški poslovanja pa se bodo zmanjšali.

Uvajanje e-poslovanja v državno upravo stimulira uporabnike njenih storitev k uporabi informacijsko-komunikacijske tehnologije. To vzpodbuja njen razvoj in dviguje nivo splošne opremljenosti z informacijsko tehnologijo v gospodarskem in negospodarskem sektorju ter nivo opremljenosti državljanov samih.

Vintar trdi, da e-uprava radikalno spreminja notranji ustroj upravnih sistemov in tehnološke osnove njihovega delovanja, še bolj pa načine komuniciranja uprave z njenimi uporabniki (občani in organizacijami) ter naravo in kakovost njenih storitev (Vintar, 2001a:327).

Spreminjajo se tudi načini in postopki poslovanja uprave in s tem načela, na katerih so se v zadnjih desetletjih ti postopki razvijali (papirnato poslovanje, osebni stik s stranko, lastnoročni podpis kot identifikacijsko sredstvo, krajevna pristojnost pri reševanju upravnih zadev itd.) (Vintar, 2003:52).

Uvajanje e-uprave bo zahtevalo celovito prenavo slovenske uprave ter s tem prenavo predpisov in prestrukturiranje v smislu organizacije – institucionalno in dolgoročno tudi teritorialno. Ni torej dovolj razvijati zgolj sodobne tehnološke rešitve. Za njihovo učinkovito uvedbo je treba vzporedno prenoviti temeljne procese poslovanja upravnih organov, prenoviti zakonodajo in odstraniti normativne ovire.

Večina problemov pri nastajanju e-uprave je organizacijske ali politične in ne tehnične narave, zato mora biti oblikovanje strategije e-uprave v domeni pravnih in drugih strokovnjakov, ki poznajo delovanje uprave, seveda ob sodelovanju tehnične stroke (Pličanič, 2002a:67).

Uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije postaja vse bolj pomembna tudi pri delovanju drugih državnih organov (zakonodajnega telesa, sodišč), ne le upravnih. Vendar pa je bistvenega pomena prav uvajanje informacijske tehnologije v delovanje državne uprave. Le-ta namreč vsakodnevno vstopa v množična razmerja z državljani oziroma z gospodarskimi subjekti, pri čemer je velika večina teh razmerij take narave, da jih je mogoče informatizirati oziroma njihovo izvedbo prenesti na internet.

## 5. ZAKLJUČEK

V uvodu je bila v prvi hipotezi zapisana trditev, da so procesi odločanja v državni upravi evolutivni procesi, ki se spreminjajo in prilagajajo razvoju uprave, gospodarskemu razvoju ter razvoju celotne družbe; učinkovita in konkurenčna državne uprava pa naj bi bila v veliki meri odvisna od fleksibilnosti upravljalških procesov in procesov odločanja ter ustrezne podpore moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Vsi reformni projekti na področju uprave v zahodni Evropi gredo od devetdesetih let dalje v smeri izgradnje učinkovitejših poslovnih sistemov v upravi, z uvajanjem elementov podjetništva, trga, sistemov kakovosti, boljšim menedžmentom itd.

Spremembe v mednarodnem okolju so torej že pred časom prisilile razvite države k uvajanju reform svojih upravnih sistemov, ki slonijo na konceptu novega javnega menedžmenta. Njegove prvine so predvsem: usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k uporabnikom in s tem k odprtosti državne uprave, prenova in racionalizacija delovnih procesov, decentralizacija in delegiranje pristojnosti ter odgovornosti, fleksibilnejše metode upravljanja in odločanja, dvig kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti upravnega dela, vzpostavitev konkurenčnosti, ločitev politične in strokovne funkcije, izboljšanje upravljanja s človeškimi viri, merjenje rezultatov itd.

Nujnost podobnih ukrepov je bila v 90-ih letih kot ultimat postavljena tudi pred slovensko državno upravo.

Procesi upravljanja in odločanja, ki so se še v 80-ih letih zdeli nujni in nenadomestljivi, so se pod pritiskom globalnih sprememb, vse večje soodvisnosti državnih sistemov in njihovih uprav ter bremenom naraščajočega proračunskega deficita in zadolževanja, izkazali kot preživeti in zavirajoči.

Decentralizacija odločanja, delegacija pristojnosti in odgovornosti, deregulacija, menedžerski in tržni namesto birokratskega in izključno pravnega pristopa, približevanje uprave državljanom, konkurenčnost itd., so nekateri od principov, ki se v okviru novega upravljanja javnega sektorja postavljajo kot imperativ tudi pri reformi slovenske državne uprave. Uvajanje teh konceptov v našo upravo je neizogibno, v kolikor hoče država v globalnih povezavah ohraniti sistemsko kompatibilnost in gospodarsko konkurenčnost.

Tradicionalnim vrednotam uprave (javni interes, politična nevtralnost, strokovnost, neodvisnost) se dodajajo nove zahteve (kakovost, uspešnost, učinkovitost, fleksibilnost itd.).

Odprtost državne uprave, merjenje rezultatov, racionalizacija poslovanja ipd. so pojmi, ki so postali del vsakodnevnega političnega besednjaka in nagovarjanja javnosti. Uspešnost, učinkovitost, odgovornost za rezultate, ocenjevanje kakovosti dela javnih uslužbencev je le nekaj principov, ki vstopajo tudi v slovensko državno upravo in se omenjajo kot pomembni cilji upravne reforme.

Reformi slovenske državne uprave se je v glavnem pristopilo s številnimi zakonodajnimi projekti (zakoni o javnih uslužbencih, državni upravi, sistemu plač v javnem sektorju, lokalni samoupravi, splošnem upravnem postopku, dostopu do informacij javnega značaja itd.) ter nekaterimi drugimi projekti, ki jih v večji ali manjši meri izvajajo slovenska ministrstva.

Moderna državna uprava naj bi bazirala na strokovnosti, politični nevtralnosti in prilagodljivosti. Bistven premik na tem področju prinašata zakon o državni upravi ter zakon o javnih uslužbencih, ki definirata t. i. nepolitično upravno elito ter omogočata vladi ustanavljanje, preoblikovanje in ukinjanje organov v sestavi ministrstev. Uprava naj bi postala fleksibilnejša ter manj podvržena političnim pritiskom. Predstojniki organov v sestavi niso več politični funkcionarji, temveč profesionalni javni uslužbenci oziroma upravni menedžerji, katerih glavni cilj naj bi bil racionalizacija uprave.

Reformne spremembe v državni upravi namreč zahtevajo nove načine vodenja in odločanja, ki vključujejo menedžerske sposobnosti, hiter pretok informacij, ustrezen nivo komunikacije ter transparentnost in poenostavitev delovanja na vseh področjih. V zvezi s tem predstavlja velik problem pretirana regulacija. Številna področja, ki se jih je v preteklosti urejalo z novimi in novimi podzakonskimi predpisi, so postala tako nepregledna, da jih bo potrebno popolnoma prenoviti.

Precejšnje spremembe bodo potrebne tudi na področju kadrov. Sodobno upravljanje s človeškimi viri predpostavlja, da je v organizacijah mogoče s temi viri upravljati kot z vsemi drugimi in da bi moral menedžment obvladovati tudi njih. Glede tega bo potrebno omogočiti večjo participacijo zaposlenih pri odločanju, kar pa je dolgotrajen proces, ki se v slovenski državni upravi pravzaprav ni še niti začel.

