UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Valentina Jošt

Menedžer v javni upravi: strokovnjak, politik ali nič od tega?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Valentina Jošt

Mentor: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

Menedžer v javni upravi: strokovnjak, politik ali nič od tega?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

To all public managers:

»you do not become rich and famous by creating more effective government;

You must want to do it for its own sake«

(by Laurence E. Lynn, Jr.)

Zahvala

Za strokovno pomoč pri nastajanju diplomskega dela

se zahvaljujem mentorici doc. dr. Simoni Kustec Lipicer.

Za nesebično pomoč in podporo se zahvaljujem svojim staršem, Tadeju in pravim prijateljem.

MENEDŽER V JAVNI UPRAVI: STROKOVNJAK, POLITIK ALI NIČ OD TEGA?

Diplomsko delo smo namenili iskanju odgovora na vprašanje: ali so javni menedžerji strokovnjaki, politiki ali nič od tega? Za svojo enoto preučevanja smo izbrali načelnike upravnih enot v Republiki Sloveniji. Diplomsko delo je sestavljeno iz dela teoretičnih pojmovnih izhodišč in empiričnega dela. Na vzorcu 36 načelnikov upravnih enot smo izvedli anketni vprašalnik, podatke pa skupaj s sekundarnimi statističnimi podatki, uporabili za preverjanje hipotez. Cilj je bil: ugotoviti, v katero od omenjenih skupin lahko razvestimo načelnike ter kakšna je uspešnost njihovega dela. Ugotovili smo, da lahko vzorec anketiranih načelnikov, ki se pojavlja v Sloveniji, razdelimo v štiri različne si skupine in sicer, 1) načelniki menedžerji, 2) načelniki politiki, 3) načelniki, ki hkrati ustrezajo opredelitvi menedžerja in politika, ter 4) načelniki, ki ne ustrezajo nobeni kategoriji, načelniki – nič od tega. Glede na uspešnost upravne enote in koncepte novega javnega menedžmenta lahko za najbolj ustrezen tip načelnika opredelimo *načelnike menedžerje* ter *načelnike menedžerje-politike*.

Ključne besede: javni menedžer, uspešnost upravne organizacije, politik, politične veščine, načelnik upravne enote.

MANAGER IN PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERT, POLITICIAN OR NONE OF IT?

We devoted this diploma thesis to search the answer to the question: are the public managers experts, politicians of none of it? For our research unit we chose a Head of administrative unit in Republic of Slovenia. Diploma thesis is composed of theoretical concept starting points and empirical work. We carried out a questionnaire on the sample of 36 Heads of administrative unit; we used results together with secondary statistic data to verify the hypothesis. Objective was to determine in which of mentioned groups we can define Heads and effectiveness of their work. We determined that we can divide the sample of interviewed Slovenian Heads in four different groups: 1) Heads managers, 2) Heads politicians, 3) Heads managers-politicians and 4) Heads that do not belong to any of the above groups, Heads – none of that. Considering the success of administrative unit and concepts of new public management we can define for the most suitable type *Heads managers* and *Heads managers-politicians*.

Key words: public manager, success of administrative organization, politician, political skills, Head of administrative unit.

KAZALO

1 UVOD 7

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA 9

2.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT 9

2.2 NPM in JAVNI MENEDŽERJI 12

2.3 KRITIKE NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA 15

3 USPEŠEN JAVNI MENEDŽER 17

3.1 USTREZNE OSEBNOSTNE LASTNOSTI IN ZNANJA 18

3.2 USPEŠNA UPRAVNA ORGANIZACIJA 20

4 JAVNI MENEDŽERJI KOT POLITIKI 22

5 EMPIRIČNI DEL 27

5.1 METODOLOŠKI OKVIR 27

5.1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN ENOTA PREUČEVANJA 27

5.1.2 CILJI 30

5.1.3 HIPOTEZE 30

5.1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA 33

5.2 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ANKETIRANIH NAČELNIKOV 35

5.2.1 NAČELNIKI MENEDŽERJI 37

5.2.2 NAČELNIKI POLITIKI 41

5.2.3 NAČELNIKI MENEDŽERJI-POLITIKI 44

5.2.4 NAČELNIKI − NIČ OD TEGA 46

6 POVZETEK UGOTOVITEV IN PREVERJANJE HIPOTEZE 48

7 ZAKLJUČEK 52

8 LITERATURA 54

9 PRILOGE 61

PRILOGA A: Indikatorji: načelnik upravne enote, menedžer 61

PRILOGA B: Indikatorji: načelnik upravne enote, politik 62

PRILOGA C: Anketni vprašalnik za načelnike upravnih enot 63

PRILOGA D: Zadovoljstvo strank, primerjava med letom 2007 67

PRILOGA E: Tabele analiz SPSS 70

KAZALO TABEL

TABELA 2.1: PRIMERJAVA TRADICIONALNEGA IN NOVEGA UPRAVLJANA JAVNEGA SEKTORJA 10
TABELA 2.2: STARI IN NOVI POGLEDI NA DELOVANJE MENEDŽERJEV V JAVNI UPRAVI 13
TABELA 5.1: INDIKATORJI NAČELNIK UPRAVNE ENOTE MENEDŽER IN/ALI POLITIK 31
TABELA 5.2: DEMOGRAFSKE ZNAČILNOSTI NAČELNIKOV UPRAVNIH ENOT 35
TABELA 5.3: NAČELNIKI UPRAVNIH ENOT, MENEDŽERJI IN ALI POLITIKI? 36
TABELA 6.1: ZNAČILNOSTI SKUPIN NAČELNIKOV UPRAVNIH ENOT 49

KAZALO SLIK

SLIKA 2.1: NASTANEK »NOVIH JAVNIH MENEDŽERJEV« 12
SLIKA 3.1: USPEŠEN MENEDŽER 20

KAZALO GRAFOV

GRAF 5.1: SKUPINE NAČELNIKOV UPRAVNIH ENOT 37

1 UVOD

Zagotavljanje kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja organizacij javnega sektorja lahko označimo kot »globalni cilj«, kajti skoraj ni države, v kateri ta cilj ni prioriteta. Uporabniki storitev, stranke ali državljani, smo dobili pri doseganju tega cilja ključno vlogo, postajajmo sodniki uspešnosti, usmerjevalci in sooblikovalci politik. Od približno 1980. leta naprej je nova miselnost upravljanja vplivala na državne uprave v tolikšni meri, da svoj temeljni namen delovanja izražajo z rekom: »Tu smo zaradi državljanov«.