Nekaj več tovrstnega odločanja omogoča skupinsko in timsko delo, ki je tudi eno od področij, ki mu bo v državni upravi v bodoče potrebno nameniti več pozornosti. Prevladujoča birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, naj bi se vsaj delno umaknila novim tipom organiziranosti kot so projektne organizacije in timske mreže, ki naj bi omogočale večjo fleksibilnost organizacij in zaposlenih ter večjo uspešnosti in učinkovitosti njihovega dela. Prav s tem razlogom je vlada leta 1997 sprejela metodologijo vodenja projektov v državni upravi ter sklenila, da je nosilec uvajanja metodologije ministrstvo za notranje zadeve, kot pristojno ministrstvo za področje uprave.

Projektno organiziranje vpliva na dezintegracijo organizacijskih struktur s hierarhično močjo in avtoritarnim vodenjem, ki ga spreminja v demokratično vodenje. Slovenska ministrstva sicer izvajajo številne projekte, vendar se večina dela še vedno opravlja na neprojekten način. V bodoče naj bi projektno delo postalo običajen način dela in ne neka posebnost, ki odstopa od osnovnih delovnih zadolžitev.

Poleg drugačnega oziroma sodobnejšega upravljanja s človeškimi viri, vključno s povečanjem obsega timskega in projektne dela, bodo potrebne spremembe tudi na

področju kakovosti delovanja uprave in merjenja rezultatov. Predvsem slednjega v slovenski državni upravi praktično ni zaslediti. Pomembna poteza v tej smeri je možnost pridobivanja certifikata kakovosti za posamezno upravno enoto.

Uvajanje sistema kakovosti v državno upravo temelji na principu postopnih sprememb oziroma majhnih korakov stalnih izboljšav. Proces mora biti podprt z ustreznim odločanjem, vodenjem, motiviranjem in ustvarjanjem ugodne klime za spremembe.

Da bi bila slovenska državna uprava konkurenčna, je potrebno povečati učinkovitost s hkratnim znižanjem stroškov, kar naj bi se doseglo z uvajanjem menedžerskega pristopa k upravljanju državne uprave.

Razvoj menedžmenta predstavlja pomembno sestavino reforme slovenske državne uprave. Podobno kot v procesu privatizacije gospodarstva, kjer je sodobni menedžment zamenjal stare metode samoupravljanja, naj bi metode menedžmenta oziroma novega javnega menedžmenta spremenile tudi način dela v državni upravi.

V številnih državah so spoznali, da javni sektor ne izkorišča dovolj novih spoznanj, metod, pristopov in tehnik sodobnega, v zasebnem sektorju uveljavljenega menedžmenta. Izkazalo se je, da sistem deluje preveč samozadostno, kar mu onemogoča ustrezno odzivanje na dinamiko razvoja. Menedžment, ki je bil uveljavljen v privatnem sektorju, se je izkazal kot potreben tudi pri upravljanju v državni upravi. Novi javni menedžment naj bi bil tisti koncept, ki bo upravni sistem postavil na nove temelje.

Zaradi vsega tega so se začela spreminjati tudi načela po katerih naj bi delovala moderna uprava ter se dodajati nova, ki so poudarjala predvsem uvajanje podjetniških principov v delovanje uprave.

Načela novega upravljanja javnega sektorja pomenijo novo paradigmo upravljanja javnega sektorja ter državne uprave s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.

Upoštevanje načel kot so učinkovitost, racionalnost, uspešnost in kakovost, ki so bila v preteklosti prisotna predvsem v privatnem sektorju, se je pokazalo kot potrebno tudi v državni upravi, s tem pa je v upravo začel prodirati podjetniški koncept upravljanja.

Naloga menedžmenta v državni upravi ni samo v tem, da bi ustavil prehitro rast stroškov, ampak tudi v povečanju učinkovitosti in uspešnosti organizacij; zato razvoj menedžmenta v državni upravi poteka v skladu s tezo o konvergenci med privatnim in javnim menedžmentom. To ni naključje, saj postaja očitno, da se bodo tudi storitve državne uprave vsaj do neke mere podredile tržni logiki ali celo privatizaciji. Kljub temu je skoraj gotovo, da nikoli ne bo prišlo do popolne privatizacije, komercializacije ali liberalizacije na področju državne uprave. Najverjetneje se bodo uveljavile vmesne oblike upravljanja, ki bodo včasih



bliže administrativnemu, včasih pa tržnemu oziroma menedžerskemu upravljanju upravnih organizacij.

Vsekakor predstavlja razvoj menedžmenta glavno sestavino reforme slovenske državne uprave.

Pri tej reformi stopajo vse bolj v ospredje tudi zahteve po etičnosti upravnega delovanja. Tradicionalnim ciljem (ekonomičnost, učinkovitost, uspešnost) se dodaja še četrti - etičnost. Usklajevanje omenjenih ciljev je odvisno tudi od upravne in politične kulture. Kultura, ki se spreminja počasneje kot okolje, ne predstavlja integrativnega in kohezivnega elementa uprave in zavira njeno sposobnost prilagajanja spremembam. To se pokaže v manjši učinkovitosti uprave ter nezadovoljstvu javnosti in medijev, ki vršijo pritisk na politiko in terjajo spremembe.

Seveda pa je nujne spremembe potrebno ovrednotiti z večih strani. Nepremišljeno uvajanje načel iz zasebnega sektorja v upravo in naslanjanje na tržne mehanizme ima lahko v sistemu kot je državna uprava nasprotne učinke od pričakovanih. Konkurenčnost, uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost v državni upravi ne morejo imeti prednost pred legitimnostjo, legalnostjo oziroma zakonitostjo, varstvom pravic državljanov ter zagotavljanju javnega interesa, pa tudi zaposlenih ne gre zapostavljati na račun preveč zagnanega uvajanja tržne logike v upravo.

Med vsemi omenjenimi cilji je potrebno doseči določeno ravnovesje. Spremembe je potrebno uvajati postopno, kajti premalo pretehtana in nekritična implementacija ukrepov, ki so jih sprejeli v državah z drugačno zgodovinsko tradicijo, ne pomeni vedno optimalne rešitve.

Državna uprava in procesi odločanja v njej torej definitivno niso statična kategorija, temveč se spreminjajo glede na potrebe upravnega okolja, gospodarskega razvoja ter glede na predvidevanja bodočega razvoja celotnega družbenega sistema in globalnega razvoja nasploh. Sedanjost in bodočnost sta neločljivo povezani. Bodočnost izhaja iz sedanosti. Sistem in okolje vplivata drug na drugega, hkrati pa se oba spreminjata.

Zato je dejstvo, da procesi upravnih reform ter z njimi povezane spremembe na področju upravljanja in odločanja niso nikoli končani, temveč permanentno potekajo in se prilagajajo razvoju na vseh področjih. Neaktivno odzivanje na spremembe pomeni stagnacijo in zavirajoč dejavnik razvoja v primerjavi s širšim okoljem. Zato so vsi upravljalski in odločevalski procesi v državni upravi determinirani predvsem z razvojnimi zahtevami zunanjega okolja, ki kot enosmerni tok ne dopuščajo gibanja v nasprotno smer.

So, kot je bilo zapisano v uvodu oziroma prvi hipotezi, del evolutivnega upravnega, družbenega, gospodarskega, vrednotnega in globalno civilizacijskega razvoja, ki po načelu konvergence državnih sistemov deluje enotno na vse subjekte, v smislu zmanjševanja razlik med njimi.

Dejstvo je tudi, da je učinkovita in konkurenčna državna uprava, kot smo trdili v prvi hipotezi, dejansko v veliki meri odvisna od fleksibilnosti upravljalških procesov in procesov odločanja (od tu potreba po decentralizaciji, dekoncentraciji, delegaciji pristojnosti in odgovornosti, uvajanju načela subsidiarnosti, podeljevanju koncesij itd.) ter ustrezne podpore moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Ta predstavlja ključno podporo reformi državne uprave, saj številni procesi reforme brez aplikacij novih tehnologij ne bi bili izvedljivi.

Potrebe po vse hitrejšem sprejemanju odločitev postavljajo pred državno upravo zahteve po večji količini in hitrejšem prenosu informacij ter po ustrežnejšem upravljanju z njimi. Za podatke in informacije bo potrebno skrbeti tako, kot za vse ostale resurse v organizaciji. Ustrezna informacijsko-komunikacijska tehnologija omogoča sistemu odzivnost in mora biti kot taka primerljiva s tistimi, s katerimi je v interakciji.

Informacijsko-komunikacijski sistem je eden ključnih stebrov državne uprave, saj zazna, sprejema in predeluje informacije in jih pripravlja za sprejemanje odločitev na ravni celotnega sistema. Pri tem je pomembno, da je informacijsko-komunikacijski sistem možno dograjevati, saj se tekom njegove uporabe večajo zahteve po njegovih kapacitetah.

Z dograjevanjem informacijsko-komunikacijske tehnologije bo uprava sposobna nuditi celo vrsto novih storitev ter uresničiti vrsto ciljev, zlasti v smislu usmerjenosti k uporabnikom in s tem k večji odprtosti uprave

Za informacijske sisteme slovenske vlade in uprave lahko rečemo, da so dobro zasnovani ter zelo funkcionalni, da pa so včasih preslabo povezani med seboj.

Načrtovanje celostnega razvoja informatike v upravnih institucijah je zato del strateškega načrtovanja, ki mora kar najbolj natančno predvideti smer razvoja okolja upravnih organizacij in potreb izhajajočih iz notranjega razvoja uprave. Pri izgradnji informacijskih sistemov je nujno upoštevati standardizacijo med organi državne uprave, sicer pride do inkompatibilnosti in oteženega poslovanja.

Sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija in njeno uvajanje v državno upravo vpliva na strategijo, cilje, strukturo, delovne procese, komunikacijo ter načine odločanja in upravljanja, zato so se začele pojavljati celo teze o nujnosti razvoja nove organizacijske paradigme. Hitro širjenje uporabe interneta v upravi, z vsemi tehnološkimi, sociološkimi ter gospodarskimi posledicami, ki jih prinaša, pa postaja strateško in politično vprašanje.

Z razvojem informacijske tehnologije ter z uvajanjem e-uprave naj bi se končno začel spreminjati tudi izrazito pravni pogled na upravo, kar naj bi pripomoglo k odpravi njene zbirokratiziranosti in neučinkovitosti. Pravo, ki je pretekla desetletja obvladovalo upravo, naj bi s tem postalo njen sestavni del.

Razvoj e-uprave bo nedvomno vodil v globoke organizacijske in sistemske spremembe, ki se bodo dogajale postopoma in bodo sčasoma posegle v vse hierarhične ravni uprave; v končni

fazi pa bo ta razvoj verjetno privedel do institucionalnega in teritorialnega prestrukturiranja uprave.

Informatizacija državne uprave je zato proces, ki bo odločilno vplival na njeno strukturo, uvajanje novih storitev, učinkovitost in kakovost delovanja.

Investiranje v sodobno informacijsko-komunikacijsko tehnologijo je zato tisto investiranje, ki ga mora v svojih proračunskih načrtih upoštevati vsaka država, katera želi ustvariti učinkovito in konkurenčno državno upravo, ki ne bo zaviralni dejavnik gospodarskega razvoja, temveč nasprotno - njegov glavni stimulator.

Enega največjih problemov pri reformi slovenske državne uprave predstavljajo desetletja zakoreninjeni vedenjski vzorci in načini delovanja. Ti se spreminjajo počasi in pogosto ne sledijo nujnemu tempu sprememb.

Zato imajo javni uslužbenci do teh sprememb običajno negativno stališče, še posebej pa imajo zaposleni v državni upravi - navajeni varnosti, ki jo omogoča državna služba - odklonilen ali vsaj skeptičen odnos do uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v upravo.

To je bila tudi teza druge, v uvodnem delu predstavljene hipoteze. Cilj ankete je bil torej pridobiti stališča zaposlenih do reforme državne uprave, predvsem do uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v slovensko državno upravo.

Anketiranci so odgovarjali na skupno 23 anketnih vprašanj, ki so bila zastavljena na štiri različne načine oziroma tako, kot je opisano v uvodu.

Glede na rezultate, pridobljene z anketnim vprašalnikom in predstavljene v tabelah, je popolnoma jasno, da javni uslužbenci uvajanju konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v slovensko državno upravo niso naklonjeni.

Odgovori, predvsem tisti, na katere so anketiranci odgovarjali z izborom med opcijama *da* oziroma *ne*, pa tudi tisti, na katere so vprašani odgovarjali na način: 1 - *v celoti se strinjam*, 2 - *v glavnem se strinjam*, 3 - *le delno se strinjam*, 4 - *ne strinjam se*, to nedvomno potrjujejo. Odstotek tistih respondentov, ki so v zvezi s tezo postavljeno v vprašanju izrazili negativno ali v glavnem negativno stališče, se giblje od 75 pa vse do dobrih 90 odstotkov.

Po drugi strani pa se tudi odstotki odgovorov pri vprašanjih, pri katerih so se anketiranci odločali med različnimi že *podanimi alternativami* in tistih, pri katerih so anketiranci *podajali svoja stališča* na zastavljeno vprašanje, praktično ne razlikujejo od dveh prvo omenjenih vrst vprašanj.

Ti odstotki negativnih odgovorov (od 75 do 90), ki se v povprečju torej gibljejo okoli 82, so tako visoki, da ne dopuščajo nobenega dvoma. Večina javnih uslužbencev dejansko goji odklonilen odnos do reforme državne uprave v smislu uvajanja konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v upravo.

Zato smatram, da je mogoče na podlagi z anketo zbranih odgovorov, katerih cilj je bil pridobiti stališča javnih uslužbencev do uvajanja tržne logike upravljanja v državno upravo, tudi drugi hipotezi v celoti pritrditi.