Reforma novega javnega menedžmenta je osredotočena na ureditev takšnega sistema in strukture okolja, v katerem bodo imeli nekdanji vodilnih birokrati svobodo menedžirati (Talbot 2006, 3). Njihova vloga se je spremenila, postali so »javni menedžerji« in odgovorni za uspešno delovanje organizacije. »Delo menedžerjev se od dela drugih razlikuje ravno po tem, da so menedžerji ocenjevani z vidika, kako uspešno opravljajo delo drugi« (Možina 1994, 16). Delovanje po podjetniških konceptih zahteva spremembo širine njihovega znanja od strokovne izobrazbe vse do znanja s področja menedžmenta, javnega menedžmenta, vodenja, motivacije, psihologije itd. Kot pravi Žurga »bodo morali predstojniki in vodstveni delavci v upravi krepiti menedžerska ter splošna znanja, manj pa ostati specialisti za posamezna ozka področja« (Žurga 2004, 15).

Javne menedžerje lahko pri delu vidimo tudi v vlogi politikov. Predvsem pri visokih javnih uslužbencih ne moremo prezreti vpliva političnih funkcionarjev na njihovo imenovanje in tudi ne njihove politične kompatibilnosti z vladajočo oblastjo. »Najvišji javni menedžerji niso nevtralni, saj delujejo v kompleksni mreži lojalnosti in solidarnosti z birokratskim sistemom na različnih ravneh« (Van Thiel in drugi 2005, 22). Krepitev moči menedžmenta in prehajanje le-te iz organizacijskega v politično in privatno okolje, predvsem pa tudi velika diskrecijska moč, omogočajo javnim menedžerjem uveljavljanje specifičnih interesov. Ne moremo izključiti možnosti, da

menedžerji moč in vpliv uporabljajo za uresničevanje lastnih interesov, kakor tudi ne moremo izključiti, da ju ne uporabljajo za korist delovanja organizacije.

Diplomsko delo je namenjeno odgovoru na vprašanje, ki je hkrati tudi tema diplomskega dela in sicer, kdo je pri vsakdanjem delu menedžer v javni upravi: je to strokovnjak, politik ali nič od tega? Za enoto preučevanja smo izbrali načelnika upravne enote. Upravne enote so kot del državne uprave zaradi svoje teritorialne organiziranosti državljanom najbolj dostopne. Njihovo (ne)uspešno delovanje lahko vpliva na mnenje državljanov o delovanju celotne državne in tudi javne uprave. Z vidika privatnega menedžmenta je upravna enota marioneta v rokah načelnika, ki je odgovoren strankam za njeno delovanje.

Diplomsko delo sestavljajo štiri poglavja. V prvem smo opredelili teoretična izhodišča, na katerih temelji naše nadaljnje delo. Teorija zajema pojme kot so novi javni menedžment, javni menedžer, uspešna upravna organizacija, politik in politične veščine. Sledi empirični del, ki vsebuje metodološki okvir (vsebuje opredelitev problema, opis enote preučevanja, cilje diplomskega dela, hipoteze ter uporabljeno metodologijo, namenjeno preverjanju opredeljenih hipotez) in rezultate analiz – značilnosti anketiranih načelnikov upravnih enot. V sklepnem poglavju, so predstavljeni povzetki ugotovitev, na podlagi katerih je potekalo preverjanje hipotez. V zadnjem, zaključnem poglavju smo zapisali končne ugotovitve, misli in mnenja.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Javna uprava je v osemdesetih letih dvajsetega stoletja doživela globalno in revolucionarno prenovo. Globalno, saj je novo miselnost sprejel skoraj ves svet, in revolucionarno, ker je predrugačila delovanje javnega sektorja. Nova miselnost[1], znana pod imenom novi javni menedžment[2] (angl. New Public Management v nadaljevanju NPM), se je preko Velike Britanije razširila v evropski prostor in doživela razcvet v začetku devetdesetih let. Vzrokov za reforme[3] je sicer več, bistveno pa je, da so sistemi javne uprave postali kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb in »toge tradicionalne birokratske strukture ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost« (Kren 2004, 18). Prehod iz stabilnega, predvidljivega in preprostega v nestabilno, nepredvidljivo in kompleksno okolje je načel ustaljeno delovanje birokratskih organizacij.

Z vpeljevanjem pozitivnih podjetniških konceptov[4] v upravljane javnega sektorja, naj bi toge tradicionalne birokracije spremenili k rezultatom usmerjene in transparentne državne uprave (glej Tabelo 2.1), ki jih upravljajo učinkoviti in uspešni javni menedžerji. NPM tako opredelimo kot »novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti s prenosom aplikatibilnih manegerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v

[1] Vse doktrine NPM-ja niso prvič nastale leta 1980, mnogo jih je bilo izvorno prisotnih že v javni administraciji in niso »nove«, temveč le preoblikovane (Marini v Hood 1995, 94).

[2] Ali tudi, Novi javni menedžment, Novo upravljanje javnega sektorja, ang: New public managemnt (NPM).

[3] Vzroke za pojav NPM-ja lahko delimo na notranje in zunanje. Med zunanje sodijo zahteva po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov in naraščanje nalog (obseg in zahtevnost). Med notranje vzroke lahko opredelimo spreminjanje vrednot, organizacijske kulture, individualizacijo in zahtevnost zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja (Kovač 2004, 178).

[4] Podjetniški koncepti, ki jih NPM uvaja v upravne organizacije so: 1. ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije, 2. opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega menedžmenta, 3. usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, 4. naravnanost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost, 5. avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti, 6. uvajanje konkurenčnosti (Kovač 2000, 281).

javni sektor« (Kovač 2000, 281). Ključna elementa sta trg in menedžment, pri čemer trg predstavlja tekmovanje za konkurenčnost, »ki v javnem sektorju pomeni pot k prilagajanju zahtevam uporabnikov, torej k zviševanju kakovosti storitev in inovativnosti« (Kovač 2000, 282), menedžment pa profesionalni način soočanja s problemi in optimalno alokacijo resursov (Ehsan in Naz 2003, 34).