## 6. VIRI

### STROKOVNA LITERATURA:

1. Anželj, Darko (2004): Nove možnosti odpiranja javne uprave. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 197-214.
2. Bandelj, Mirko (1998): Analiziranje učinkovitosti državne uprave. Javna uprava, št. 4, let. 34, Ljubljana, str. 547-579.
3. Banič, Ivo (1999): Metode in procesi upravljanja in vodenja strateškega managementa. Profesija, FDV, Ljubljana.
4. Banovec, Tomaž (1995): Priložnosti za informatiko v državni upravi. Denar, št. 4, Ljubljana, str. 9-12.
5. Bavec, Cene (1998): Informatizacija uprave in vključevanje v EU. INDO, Informatika v državnih organih, Zbornik referatov - Portorož, 21.-23. september, str. 5-11.
6. Belak, Janko (1999): Politika podjetja in strateški management. Zbirka Management in razvoj, Maribor.
7. Berlogar, Janko (2000): Učeča se organizacija v teoriji in praksi. Organizacija št. 5, Moderna organizacija, Kranj.
8. Blondel, Jean (1995): Comparative Government - An Introduction. Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, London.
9. Bohinc, Rado (2001): Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 43-69.
10. Bonwitt, Bob (1996): Reforma državne uprave. Javna uprava, let. 32, št. 3, Ljubljana, str. 399-405.
11. Bonwitt, Bob (1998): Zanesljiva javna uprava. Javna uprava, št. 1, let. 34, Ljubljana, str. 89-109.
12. Boštich, Alojz (2000): Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev. Založba Moderna, Grosuplje.
13. Boštich, Alojz (2002): Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Upravna akademija, MNZ, Ljubljana.
14. Brejc, Miha (1996a): Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. Javna uprava, let. 32, št. 1, Ljubljana, str. 75-83.
15. Brejc, Miha (1996b): Organiziranje upravnega dela. VUŠ, Ljubljana.
16. Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. Zbornik znanstvenih razprav – november, VUŠ, Ljubljana, str. 17-33.
17. Brejc, Miha (1999): Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi. VI. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 23.-25. september, VUŠ, Ljubljana, str. 7-17.

18. Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. VUŠ, Ljubljana.
19. Brezovšek, Marjan (1992): Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, FDV, Ljubljana, str. 997-1008.
20. Brezovšek, Marjan (1993): Lokalna uprava ali lokalna samouprava? Teorija in praksa, št. 9-10, let. 30, Ljubljana, str. 1018-1023.
21. Brezovšek, Marjan (1994): Federalizem in subsidiarnost. Teorija in praksa, let. 31, št. 1-2, Ljubljana, str. 24-32.
22. Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov - Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 175-186.
23. Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. Zbornik referatov - Portorož, 5.- 6. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 135-145.
24. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, Ljubljana, str. 264-279.
25. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2003): Globalizacija in državna uprava. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
26. Brezovšek, Marjan (2004): Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 11-42.
27. Brezovšek, Marjan (2004): Upravna kultura med preteklostjo in prihodnostjo. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 253-276.
28. Brglez, Alja (2003): Posttranzicijska država vs. civilna družba. Inštitut za civilizacijo in kulturo, Ljubljana.
29. Bučar, France (1981): Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
30. Bučar, France (2000): Bo javna uprava po reformi drugačna? VII. dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 39-45.
31. Bugarič, Bojan (1997): Reforma javne uprave v državah v tranziciji (problemi in perspektive). III. Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, 3.-5. december, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 165-173.
32. Bugarič, Bojan (2001): Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov -Portorož, 27.-29. september, VUŠ, Ljubljana, str. 71-75.
33. Bugarič, Bojan (2002a): Aktualna vprašanja in perspektive nove zakonske ureditve državne uprave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 2-4.
34. Bugarič, Bojan (2002b): Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 51-59.
35. Castells, Manuel (1998): The rise of the network society. Blackwell, Oxford.

36. Colnar, Marko in Silič, Marin (2000): Strategija E – poslovanja v javni upravi RS za obdobje do leta 2003. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 273-287.
37. Črešnar Pergar, Nevenka (2002): Državljanu prijazna državna uprava. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 4-8.
38. Debelak, Slavko (1996): Preoblikovanje državne uprave. Javna uprava, št. 3, let. 32, Ljubljana, 373-375.
39. Debelak, Slavko (1997): Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo. Zbornik znanstvenih razprav – november, VUŠ, Ljubljana, str. 35-42.
40. Devjak, Srečko (2001): Vpliv občanov na oblikovanje in porabo proračunskih sredstev. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 27.-29. september, VUŠ, Ljubljana, str. 85-97.
41. Drucker, Peter (1990): *Managing the Nonprofit Organizations: Practices and Principles*. Harper Collins Publishers, New York.
42. Dujić, Slobodan (1997a): Predpostavke za izvedbo reforme javne uprave in nekateri pričakovani problemi. III. Strokovno srečanje pravnikov - Portorož, 3.-5. december, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 9-25.
43. Dujić, Slobodan (1997b): Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi. Javna uprava, let. 33, št. 2, Ljubljana, str. 211-232.
44. Dujić, Slobodan (1998): Reforma slovenske javne uprave na pragu 21. stoletja – sinergija notranje nujnosti reforme sistema in zunanjih pritiskov. *Neprofitni management*, št. 2-3, str. 1-20.
45. Dunn, William (1981): *Public Policy Analysis: An Introduction*. University of Pittsburg, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs.
46. Falconer, Peter (1997a): Novi management v javni upravi: načela in praksa v Veliki Britaniji. Javna uprava, št 1, let. 33, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 98-108.
47. Falconer, Peter (1997b): Javna uprava in novi javni management. IV. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 18.–19. september, VUŠ, Ljubljana, str. 52-67.
48. Farazmand, Ali (1999): *Globalization and Public Administration*. *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 6, str. 509-519.
49. Ferfila, Bogomil in Kovač, Polona (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
50. Ferfila, Bogomil (2002a): Internet - demokracija - vladanje. Javna uprava, let. 38, št. 4, Ljubljana, str. 489-509.
51. Ferfila, Bogomil (2002b): Javna uprava in internet: Primer ZDA. Javna uprava, let. 38, št. 2, Ljubljana, str. 133-150.
52. Ferfila, Bogomil (2002c): Vloga interneta v lobiranju in volilni kampanji: Primer ZDA. Javna uprava, let. 38, št. 1, Ljubljana, str. 7-46.

53. Flynn, Norman in Strehl, Franz (1996): Public Sector Management in Europe. Prentice Hall, London.
54. Gostiša, Mato (1996): Participativni management: sodobna teorija in praksa organizacijske udeležbe zaposlenih v svetu in pri nas. ČZP Enotnost, Ljubljana.
55. Grad, Franci (1994): Nekateri problemi preobrazbe sistema lokalne samouprave. Javna uprava, št. 3, let. 30, Ljubljana, str. 259-273.
56. Grad Franci, Kaučič Igor, Ribičič Ciril in Kristan Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
57. Grad, Franci (2000a): Lokalna demokracija in učinkovitost odločanja lokalnih organov. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. septembra, VUŠ, Ljubljana, str. 71-81.
58. Grad, Franci (2000b): Parlament in vlada, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
59. Grdešić, Ivan (1995): Političko odlučivanje. Alinea, Zagreb.
60. Gruban, Brane (v članku Barbare Primc) (2000): Motiviranje zaposlenih je naloga menedžerjev. Delo, 29. 2., Ljubljana, str. 15.
61. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.
62. Haček, Miro (2004): Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 129-150.
63. Inkret, Alja (1996): Kakovost in državna uprava. III. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Zbornik referatov - Portorož, VUŠ, Ljubljana, str. 115-122.
64. Inkret, Alja (1998): Virtualne organizacije – virtualna uprava. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 207-217.
65. Ivanc, Blaž (2000): Država in načelo subsidiarnosti. Javna uprava, let. 36, št. 4, Ljubljana, str. 463-477.
66. Ivanc, Blaž (2002): Ustavni položaj in organizacijske oblike delovanja francoske vlade. Javna uprava, let. 38, št. 2, Ljubljana, str. 193-205.
67. Jarkovič, Marjan in Kraševac, Rok (1997): Informacijska infrastruktura in internet v slovenski javni upravi. INDO, Informatika v državnih organih, Zbornik referatov, Portorož, str. 99-106.
68. Jerman Blažič, Borca (1996): Internet, Novi Forum, Ljubljana.
69. Jerovšek, Tone in Trpin, Gorazd (1999): Nova pravna ureditev državne uprave. VI. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož 23.-25. september, VUŠ, Ljubljana, str. 63-79.
70. Jerovšek, Tone (2002): Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi, IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 119-130.
71. Kaučič, Igor in Grad, Franc (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik. Ljubljana.



72. Kickert, Walter (1997): (ur.). Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Edward Elgar Limited, London.
73. Klun Maja, Dečman Mitja (2002): Elektronsko poslovanje v javni upravi s poudarkom na davčni upravi. Javna uprava, let. 38, št. 3, Ljubljana, str. 297-309.
74. Kohont, Andrej (2003): Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v državni upravi v okviru reform sistemov javnih uslužbencev. Javna uprava, let. 39, št. 3, Ljubljana, str. 369-384.
75. Korade Purg, Štefka (1997): Status in delovanje upravnih enot v teoriji in praksi. Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov - Portorož, 6.–7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 227-236.
76. Košir, Matej (1997): Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji. Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov - Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 281-291.
77. Kotler, Phillip (1998): Marketing management – Trženjsko upravljanje. Slovenska knjiga, Ljubljana.
78. Kos, Borivoj (1998): Etika in reforma javne uprave v državah OECD. Javna uprava, let. 34, št. 2, Ljubljana, str. 263-277.
79. Kovač, Polonca (1997): Podjetniški koncepti v javni upravi, Upravna akademija, Ljubljana.
80. Kovač, Polonca (1999): Tradicionalno in novo upravljanje javnega sektorja - primer upravnih enot. Javna uprava, let. 35, št. 1, Ljubljana, str. 29-48.
81. Kovač, Polonca (2000a): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, Kranj, str. 18-25.
82. Kovač, Polonca (2000b): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, Ljubljana, str. 279-293.
83. Kovač, Polonca (2000c): Upravne reforme v državah Evropske unije – vir idej za Slovenijo? Zbornik upravne akademije, let. 1, št. 2, MNZ, Ljubljana, str. 19 -30.
84. Kovač, Polonca in Stanonik, Bojan (2000d): Reforma slovenske javne uprave - interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, Ljubljana, str. 316-329.
85. Kovač, Polonca (2002a): Novi zakon o državni upravi. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 45-58.
86. Kovač, Polonca (2002b): Sistemske novosti zakona o državni upravi. IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 213-232.
87. Kovač, Polonca (2003): Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave. Pravna praksa, št. 22-23, str. 6-8.
88. Kovač, Polonca (2004): Novi javni management in slovenska uprava. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 177-196.

89. Kovačič, Andrej (1998): Informatizacija poslovanja, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
90. Kramberger, Anton in Kozmus, Davor (1997): Internet storitve javne uprave - mednarodni pregled. Informatika v državnih organih, INDO, Zbornik referatov - Portorož, 1.-3. oktober, str. 25-36.
91. Kramberger, Anton (2000): Informacijski sistemi v javni upravi. Študijsko gradivo, FDV, Ljubljana.
92. Kraševac, Rok (1998): Mednarodna primerjava informatizacije zakonodajnih procesov. INDO, Informatika v državnih organih, Zbornik referatov - Portorož, 21.-23. september, str. 58-67.
93. Kren, Sanja (2004): Načela organiziranja in delovanja uprave. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 43-72.
94. Kuhelj, Alenka (1995): Od Webra k demokratičnemu upravnemu odločanju. Pravna država in uprava, II. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Zbornik referatov – Portorož, VUŠ, Ljubljana, str. 59-65.
95. Kuhelj, Alenka (2000): Evropsko pravo in javni sektor: Od parlamentarnega k tehnokratskemu modelu? VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 155-172.
96. Kunstelj, Mateja (1998): Vzpostavitev in delovanje sistema za upravljanje delovnih procesov. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 153-165.
97. Lane, Jan Erik (1995): The Public Sector - concepts, models and approaches. Sage Publications, London.
98. Lane, Jan Erik (1997): Public sector reform – rationale, trends and problems. Sage Publications, London.
99. Lane, Jan Erik (2000): New Public Management. Routledge, London.
100. Lang, Rainhart (1998): Vodenje v tranziciji – tranzicijsko vodenje. Organizacija, št. 9, let. 31, Kranj, str. 503-511.
101. Lyon, David (1998): The Information Society: Issues and Illusions. Polity Press, Cambridge, UK.
102. Lipovec, Filip (1987): Razvita teorija organizacije. Založba obzorja, Maribor.
103. Löhr, Ulrike (1995): Primer modernih metod vodenja za lokalne in regionalne oblasti v Nemčiji. Javna uprava, let. 31, št. 1, Ljubljana, str. 9-15.
104. Lukšič, Andrej (1993): Komunikacijske in odločevalne forme v tehnološki civilizaciji. Problemi konsolidacije demokracije, Zbornik referatov - Ankaran, 28.-29. maj, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 161-174.
105. Lukšič, Andrej (2003): Digitalna demokracija: teoretski premislek. Teorija in praksa, let. 40, št. 3, Ljubljana, str. 486-498.
106. Lukšič, Igor (1994): Liberalizem versus korporativizem. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

107. Mayer, Janez (2003): Lastnosti uspešnih vodij. Organizacija, let. 36, št. 6, Kranj, str. 368-375.
108. Mesner Andolšek, Dana (1995): Vpliv kulture na organizacijsko strukturo. FDV, Ljubljana.
109. Mizori Zupan, Tatjana (2000): Informacijska podpora spremljanju sej delovnih teles in sej vlade na uradu predsednika vlade. Organizacija, št. 3, let. 33, Kranj, str. 184-188.
110. Možina, Stane (1990): Vodenje podjetja. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
111. Možina Stane, Kavčič Bogdan, Tavčar Mitja, Pučko Danijel, Ivanko Štefan, Lipičnik Bogdan, Gričar Jože, Repovž Leon, Vizjak Andrej, Vahčič Aleš, Rus Veljko in Bohinc Rado (1994): Management. Didakta, Radovljica.
112. Možina, Stane (1994a): Osnove vodenja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
113. Možina Stane, Rozman Rudi, Glas Miroslav, Tavčar Mitja, Pučko Danijel, Kralj Janko, Ivanko Štefan, Lipičnik Bogdan, Gričar Jože, Tekavčič Metka, Dimovski Vlado in Kovač Bogomir (2002): Management. Didakta, Radovljica.
114. Možina, Stane (2002a): Management kadrovskih virov. FDV, Ljubljana.
115. Pečar, Zdravko (1995): Razvoj memedžmenta v javnem sektorju. II. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Zbornik referatov - Portorož, VUŠ, Ljubljana, str. 127-136.
116. Pečar, Zdravko (1996): Management in merjenje učinkovitosti delovanja javne uprave. III. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Zbornik referatov – Portorož, VUŠ, Ljubljana, str. 39-60.
117. Pečar, Zdravko (1997): Razvijanje tekmovalnosti v javni upravi. IV. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 18.-19. september, VUŠ, Ljubljana, str. 108-121.
118. Pečar, Zdravko in Devjak, Srečko (1998): Razvoj managementa s poudarkom na boljših osnovah odločanja. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 167-206.
119. Pečar, Zdravko (2001a): Management v javnem sektorju. Študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana.
120. Pečar, Zdravko (2001b): Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 27.-29. september, VUŠ, Ljubljana, str. 177-197.
121. Pečar, Zdravko (2002): Uvajanje menedžmenta kakovosti v slovensko upravo. IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 271-285.
122. Pevcin, Primož (2002): Reforma državne uprave kot dejavnik konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva. Javna uprava, let. 38, št. 4, Ljubljana, 537-552.
123. Piganiol, Raymond (1998): Reforma in vodenje javne uprave. Javna uprava, let. 34, št. 3, Ljubljana, str. 489-510.
124. Pirnat, Rajko (1993): Reforma uprave v Sloveniji – zakaj, kam, kako. Javna uprava, št. 1-2, let. 29, Ljubljana, str. 41-55.