Tabela 2.1: Primerjava tradicionalnega in novega upravljana javnega sektorja

	Tradicionalna javna administracija	**Novi javni menedžment**
Primarna teorija in epistemološka osnova	*Politična teorija, socialna in politična razlaga*	*Ekonomska teorija, sofistično predstavljen dialog, utemeljen na pozitivni družbeni znanosti*
Prevladujoča racionalnost in modeli človeškega vedenja (human behaviour)	*Sinoptična racionalnost, »administrativni mož«*	*Tehnična in ekonomska racionalnost, »ekonomski mož«*
Pojmovanje javnega interesa (public interest)	*Politično določen in Izražen v zakonih*	*Predstavlja skupek posameznih interesov*
Na koga se državni uradniki odzivajo?	*Klientom in zakonodajalcem*	*Strankam*
Vloga vlade	*»Rowing«- odločanje in implementiranje politik z osredotočenostjo na enega od politično določenih ciljev*	*»Steering« - vloga katalizatorja za sprostitev tržnih silnic*
Mehanizmi za doseganje javno političnih ciljev	*Administriranje programov skozi obstoječe vladne agencije*	*Ustvarjanje mehanizmov in spodbudnih struktur za zagotavljanje javno poliičnih ciljev skozi oz. v sodelovanju s privatnimi in neprofitnimi agencijami*
Vrsta odgovornosti	*Hierarhična odgovornost − administratorji so odgovorni demokratično izvoljenim političnim vodjem*	*Tržno usmerjena odgovornost − akumulacija (p)osebnih interesov (angl. self – interest) se bo rezultirala v organizacijskih izidih*
Administrativna diskrecija	*Administrativnemu uradniku je dovoljena omejena diskrecija*	*Velika širina za doseganje podjetniških ciljev*
Organizacijska struktura	*Birokratska organizacija*	*Decentralizirane javne organizacije*
Motivacijska osnova javnih uslužbencev	*Plača, ugodnosti in varnost javnih uslužbencev*	*Podjetniški duh, ideološka želja po zmanjšanju državne uprave*

Vir: Povzeto po Blaug in drugi (2006, 12).

V posameznih državah so se upravne reforme uveljavljale različno intenzivno, s časovnimi razmiki in tudi z različno osredotočenostjo na temeljna načela. NPM lahko tudi opredelimo »kot precej poenoten izraz uveljavljanja njegovih posameznih načel ali za celovito upoštevanje nove paradigme« (Kovač 2002, 185). Razlog za takšna razhajanja lahko najdemo predvsem v veliki prilagodljivosti NPM-ja, »primerjamo ga lahko s kameleonom, ki venomer prilagaja svoj videz in ga zlije z okolico« (Pollitt in drugi 2007, 4), ter tudi v dejstvu, da ne predstavlja jasnega seta idej in orodij (Pollitt in drugi 2007, 3-4). Niti njegovo ime[5] se namreč ne uporablja povsem enotno. Kljub omenjenim razlikam obstajajo skupne točke reform, te je leta 1990 povzel avtor Christoper Hood in predstavljajo sedem dimenzij sprememb javnega sektorja (Hood 1995, 96):

1. *Decentralizacija*, razdelitev javnih organizacij na ločene avtonomne operativne enote.
2. *Vzpostavitev konkurence* med javnimi organizacijami kot tudi med organizacijami javnega in zasebnega sektorja.
3. *Usmeritev na prakso privatnega menedžmenta.*
4. *Usmeritev na obvladovanje virov*, predvsem usmeritev na disciplinirano porabo virov in na aktivno iskanje alternativnih rešitev za zagotavljanje storitev z manj stroški.
5. *Avtonomija menedžmenta,* zagotavljanje menedžerske avtonomijo za obvladovanje organizacij.
6. *Vzpostavitev standardov in meril uspešnosti.*
7. *Merjenje organizacijskih izidov.*

[5]V praksi se za programe javnoupravnih reform uporablja različno izrazoslovje: v ZDA »Reinventing Ggovernment, v Veliki Britaniji »NPM« in »Nex Step«, v Nemčiji »Neues steureungsmodell, na Nizozemskem »Autonomisation Policy« oz. »Tilburg Reform«, v Švici »Wirkungsorientierte Verwaltüngsfhrung«, v Franciji »State Reform« (Kovač 2002, 185).

2.2 NPM in JAVNI MENEDŽERJI

»Uvajanje menedžmenta v javno upravo spreminja vlogo in status birokrata, posledično pa tudi celotnega sistema javne uprave« (Žurga 2004,15).

Z vnosom pozitivnih podjetniških konceptov želimo zagotoviti uspešno in učinkovito državno upravo, ki naj jo upravljajo učinkoviti in uspešni javni menedžerji. Reforme javnega sektorja so tako v večini zahodnih držav vplivale na sistem javnih uslužbencev, predvsem na njihov profil, delovno pozicijo in delovanje. Kot pravijo Van Thiel, Steijn in Allix (2005, 3-5) so zaradi reform nastali novi menedžerji v javnem sektorju (glej Sliko 2.1). Kot posledica spremembe narave dela javnih uslužbencev je nastala prva kategorija, kjer govorimo o preobrazbi iz birokrata v javnega menedžerja. Visoki javni uslužbenci so postali javni menedžerji. Kot posledica ustanavljanja kvazi-avtonomnih agencij je nastala druga vrsta javnih menedžerjev, in sicer direktorji kvazi-avtonomnih agencij. Obe skupini menedžerjev avtorji poimenujejo »novi javni menedžerji«, ker sta nastali kot posledica reform NPM-ja (Van Thiel in drugi 2005, 3-5).

Slika 2.1: Nastanek »novih javnih menedžerjev«

Vir: Povzeto po delu Van Thiel in drugi (2005).

Menedžer je »oseba odgovorna za organizacijo ali eno od njenih enot« (Mintzberg 2003, 35), katerega temeljno delo je »to manage« oziroma obvladovati. V organizaciji in ali v oddelku je zadolžen, da usmerja vse razpoložljive vire na način, s katerim je mogoče najbolj učinkovito in uspešno doseči organizacijske cilje (Možina 1994, 16).

Prevladuje mnenje, da mora za zagotovitev uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja ta postati bolj podjetniški. Uvajanje tržnih mehanizmov je razblinilo nekoč ostro mejo med javnim in zasebnim prostorom. Državna uprava ni več samozadosten akter kot nekoč v tradicionalnem upravljanju, javni in privatni sektor pa sta postala vzajemno soodvisna. Mnoge javne politike so danes razvite in implementirane v sodelovanju s privatnim sektorjem (Peters 2002, 11). Gre za preplet dveh sektorjev, ki delujeta po različnih principih, in sicer po tržnih in političnih, menedžerji (javni in privatni) pa danes delujejo v obeh (Vuori 2007, 3-5). S širjenjem delovanja v privatni prostor, je delo javnih menedžerjev postalo tudi pogajanje z raznovrstnimi strankami, sestavljanje pogodb in poznavanje značilnosti tržnega sektorja, obvladovanje različnih poslovnih strategij, sodelovanje v javno-privatnih partnerstvih itd. Delovanje po konceptih NPM-ja vzpostavlja nove naloge in vloge javnih menedžerjev (glej Tabelo 2.2), od predstojnika, ki skrbi za glavne odločevalske funkcije organizacije in za doseganje organizacijskih ciljev (Lane 1994, 146-147), vse do vloge, ki je »pogodbeno povezovanje organizacij v omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, v katerih oboji ohranjajo vsak svojo avtonomijo« (Rus 2005, 8). Pri tem se oblikujejo javno-upravna omrežja, ki omogočajo večjo odzivnost države na potrebe civilne družbe (Rus 2005, 8).