125. Pirnat, Rajko (1996): Reforma javne uprave in postopek priprave za polnopravno članstvo v EU. Javna uprava, let. 32, št. 3, str. 393-397.
126. Pirnat, Rajko (2002): Javne agencije - nova organizacijska možnost za izvajanje upravnih storitev. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 58-66.
127. Pličanič, Senko (2002a): Pravno sistemski vidiki E-uprave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 67-77.
128. Pličanič, Senko (2002b): Pravno sistemski vidiki E-uprave. Javna uprava, let. 38, št. 1, Ljubljana, str. 47-62.
129. Prašnikar, Astrid (2000): Moderna, učinkovita in racionalna občinska uprava. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 239-254.
130. Prašnikar, Astrid (2002a): S pokrajinami do decentralizacije. IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 331-353.
131. Prašnikar, Astrid (2002b): Ustanavljanje pokrajin. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 77-87.
132. Preskar, Jože (1998): Kdo se boji informacijske tehnologije, INDO 98, Ljubljana, str. 342-352.
133. Pučko, Danijel (1991): Strateško poslovanje in planiranje v podjetju. Didakta, Radovljica.
134. Purg, Štefka (1995): Reorganizacija državne uprave v praksi. Javna uprava, št. 2, let. 31, Ljubljana, str. 267-271.
135. Pusić, Eugen (1995): Upravna znanost. Izbor radova, Naprijed, Zagreb.
136. Pusić, Eugen (1996): Nauka o upravi. Školska knjiga, Zagreb.
137. Rakočević, Slobodan (1991): Državna uprava. ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
138. Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
139. Rakočević, Slobodan (2003): Upravni organi v sestavi ministrstva. Pravna praksa, št. 9, str. 5-7.
140. Ribičič, Ciril (2000): Regionalizem in učinkovitost upravljanja v Sloveniji. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. septembra, VUŠ, Ljubljana, str. 409-413.
141. Rman, Milan (2004): Javna uprava in organizacijska kultura. UPRAVNA KULTURA, FDV, Ljubljana, str. 73-96.
142. Rozman Rudi, Kovač Jure in Koletnik Franc (1993): Management. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
143. Rus, Veljko (1986): Odločanje in moč. Založba obzorja, Maribor.
144. Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. FDV, Ljubljana.

145. Rusch, Wolfgang (1998): Proizvajalec in izvajalec storitev – javni sektor v moderni demokratični družbi, Javna uprava, let. 34, št. 3, Ljubljana, str. 473-480.
146. Setnikar-Cankar, Stanka (1997): Prestrukturiranje in decentralizacija javnega sektorja v Sloveniji. Javna uprava, let. 33, št. 3, Ljubljana, str. 339-347.
147. Setnikar-Cankar, Stanka (1998): Management in ekonomika v javni upravi. Razgledi, št. 5, Ljubljana, str. 13-14.
148. Setnikar-Cankar, Stanka (2000): Izobraževanje za javno upravo. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 255-270.
149. Stanonik, Bojan (1998a): Možnosti in ovire za uveljavitev načel novega upravljanja javnega sektorja v državni upravi – teoretična izhodišča in rezultati praktične raziskave. Javna uprava, št. 3, let. 34, Ljubljana, str. 371-426.
150. Stanonik, Bojan (1998b): Reforma državne uprave in ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave. Organizacija, št. 10, let. 31, Kranj, 566-571.
151. Stanonik, Bojan (1998c): Reforma javne/državne uprave-rezultati raziskave. V. dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 219-228.
152. Stanonik, Bojan (1998d): Reforma javne uprave in novo upravljanje javnega sektorja. Organizacija, let. 31, št. 9, Kranj, str. 487-490.
153. Stanonik, Bojan (2000): Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 294-315.
154. Stillman, Richard J. (1996): Public Administration: Concepts and Cases. Houghton Mifflin, Geneva.
155. Šmidovnik, Janez (1994): Problematike predvidene nove konstrukcije javne uprave v Republiki Sloveniji. Teorija in praksa, let. 31, št. 9-10, str. 755-762.
156. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. CZ, Ljubljana.
157. Taškar, Jana (1997): Naše največje podjetje je še vedno državna uprava. Delo, 16. september, Ljubljana, str. 2.
158. Tavčar, Mitja (1996): Razsežnosti managementa. Založba Tangram, Ljubljana.
159. Trpin, Gorazd (1993): Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava, št. 1-2, let. 29, Ljubljana, str. 15-40.
160. Trpin, Gorazd (1994): Problemi graditve centralnega upravnega sistema v Sloveniji. Javna uprava, let. 30, št. 3, Ljubljana, str. 241-258.
161. Trpin, Gorazd (1995a): Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili. ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
162. Trpin, Gorazd (1995b): Strukturalna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v procesu približevanja Evropski skupnosti. Javna uprava, št. 4, let. 31, Ljubljana, str. 443-457.
163. Trpin, Gorazd (1996): Upravljanje v tranziciji. Javna uprava, št. 4, let. 32, Ljubljana, str. 531-541.

164. Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov - Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 159-174.
165. Trpin, Gorazd (1998a): Pokrajine in upravna teritorializacija. Javna uprava, let. 34, št. 2, Ljubljana, str. 251-262.
166. Trpin, Gorazd (1998b): Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 9-27.
167. Trpin, Gorazd (2000a): Javni skladi in javne agencije v luči reforme javne uprave. Javna uprava, let. 36, št. 2, Ljubljana, str. 217-234.
168. Trpin, Gorazd (2000b): Načelo odprtosti javne uprave. Javna uprava, let. 36, št. 4, Ljubljana, str. 409-416.
169. Trpin, Gorazd (2001a): Državljanom prijazna uprava. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož 27.-29. september, VUŠ, Ljubljana, str. 315-324.
170. Trpin, Gorazd (2001b): Državna uprava deset let po sprejemu ustave, VII. Dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Portorož, 4.-6. junij, Ljubljana, str. 257-269.
171. Trpin, Gorazd (2002): Razmerja med ministrstvi in organi v sestavi. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 87-92.
172. Trpin, Gorazd (2002a): Razmerja med ministrstvi in organi v njihovi sestavi. Javna uprava, let. 38, št. 1, str. 93-102.
173. Trpin, Gorazd (2003): Nekateri novosti pravne ureditve državne uprave. Javna uprava, št. 1, let. 39, Ljubljana, str. 7-20.
174. Trstenjak, Verica (1996): Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji. Javna uprava, let. 32, št. 4, Ljubljana, str. 541-553.
175. Trstenjak, Verica (2002): Državna uprava. Študijsko gradivo, Upravna akademija, MNZ, Ljubljana.
176. Trstenjak, Verica (2003): Državna uprava. Študijsko gradivo, Upravna akademija, MNZ, Ljubljana.
177. Vila, Antun (1995): Poslovodna etika, Organizacija, št. 3, let. 28, Kranj, str. 133-136.
178. Vila, Antun in Kovač, Jure (1998): Osnove organizacije in managementa. FOV, Kranj.
179. Vintar, Mirko (1997): Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot Republike Slovenije. Javna uprava, št. 3, let. 33, Ljubljana, str. 353-366.
180. Vintar, Mirko (1998): Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot: od upravnih nalog k proizvodni in elektronskim storitvam. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 123-137.
181. Vintar Mirko, Kunstelj Mateja in Dečman Mitja (2000): Analiza stanja pri uporabi interneta v javnem sektorju. VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 305-324.