Tabela 2.2: Stari in novi pogledi na delovanje menedžerjev v javni upravi

Stari pogledi	Novi pogledi
menedžerji	menedžerji
▪ Načrtujejo delo,	
▪ oblikujejo delovne procese,	▪ Vključujejo zaposlene v načrtovanje in oblikovanje,
▪ rešujejo probleme,	▪ spremljajo napredek,
▪ usmerjajo delovno silo,	▪ odstranjujejo ovire,
▪ osredotočajo se na storilnost,	▪ kakovost,
▪ zmanjšujejo stroške,	▪ 3 E pristop,
▪ postavljajo standarde,	▪ osredotočajo se na stranke,

▪ postavljajo cilje,	▪ o ciljih se dogovarjajo z zaposlenimi,
▪ postavljajo pravila.	▪ ustvarjajo ustrezno delovno okolje.

Vir: Povzeto po Green v Žurga (2001, 24).

Za delovanje v novih razmerah in vlogah potrebujejo javni menedžerji ustrezne pogoje. NPM javnega menedžerja postavi v centralno vlogo, kajti reforme temeljijo na predpostavki, da bodo javne storitve kakovostnejše, če bodo ustvarjeni takšni sistemi in strukture, ki omogočajo potrebno svobodo pri menedžiranju (Talbot 2006, 2-3). Gre za spremembe v smeri zaposlitev po pogodbi, plačilo po uspešnosti, zagotavljanje fleksibilnega sistema nagrajevanja, večji nadzor javnih menedžerjev nad zaposlovanjem in odpuščanjem osebja v organizaciji in izbira javnih menedžerjev po menedžerskih kompetencah. Bistvena komponenta je, da se osvobodi profesionalni menedžment, kar omogoča aktivno, avtonomno in diskrecijsko upravljane organizacije. Avtonomija, potrebna za učinkovito in uspešno delo javnih menedžerjev, »je v parlamentarnih sistemih predvsem odvisna od formalne moči ministrstva, ki je tudi končno odgovorno za odločitve, dejanja in vedenje uslužbencev, ki so pod njegovo avtoriteto« (Yesilkagit in Van Thiel 2008, 140). NPM ureja tudi odgovornost javnih menedžerjev, ki je vezana predvsem na delovno izvedbo in organizacijske izide. Odgovornost je bolj kompleksna in individualna kot v tradicionalnem upravljanju in »se širi na parlament, na vladna in administrativna telesa, na odgovornost do posameznih političnih strank ali posameznih skupin znotraj njih, na množične medije in tudi na odgovornost do državljanov« (Rus 2005, 14). Javni menedžerji naj bi se pri delu ravnali racionalno kot »ekonomski možje«, ki točno vedo kaj in kako narediti, vendar jih pri delu omejujejo različna pravila in procedure (Blaug in drugi 2006, 12).

Predstojniki in vodilni delavci v upravi naj bi postali menedžerji-poslovneži, ki »morajo krepiti menedžerska ter splošna znanja, manj pa ostajati specialisti za posamezna ozka področja« (Žurga 2004, 15). Temelj njihovega dela je »določati načrte dejavnosti, s katerim bi kar najbolj učinkovito in uspešno dosegli cilje organizacije« (Možina 1994,

16). Van Thiel, Steijn in Allix[6] (2005, 31) v svoji raziskavi ugotavljajo, da javni menedžerji (še) niso povsem takšni menedžerji, kot si prizadeva NPM, zaznali pa so tudi nekaj nenaklonjenosti do reform. Kljub uveljavljanju spoznanja, da naj bi imeli menedžerska znanja, prihajajo menedžerji predvsem iz vrst administrativne elite, večinoma z ekonomske in pravne smeri. Svoje vloge pri delu ne dojemajo kot menedžersko in menedžerske veščine med njimi niso najbolje cenjene. Zato morda tudi ni presenetljivo, da jih podrejeni ne vidijo kot vodje. Delo še vedno dojemajo tradicionalno, vidijo se kot policy[7] eksperte katerih delo je policy svetovanje (Van Thiel in drugi 2005, 31). Pri oblikovanju politik pa se po konceptu NPM-ja, policy administracija loči od policy implementacije, kar naj bi zagotovilo večjo učinkovitost, saj hkrati omogoča bolj jasno razmejitev med dvema različnima igralcema. Delo politikov je snovanje vizije, določanje ciljev in strategij, delo javnih uslužbencev pa implementirati politike. Prvi politiko delajo, slednji jo implementirajo (Christensen in Laegreid 1999, 10-11).

2.3 KRITIKE NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

NPM predstavlja globalno paradigmo na katero se naslavlja tudi veliko kritik. Najpogostejše med njimi so: opredeljevanje državljanov kot strank, primernost vnosa podjetniških metod v javni sektor in problematična evalvacija reform. Reforme so preveč osredotočene na ureditev okolja in zagotavljanje pogojev za delovanje, premalo pa na menedžerje in njihovo delo -menedžiranje (Talbot 2006, 3). Kot pravi Kovačeva je »vsem kritikom skupno, de ne ugovarjajo osnovnim konceptom novega javnega managementa, temveč očitajo posameznim vladam kot nosilcem upravnih reform, zlasti nekonsistentnost ukrepov po različnih segmentih« (Kovač 2004, 183).

[6] Van Thiel, Steijn in Allix. 2005. »New Public Managers« in Europe: changes and Trends.

[7] Angleški izraz »public policy« pomeni javna politika oziroma »public policies« javne politike, pri čemer pojem »policy« navadno uporabljamo pri opisovanju ene od politik in tudi za proces oblikovanja in izvajanja (javnih) politik.

Smo v trendu internacionalnega prenašanja modelov iz ene države v drugo (Pollitt 2003, 122-123). Izrazitejša kritika je opredelitev NPM-ja kot edine prave poti (angl. one best way) za doseganje uspešnosti in učinkovitosti in kot koncepta, ki ustreza vsem državam (angl. one size fits all). To temelji na predpostavki, da uspešni rezultati reform v eni državi, pomenijo enake rezultate v vseh ostali. Na podlagi takšnega mišljenja so nekatere države, brez predhodnih analiz o primernosti, preprosto izbrale NPM reformo, jo prilagodile svojemu politično-administrativnemu sistemu ter implementirale v različnemu zaporedju in ali časovnemu okviru (Pollitt in drugi 2007, 3). Omenjeno ravnanje lahko ima za posledico nezaželene, nepričakovane učinke in neuspešne reforme. Uspešnost reforme je namreč odvisna od mnogih dejavnikov kot so značilnost posameznih držav, nacionalna in organizacijska kultura, vrsta političnega sistema in institucionalnega okvira (centraliziran/decentraliziran sistem) (Pollitt 2004, 6). Od leta 1980 je tako nastalo veliko različnih tipov NPM reform in njihovih vsebinskih različic. Implementacija vsake reforme zahteva razumevanje problema, ki ga želimo rešiti, upoštevanje kompleksnosti nalog in okolja, kompleksnosti uporabe pristopa, ter čas, potreben za adaptacijo (Pollitt 2004, 3-4). Zato »v realnosti ni ene prave poti, vedno je možnih več odgovorov, v takšnem smislu pa mora biti urejen tudi sistem javnega menedžmenta« (Alford in Hughes 2007, 7).

Naslednja kritika, ki jo želimo izpostaviti, izhaja iz osnove NPM-ja. Peters pravi, da temelji na logiki »da se menedžment v javnem sektorju v nobenem bistvenem pomenu ne razlikuje od menedžmenta v privatnem sektorju« (Peters 2002, 11). Nekateri avtorji menijo, da med javnim in zasebnim menedžmentom obstajajo zanemarljive razlike in lahko s podjetniškimi metodami dela izboljšamo učinkovitost in uspešnost delovanja javnega sektorja. Drugi poudarjajo, da javni menedžment ni enako kot poslovni menedžment, ter da je neposreden prenos podjetniških metod dela v javni sektor neustrezen. Rainey navaja tri argumente, zakaj sta si javni in zasebni menedžment različna (Rainey v Lynn 2001, 4):

1. Javni interes se razlikuje od privatnih interesov.

2. Javni uslužbenci izvršujejo suvereno moč države in so nujno odgovorni demokratičnim vrednotam prej kot določenim skupinam ali materialnim interesom.
3. Ustava zahteva enako obravnavo vseh ljudi in pravil brez selekcioniranja, kar pa je bistveno za donosnost.

Razlike med javnim in zasebnim menedžmentom izhajajo iz različnosti poslanstva javnega in zasebnega sektorja ter posledično iz meril uspešnosti organizacije. »Javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja« (Pušić v Žurga 2001, 10). Namen javnega sektorja je, zagotavljati državljanom javne dobrine[8] ter pokrivati eksternalitete z državno intervencijo in regulacijo. Sektorja sta namenjena zadovoljevanju različnih družbenih interesov, zatorej je različno pojmovana uspešnost javnih in privatnih organizacij. Ne moremo trditi, da NPM reforme niso primerne za javni sektor, kajti v mnogih pogledih so bile uspešne, oziroma bi težko zanikali, da državne uprave danes niso bolj uspešne, kot so bile pred dobrima dvema desetletjema. Želimo poudariti, da se morajo reforme uvajati v skladu s specifikami javnega sektorja ter v skladu s potrebami in cilji posamezne države in ali organizacije. Upoštevati moramo trenutno stanje in cilje, ki jih želimo z reformo in njenimi orodji doseči. Ni nujno, da je NPM edina prava pot, ter da vsa načela ustrezajo ciljem reforme posamezne države. Vse države in ali organizacije nimajo enakega stanja in ne potrebujejo vse enakih reform in njenih orodij.

3 USPEŠEN JAVNI MENEDŽER

V tem poglavju bomo predstavili ključne sposobnosti javnih menedžerjev, ki so pot do uspešne organizacije in uspešnih menedžerjev. Javni menedžerji so odgovorni za

[8] So nujne za življenje in razvoj družbe kot celote in jih ni mogoče uspešno zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva (Šmidovnik 1985, 109).

doseganje organizacijskih ciljev. Poleg ustreznega okolja in struktur za menedžiranje, potrebujejo tudi nova znanja, veščine in sposobnosti. Vodilni delavci ne morejo dosegati uspešnih rezultatov le z lastnim strokovnim znanjem, temveč je pomembna tudi volja in pripravljenost za uvajanje sprememb pri vseh zaposlenih (Žurga 2001, 88). Cilj javnih menedžerjev je z lastnim znanjem in s sodelavci zagotoviti uspešno upravno organizacijo.

3.1 USTREZNE OSEBNOSTNE LASTNOSTI IN ZNANJA

NPM reforme so osredotočene na ustvarjanje sistema in struktur za menedžiranje in veliko manj na menedžerje in njihovo delo. Kot pravi Talbot se »reforme izvajajo pod imenom novi javni menedžment in ne novi javni menedžer« (Talbot 2006, 2). Vendar pa uvajanje in obvladovanje novih konceptov v upravnih organizacijah in kompleksnost nalog menedžerja, zahtevajo osebnostne sposobnosti, veščine in znanja s katerimi bo ta dosegal organizacijske cilje. V moderni literaturi zasledimo veliko kompetenc, katere avtorji opredeljujejo kot najpomembnejše. Najpogostejše so tehnične, konceptualne, komunikacijske in sposobnost vodenja. Boyatzis opredeli naslednje sposobnosti menedžerjev (javnih in privatnih) za uspešno realizacijo ciljev organizacije (Boyatzis v Pečar 2003, 13-15):

- **Vodenje:** izražanje samozavesti, uporaba učinkovitih govornih prezentacij, logično razmišljanje, sposobnost iskanja in ugotavljanja vzorcev v različnih informacijskih sestavah.
- **Menedžment človeških virov**: gre za uporabo socialne moči, menedžer mora znati graditi zavezništva, omrežje povezav, koalicij ali timov. Imeti mora pozitiven odnos do drugih in ohranjati pozitivno mnenje. Znati mora stimulirati zaposlene, da učinkovito delujejo skupaj. Pravilno se mora samoocenjevati, da spozna svoje lastne prednosti, slabosti ter omejitve.
- **Usmerjanje podrejenih:** menedžer se mora osredotočati na razvoj zaposlenih, jih usmerjati, da bolje opravljajo svoje delo. Imeti mora sposobnost, da uporabi različne oblike vplivanja, da se pri izvajanju nalog zagotovi čim boljše sodelovanje med zaposlenimi. Mora pa biti tudi spontan in se lahkotno izražati.