182. Vintar, Mirko (2000a): Sistemsko-tehnološki okvir za uvajanje elektronskega poslovanja državne uprave: od portirja do portala, VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, 355-369.
183. Vintar, Mirko (2001a): Občan v razmerju do E – uprave. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 28.-30. september, VUŠ, Ljubljana, str. 324-337.
184. Vintar, Mirko (2001b): Od avtomatizacije do E – uprave. Zbornik znanstvenih razprav – december, VUŠ, Ljubljana, str. 319-336.
185. Vintar Mirko, Kunstelj Mateja, Dečman Mitja in Berčič Boštjan (2002): Kako daleč smo z E-upravo? IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 421-439.
186. Vintar, Mirko (2003): Razvoj e-uprave v Sloveniji: Prepad med novimi tehnološkimi možnostmi in starimi organizacijskimi strukturami. Javna uprava, št. 1, let. 39, Ljubljana, str. 45-62.
187. Virant, Grega (1996): Reforma sistema javne uprave in stvarna pristojnost v upravnem postopku. Javna uprava, št. 2, let. 32, Ljubljana, str. 271-289.
188. Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
189. Virant, Grega (2001a): Kovanje uradniške elite. Sobotna priloga dela, 10. november, Ljubljana, str. 4-6.
190. Virant, Grega (2001b): Nekatera vprašanja organizacije slovenske uprave v luči ustavnih določb, VII. Dnevi javnega prava, Portorož, 4.-6. junij, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 281-293.
191. Virant, Grega (2002): Zakonodajna reforma javne uprave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 30. januar, Ljubljana, str. 92-94.
192. Vlaj, Stane (1993): Problemi uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava, št. 1-2, let. 29, Ljubljana, str. 113-130.
193. Vlaj, Stane (1998a): Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana.
194. Vlaj, Stane (1998b): Lokalna (samo)uprava – nujnost uvedbe pokrajn. V. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 24.-26. september, VUŠ, Ljubljana, str. 27-42.
195. Vlaj, Stane (2001): Načelo subsidiarnosti in posameznik. VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 27.-29. september, VUŠ, Ljubljana, str. 339-353.
196. Vlaj, Stane (2002): Dialog med državljanji, lokalnimi skupnostmi in državo. IX. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov - Portorož, 26.-28. september, VUŠ, Ljubljana, str. 443-464.
197. Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Profesija, FDV, Ljubljana.
198. Žurga, Gordana (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov - Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 259-268.

199. Žurga, Gordana (2000a): Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, Ljubljana, str. 330-347.
200. Žurga, Gordana (2000b): Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi. Doktorska disertacija, FDV, Ljubljana.
201. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave – pristopi in rešitve. FDV, Ljubljana.
202. Žurga, Gordana (2004): Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi. Profesija, FDV, Ljubljana.

#### DRUGI VIRI:

1. Poslovník Vlade Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 43/01).
2. Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91).
3. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00, 30/01).
4. Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02).
5. Zakon o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 50/97, 70/00).
6. Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/02).
7. Zakon o obrambi (Ur. l. RS, št. 82/94).



## 7. PRILOGA

### ANKETNI VPRAŠALNIK (N=500)

1. Ali se strinjate, da bi plača javnih uslužbencev vsebovala variabilni del, ki bi bil odvisen od rezultatov njihovega dela?
  - V celoti se strinjam (38/500 oz. 7,6%)
  - V glavnem se strinjam (59/500 oz. 11,8%)
  - Le delno se strinjam (187/500 oz. 37,4%)
  - Ne strinjam se (216/500 oz. 43,2%)
  
2. Zakaj menite tako?
  - Menedžerski sistem nagrajevanja za upravo ni primeren (79/500 oz. 15,8%)
  - Ni enotne metodologije ocenjevanja rezultatov (62/500 oz. 12,4%)
  - Upravnega dela ni mogoče kvantitativno in kvalitativno meriti (142/500 oz. 28,4%)
  - To bi povečalo motivacijo, učinkovitost in kakovost dela (68/500 oz. 13,6%)
  - Upravno delo bi postalo preveč podrejeno doseganju finančnih nagrad (126/500 oz. 25,2%)
  - Drugo (23/500 oz. 4,6%)
  
3. Ali menite, da je tržni princip delovanja primeren za državno upravo?
  - Da (76/500 oz. 15,2%)
  - Ne (424/500 oz. 84,8%)
  
4. Ali se strinjate, da bi morala uprava del sredstev za lastno delovanje zagotavljati tržno?
  - V celoti se strinjam (24/500 oz. 4,8%)
  - V glavnem se strinjam (67/500 oz. 13,4%)
  - Le delno se strinjam (137/500 oz. 27,4%)
  - Ne strinjam se (272/500 oz. 54,4%)
  
5. Kateri je primernejši način določanja cen storitev, ki jih zagotavlja državna uprava?
  - Administrativni (305/500 oz. 61%)
  - Tržni (78/500 oz. 15,6%)
  - Kombinacija obeh (117/500 oz. 23,4%)
  
6. Ali se strinjate s postopnim uvajanjem konkurence, tržnih principov in podjetniškega načina upravljanja v državno upravo?
  - V celoti se strinjam (21/500 oz. 4,2%)
  - V glavnem se strinjam (49/500 oz. 9,8%)
  - Le delno se strinjam (171/500 oz. 34,2%)
  - Ne strinjam se (259/500 oz. 51,8%)

## 7. Kakšne spremembe bi to prineslo v državno upravo?

- Državna uprava bi postala cenejša (33/500 oz. 6,6%)
- Padanje varnosti dela (91/500 oz. 18,2%)
- Zniževanje števila zaposlenih (66/500 oz. 13,2%)
- Več pogodbenega zaposlovanja (81/500 oz. 16,2%)
- Večje pritiske na zaposlene (76/500 oz. 15,2%)
- Znižanje kvalitete storitev (58/500 oz. 11,6%)
- Racionalizacijo dela in uporabe virov (42/500 oz. 8,4%)
- Večjo učinkovitost in kakovost uprave (27/500 oz. 5,4%)
- Preveliko razpršenost na strani izvajalcev storitev (19/500 oz. 3,8%)
- Drugo (7/500 oz. 1,4%)

## 8. Kateremu načelu od naštetih pripisujete prednost pri delovanju državne uprave?

- Zakonitost/legalnost (151/500 oz. 30,2%)
- Zagotavljanje javnega interesa (276/500 oz. 55,2%)
- Ekonomičnost (41/500 oz. 8,2%)
- Učinkovitost (32/500 oz. 6,4%)