- **Osredotočenost na druge:** menedžer mora imeti sposobnost podrediti osebne potrebe in želje potrebam organizacije. Biti mora relativno objektiven, zavzet in prilagodljiv. Konstantno mora skrbeti za dobre medsebojne odnose med posamezniki.

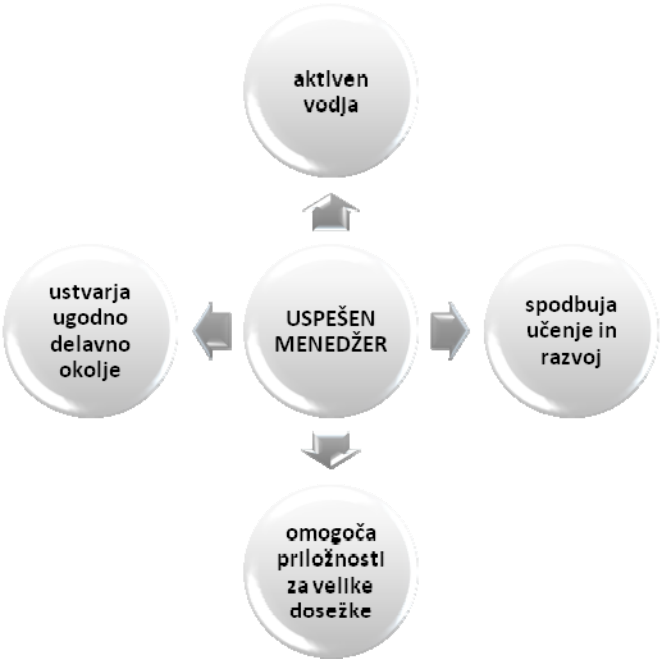
Kljub množici kompetenc večina avtorjev veliko pomembnost pripisuje vodenju. Gre za bistveno dejavnost, saj sleherno organizacijo sestavljajo ljudje, pri čemer je potrebno, da so vodeni. Voditi pomeni vplivati, spodbujati in usmerjati ljudi. Vodenje se razlikuje od menedžmenta, ki je osredotočen na usklajevanje. Menedžer ni enako vodja, vendar se delo obeh navadno prekriva, kajti učinkovit menedžer mora biti tudi učinkovit vodja. Menedžer nastopa v dve temeljni vlogah (Tavčar 1997, 2):

- *kot strokovnjak* - obvlada dejavnostne vidike načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadzorovanja dejavnosti v organizaciji
- *kot vodja* - obvlada vedenjske vidike načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadzorovanja v organizaciji

Javni menedžerji svojega dela ne morejo opravljati brez vodenja, kajti njihovo delo je voditi zaposlene na način, ki bo zagotavljal uspešnost organizacije. Tomovičeva pravi, da vodenje v državni upravi zajame poleg prvin vodenja privatnih organizacij tudi »vplivanje na sodelavce pri upravljanju procesov, ki izhajajo iz zakonodaje« (Tomovič 2002, 24). Uspešen vodja lahko vpliva na zaposlene v tolikšni meri, da izvajajo njegova navodila z lastno ustvarjalnostjo, zavzetostjo in podjetnostjo (Tavčar 1997, 5). Menedžer, ki želi dobro voditi, mora najprej spoznati svoje prednosti in slabosti ter ugotoviti, v čem je najboljši, saj »voditi drugih ne morete, če ne znate najprej voditi samega sebe« (Drucker 2005, 2). Drugič, imeti mora moč, kajti »vplivati more le tisti, ki ima moč, moč je zmožnost za vplivanje, vpliv je uresničena moč« (Tavčar 1997, 11). Potrebno je razumeti oblike moči (legitimna/formalna moč, moč nagrajevanja, moč pritiska, referenčna moč, ekspertna moč) za ustrezno upravljanje z zaposlenimi. Kot pravi Možina, uspešen je tisti menedžer (glej Sliko 3.1), ki »je aktivni vodja, ki ustvarja

pozitivno delovno okolje, v katerem zaposleni dobivajo priložnosti in spodbude za visoke dosežke« (Možina 1994, 30).

Slika 3.1: Uspešen menedžer



Vir: Možina (1994, 30).

3.2 USPEŠNA UPRAVNA ORGANIZACIJA

Uspešnost upravnih organizacij opredelimo s »stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank[9]« (Žurga 2000, 332). Strankina pričakovanja so zadovoljena[10], če

[9] Doktrina NPM obravnava državljane kot stranke, le te predstavljajo vse osebe, ki komunicirajo z javno upravo (Kovač, Remic in Stare 2008, 34).

nudimo storitev ob pravem času, kakovostno in s primernim odnosom. Rečemo lahko, da je *uspešna je tista upravna organizacija, ki presega pričakovanja svojih strank.*

Uspešnost organizacije se meri s stopnjo zadovoljitve uporabnikovih potreb (Možina 1994, 957). Z NPM-jem je vloga stranke postala pomembna, postale so sooblikovalci javnih politik, javni menedžerji pa so jim odgovorni[11]. Kot pravi Kovačeva, je »usmeritev k uporabnikom izhodiščni cilj upravnega dela in merilo upravne uspešnosti» (Kovač 2000, 285). Javni menedžer mora opraviti eksterno analizo, s katero preveri, kdo so stranke upravne organizacije, kakšna so njihova pričakovanja in kako so zadovoljni s trenutnimi storitvami. Skupaj z zaposlenimi mora opredeliti in načrtovati izboljšave in rešitve (Ferkeš 2001, 74). Pomemben del usmerjenosti k uporabnikom predstavljajo sodobni instrumenti upravljanja s človeškimi viri (angl. Human Resource Management). Cilj je pospeševanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije, s pomočjo pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih, z zavedanjem, da le motivirani in ustrezno usposobljeni zaposleni nudijo kakovost po meri uporabnikov (Kovač 2000, 286-289). Kot pravi Choen »ena največjih napak, ki jih lahko javni menedžer pri svojem delu naredi je, da pozabi, da so ljudje pomembni« (Cohen 2002, 27).

Čeprav je uporabnik postal pomemben del za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti storitev, se njegova vloga kot sooblikovalca še ni korenito spremenila. NPM je sicer razvil vrsto različnih instrumentov, s katerimi merimo zadovoljstvo in nezadovoljstvo strank, vendar pa to ni bistveno vplivalo na notranje odnose v organizacijah. Stranke imajo sicer moč, da tako izrazijo mnenje o kakovosti, nimajo pa moči, s katero bi spremembe zagotovile, kajti izvajalci lahko mnenje uporabnikov upoštevajo ali pa tudi ne (Rus 2005, 15).

---

[10] Zadovoljstvo uporabnika predstavlja njegova stopnja počutja, ki se oblikuje ob primerjavi osebnega pričakovanja o storitvi in dejansko zaznano storitvijo (Kotler v Bagon 2006, 207). Pri zadovoljstvu strank v državni upravi izstopata predvsem dve posebnosti. Prva je prednost zakonitosti pred zadovoljstvom posamezne stranke, zato kljub kakovostno izvedeni upravni storitvi ne moremo vedno zadovoljiti stranke. Upravni organi morajo skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih, ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugimi predpisi. Druga se navezuje na ugotovitve, da povečanje kakovosti storitev vodi v vedno večje zahteve uporabnikov (Nemec 2001, 2).

[11] S tem, mislimo na javno odgovornosti, ki temelji na odnosu uprava- državljani (Kovač 2000, 284).

»Eno od temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja je demokratizacija uprave, kar pomeni usmerjenost uprave k ljudem, tako uporabnikom kot zaposlenim« (Kovač 2000, 283). Javni menedžer je odgovoren za uspešno organizacijo, kar smo opredelili kot *uspešna je tista upravna organizacija, ki presega pričakovanja svojih strank.* Uspešnost organizacije lahko javni menedžer doseže, če 1) ima ustrezne osebnostne lastnosti in znanja za javnega menedžerja, 2) ima ustrezne pogoje za menedžiranje in 3) vodi zaposlene in organizacijo na način, ki presega pričakovanja njihovih uporabnikov. »Delo menedžerjev se od dela drugih razlikuje po tem, da so menedžerji ocenjevani z vidika, kako uspešno opravljajo delo drugi« (Možina 1994, 16). Zato velja: *uspešen je tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija (za katero je pristojen) je uspešna.*

4 JAVNI MENEDŽERJI KOT POLITIKI

V tem poglavju bomo poskusili določiti, kdo in kakšen je javni menedžer politik, vendar si najprej poglejmo, zakaj bi sploh govorili o javnih menedžerjih na ta način.

Javni menedžerji delujejo v političnem okolju, kjer jih obkrožajo zakonodaja, predpisi in policy procesi. Če je še pred nekaj desetletij veljala tradicionalna ločitev politike in uprave[12], pa danes večinoma prevladuje mnenje, da če želimo biti uspešni v današnjem kompleksnem in globalnem okolju, si ne smemo zatiskati oči pred politično dimenzijo delovanja organizacij. Že leta 1958 je Bosworth[13] v iskanju odgovora ali je menedžer tudi politik zapisal, »javni menedžerji morajo iskati možnosti, da se nahajajo v bližini najboljših politikov, da bo njihovo delo zadovoljilo potrebe in želje tistih, ki imajo privilegij razpravljati in glasovati o njihovem delu« (Bosworth 1958, 220).

[12] Tradicionalni koncept javnega upravljanja je temeljil na birokratski organizaciji katere koncept je razvil Max Weber. Koncept je imel prevladujoč vpliv vse do sedemdesetega leta prejšnjega stoletja. Temeljne značilnosti birokratske organizacije: 1. specializacija delovnega mesta, 2. hierarhični piramidalni sistem, 3. Profesionalnost, 4. pravila in postopki, 5. depersonalizacija odnosov, 6. poudarek na pismeni dokumentaciji, 7. službena disciplina, 8. ločitev politike in uprave, 9. formalizirano komuniciranje, 10. zaprt sistem organizacije (Šmidovnik 1985, 78-79).

[13] Karl A. Bosworth (1958): The Manager is Politician.

NPM želi s povečanjem avtonomije ustvariti okolje, neodvisno od političnih teles. Ob tem se povečuje diskrecijska moč menedžmenta, ki omogoča uveljavljanje specifičnih interesov menedžerjev. S povezovanjem v koalicije s političnimi krogi pa lahko akumulacijo diskrecijske moči še povečujejo (Rus 2005, 15). Problem je določiti mejo takšnega delovanja. »Socialna in politična moč posameznika je kakor dodatni vzvod, ki lahko razširi učinek njegovega delovanja na področja, na katera posameznik brez te moči ne bi mogel vplivati« (Musek 1999, 2). Javni menedžerji so, poleg moči za vplivanje v organizaciji, pridobili tudi moč zunaj organizacije.

V državni upravi obstajajo državni uslužbenci, od katerih se zahteva nekoliko višja stopnja »politične kompatibilnosti« z vlado in zato nosijo del politične odgovornosti. Mislimo predvsem na najvišje položajne uradnike in javne uslužbence (Pogorelec 2006, 261). Avtorji ugotavljajo, da je »vpliv izvoljenih politikov na imenovanje najvišjih javnih menedžerjev zelo visok, kljub ustanavljanju različnih komisij, ki naj bi bile pristojne za njihovo imenovanje« (Van Thiel in drugi 2005, 22). Pri vplivu in izbiri igra tako politična oziroma strankarska pripadnost posameznih kandidatov manjšo vlogo kot osebno poznanstvo. »Najvišji javni menedžerji niso nevtralni, saj delujejo v kompleksni mreži lojalnosti in solidarnosti z birokratskim sistemom na različnih ravneh« (Van Thiel in drugi 2005, 22). V teh mrežah lahko moč uporabijo tudi za vpliv na določene politike ali reforme. Ob tem se zastavi vprašanje, ali so javni menedžerji politiki. Kot pravi Bosworth: »lahko menedžerje vidimo kot glave uslužbence administracije in političnega vodstva, kar tudi so« (Bosworth 1958, 222).

Pojem politika izhaja iz starogrške besede, ki je opredeljevala dejavnost, vezano na polis, katerega Aristotel definira kot »najbolj suvereno in vseobsežno zvezo« (Dahl 1997, 46). Pojem se je postopoma oblikoval z osamosvajanjem od drugih področjih človekovega delovanja in ne izraža več pomena grške besede. Današnji pomen v širšem smislu pomeni usmerjanje človeške dejavnosti katerekoli vrste za uresničevanje

določenega cilja. V ožjem smislu pa politiko opredelimo kot »usmerjanje družbe s pomočjo države« (Lukšič 2003, 251).

Današnji politični človek je nasprotje Aristoteljevega človeka politike (gr. zoon politikon), ki je izražal način življenja, v katerem je politično bistveno in nepolitično defektno (Sartori 1973, 7). Danes »ukvarjati se s politiko« v javnosti ne uživa ugleda, a kot je zapisal Maxey » kakor drugi ljudje delajo afere (napake) v svoji stroki, tako jih delajo politiki v politiki« (Maxey 1948, 275). In, če je bilo v antični Grčiji nepolitično življenje označeno kot »un idion« (Sartori 1973, 7), lahko morda danes ta isti izraz velja za človeka, ki se ukvarja s politiko. Politika ima v Sloveniji negativno konotacijo in se »veže predvsem na boj za oblast, kjer cilj posvečuje sredstva« (Lukšič 2003, 251). Izvirni pomen politike je zatonil v pozabo.