## 9. Ali se strinjate z možnostjo premeščanja zaposlenih znotraj državne uprave glede na potrebe sistema?

- V celoti se strinjam (39/500 oz. 7,8%)
- V glavnem se strinjam (78/500 oz. 15,6%)
- Le delno se strinjam (194/500 oz. 38,8%)
- Ne strinjam se (189/500 oz. 37,8%)

## 10. Kateri način napredovanja je po vašem mnenju primernejši za državno upravo?

- Avtomatski/karierni (247/500 oz. 49,4%)
- Na podlagi uspešnosti (30/500 oz. 6%)
- Kombinacija obeh (223/500 oz. 44,6%)

## 11. Ali se strinjate s prenosom izvajalske funkcije posameznih storitev državne uprave v zasebno sfero?

- V celoti se strinjam (39/500 oz. 7,8%)
- V glavnem se strinjam (41/500 oz. 8,2%)
- Le delno se strinjam (231/500 oz. 46,2%)
- Ne strinjam se (189/500 oz. 37,8%)

## 12. Zakaj menite tako?

- Uprava je že sedaj preveč razdrobljena (94/500 oz. 18,8%)
- Državna uprava je bolj usposobljena za izvajanje javnih storitev (113/500 oz. 22,6%)
- Prevladal bi ekonomski interes nad javnim (112/500 oz. 22,4%)
- Kvaliteta storitev bi padla (69/500 oz. 13,8%)
- Povečala bi se kakovost in učinkovitost izvajanja storitev (24/500 oz. 4,8%)
- Storitve bi se pocenile (29/500 oz. 5,8%)

- Nadzor nad izvajanjem storitev bi bil otežen (31/500 oz. 6,2%)
- Uprava bi postala bolj odprta do državljanov (21/500 oz. 4,2%)
- Drugo (7/500 oz. 1,4%)

13. Ali se strinjate z uvedbo stalnega merjenja kakovosti dela javnih uslužbencev?

- Da (48/500 oz. 9,6%)
- Ne (452/500 oz. 90,4%)

14. Zakaj menite tako?

- Kakovost upravnega dela ni merljiva kategorija (103/500 oz. 20,6%)
- Uprava ne proizvaja storitev, ki bi konkurirale na trgu (54/500 oz. 10,8%)
- Glavni namen uprave je delovanje v službi javnosti in ne doseganje merljivih standardov (82/500 oz. 16,4%)
- Za merjenje kakovosti bi potrebovali preveč časa in kadrov (49/500 oz. 9,8%)
- Upravno delo je preveč raznovrstno za izvajanje takih meritev (77/500 oz. 15,4%)
- To bi pozitivno vplivalo na motivacijo zaposlenih in kakovost njihovega dela (48/500 oz. 9,6%)
- Zadovoljstvo državljanov je zadostno merilo kakovosti (21/500 oz. 4,2%)
- To bi povzročilo nepotrebne napetosti med zaposlenimi (61/500 oz. 12,2%)
- Drugo (5/500 oz. 1%)

15. Ali se vam zdi merjenje učinkovitosti in uspešnosti dela javnih uslužbencev potrebno?

- Da (62/500 oz. 12,4%)
- Ne (438/500 oz. 87,6%)

16. Zakaj menite tako?

- Pomembno je dobro opraviti delo in ne hitrost ali količina (105/500 oz. 21%)
- Upravno delo se preveč razlikuje za enotno metodologijo merjenja (63/500 oz. 12,6%)
- Težko bi bilo definirati merljive kazalce učinkovitosti in uspešnosti (67/500 oz. 13,4%)
- Merjenje učinkov bi stimulatивно vplivalo na opravljeno delo (62/500 oz. 12,4%)
- Neprestano merjenje bi bilo za javne uslužbence obremenjujoče (91/500 oz. 18,2%)
- Povečala bi se storilnost, delo pa bi bilo opravljeno slabše (103/500 oz. 20,6%)
- Drugo (9/500 oz. 1,8%)

17. Kaj od omenjenega bi po vašem mnenju prineslo stalno merjenje rezultatov upravnega dela?

- Večjo kakovost, uspešnost in učinkovitost upravnega dela (51/500 oz. 10,2%)
- Večji pritisk na zaposlene (205/500 oz. 41%)
- Preveliko podrejanje upravnega dela merljivim kazalcem (244/500 oz. 48,8%)

18. Ali se strinjate, da bi moral biti položaj zaposlenih v hierarhiji državne uprave odvisen izključno od rezultatov njihovega dela?

- V celoti se strinjam (54/500 oz. 10,8%)
- V glavnem se strinjam (68/500 oz. 13,6%)
- Le delno se strinjam (266/500 oz. 53,2%)
- Ne strinjam se (112/500 oz. 22,4%)

19. Zakaj menite tako?

- Rezultati morajo biti edini kriterij (64/500 oz. 12,8%)
- To vodi v preveliko tekmovalnost (101/500 oz. 20,2%)
- Zaradi problema subjektivne presoje ocene rezultatov (73/500 oz. 14,6%)
- To slabi medčloveške odnose (91/500 oz. 18,2%)
- Rezultate upravnega dela je težko objektivno meriti (112/500 oz. 22,4%)
- Načelo kriterija rezultatov koristi razvoju uprave (47/500 oz. 9,4%)
- Drugo (12/500 oz. 2,4%)

20. Čemu od naštetega pripisujete največji pomen?

- Realizaciji osebnih ciljev (71/500 oz. 14,2%)
- Dobrim medčloveškim odnosom (137/500 oz. 27,4%)
- Etičnosti ravnanja (51/500 oz. 10,2%)
- Delovanju v javno dobro (72/500 oz. 14,4%)
- Hitremu napredovanju (78/500 oz. 15,6%)
- Višini plače (91/500 oz. 18,2%)

21. Kaj po vašem mnenju prinaša nov zakon o javnih uslužbencih, ki določa, da je napredovanje zaposlenih odvisno tudi od ocene nadrejenih?

- Večjo učinkovitost in kakovost dela (24/500 oz. 4,8%)
- Napredovanje na podlagi subjektivne presoje (103/500 oz. 20,6%)
- Znatne razlike v hitrosti napredovanja in višini plač (77/500 oz. 15,4%)
- Več tekmovalnosti med zaposlenimi (68/500 oz. 13,6%)
- Večjo moč nadrejenih nad zaposlenimi (182/500 oz. 36,4%)
- Večjo motivacijo zaposlenih (37/500 oz. 7,4%)
- Drugo (9/500 oz. 1,8%)

22. Ali se strinjate s tem, da bi morali imeti državljani večji vpliv na ocenjevanje dela in rezultatov državne uprave?

- V celoti se strinjam (23/500 oz. 4,6%)
- V glavnem se strinjam (41/500 oz. 8,2%)
- Le delno se strinjam (182/500 oz. 36,4%)
- Ne strinjam se (254/500 oz. 50,8%)

23. Zakaj menite tako?

- Uprava potrebuje nadzor kritične javnosti (24/500 oz. 4,8%)
- Državljanji niso dovolj strokovno usposobljeni (137/500 oz. 27,4%)
- Državljanji preslabo poznajo naravo upravnega dela (97/500 oz. 19,4%)
- Povratne informacije bi bile koristne za upravo (44/500 oz. 8,8%)
- Državljanji običajno izražajo le negativna mnenja (131/500 oz. 26,2%)

- Uprava mora upoštevati javni interes ter pravne predpise in ne želje posameznikov (46/500 oz. 9,2%)
- Drugo (21/500 oz. 4,2%)