Danes so politiki predvsem predstavniki političnih funkcij, kot so ministri, državni sekretarji, poslanci, predsednik države in župani. Gre za politike kot izvoljene (posredno ali neposredno) in legitimne predstavnike ljudstva, ki imajo pooblastilo za vladanje. Delujejo v lokalni oblasti, v državnem ali v evropskem parlamentu, pa tudi v interesnih združenjih na regionalni, državni ali mednarodni ravni. Pri svojem delu naj bi delovali v javno dobro in se odzivali na potrebe volivcev. Njihova delovna funkcija je navadno vezana na mandatno obdobje. Z besedo politik označujemo tudi osebe, ki niso nosilci politične funkcije, vendar se javno in aktivno ukvarjajo s politiko (predsednik in predsednica politične stranke, sekretar in sektertarka politične stranke), sodelujejo v boju za oblast, so člani strank itd. Kot pravita avtorja Mattozzi in Merlo, »osebe, ki so potencialno zainteresirane postati politiki, pričnejo svojo politično pot navadno v različnih neplačanih aktivnostih, ki so organizirane in vodene s strani političnih strank« (Mattozzi in Merlo 2007, 2). Politične stranke predstavljajo bistvo predstavniške demokracije in so pot do oblasti in moči za uveljavljanje sprememb.

Salter definira politika (Salter 1939, 259-260):

> Politik je navadno specialist v umetnosti vladanja ne glede na to ali je to na ravni njegove soseske ali naroda. Je oseba, ki zase ali za koga drugega zgrabi ponujeno priložnost za nominacijo in izvolitev v javno službo, in ki svoj čas med volitvami nameni za vzdrževanje in ohranitev politične moči. Političnih kampanj se praviloma udeležuje, ker želi imeti vlogo (vpliv) pri vladanju na lokalni, državni, ali nacionalni ravni. V večini

Politiki so predvsem javne figure, ki nagovarjajo volivce, simpatizerje, podpornike, sodeluje v razpravah, pogovorih in pri projektih. Ne glede na njihovo definicijo, morajo, če želijo postati uspešni in dosegati svoje zastavljene cilje, (kar je navadno zmagati v boju za oblast in želja po moči za spremembe), imeti določene spretnosti in osebnostne lastnosti, kot so retorične veščine, pogajalske veščine, sposobnost političnega razumevanja, sposobnost sodelovalnega odnosa in sposobnost vodenja. Biti morajo govorci, vodje, znati morajo sodelovati, se pogajati, lobirati, imeti morajo politično razumevanje, morajo biti všečni itd. Predvsem za profesionalne politike je pomembno, da obvladajo politične veščine (Mattozzi in Merlo 2007). Kot pravi Salter, so politiki dobri retoriki in govorci, vedo, kaj bi ljudje radi slišali in poznajo način, kako to povedati. Zelo dobro poznajo človeško naravo, zato so umetniki v medčloveških odnosih. Vedno poznajo ozadja dogajanj, ter nikoli ne delujejo proti sebi (Salter 1939, 258-259). Zanimivo je, da politične veščine postajajo cenjene tudi v tržnem sektorju, tudi zato, ker imajo pozitivno korelacijo z drugimi veščinami (Mattozzi in Merlo 2007, 2). Tako se predvsem v vrstah menedžerske in organizacijske šole kot ključna sposobnost menedžerjev[14] (privatnih in javnih) poudarjajo tiste dimenzije političnih veščin, ki se navezujejo na vplivanje.

Dimenzije političnih veščin so (Ferris in drugi 2005, 129):

[14] Avtorji pomembnost obvladanja političnih veščin za menedžerje utemeljujejo s tem, da so organizacije po naravi politične arene v kateri se odvija tekmovanje interesov, grajenje koalicij, izvrševanje moči in vplivov. Z ustreznimi veščinami lahko ugotovijo katere glavne politične sile imajo veliko in pomembno vlogo v organizaciji. Razumevanje delavnega okolja in glavnih akterjev pa menedžerjem omogoča večjo učinkovitost pri delu (Ferris in drugi 2000, 30).

- ***Socialna bistroumnost (angl. social astuteness),*** pomeni, da imajo osebe sposobnost doumeti kaj se okoli njih dogaja, ter zelo natančno opazovat ljudi. Z ljudmi se poistovetijo in razumejo, kako in zakaj nekaj počnejo in kako lahko nanje vplivajo.
- ***Medosebni vpliv (angl. interpersonal influence)***, osebe imajo všečen in prepričljiv osebnostni stil. Vedenjski stil so sposobni prilagajati vsaki situaciji posebej in izzvati točno določen vedenjski odziv.
- ***Sposobnost mreženja (angl. networking ability),*** osebe z močno razvitimi političnimi veščinami so strokovnjaki pri razvijanju oziroma vzpostavljanju stikov, ki jih potrebujejo. Za svoje potrebe razvijajo in uporabljajo različne mreže ljudi, so dobri pogajalci, kreativni in vešči konfliktnega menedžmenta. Povezave, prijateljstva, grajenje omrežij, zavezništev in koalicij predstavljajo pomemben vidik političnih veščin.
- ***Navidezna odkritost (angl. apparent sincerity),*** osebe z močno razvitimi političnimi veščinami se v očeh drugih prikazujejo celostno, verodostojno, odkrito in naravno. Ta dimenzija je pri vplivanju zelo pomembna, ker vpliva na zaznavanje namere/namena (ocena s strani tarče vpliva) prikazanega vedenja (s strani povzročitelja). »Poskus vpliva bo uspešen le, če so akterji dojeti, kot da nimajo prikritih motivov« (Jones v Ferris in drugi 2005, 129).

Kdo je javni menedžer politik? Javnih menedžerjev ne moremo opredeliti za politike, ki so izvoljeni predstavniki ljudstva. Lahko pa uporabimo opredelitev, da je menedžer politik tisti javni menedžer, ki ima sposobnosti in spretnosti politika in jih pri delu uporablja, se pravi, obvlada politične veščine. Za svoje delo v organizaciji ima dovolj avtonomije in diskrecijske moči, katere akumulacijo lahko povečuje v političnih krogih. Pri svojem delu se z namenom boljšega delovanja poslužuje uporabe različnih (ne)političnih zvez, sodeluje v različnih situacijah politične narave in je politično aktiven (je aktivni simpatizer ali član politične stranke, preko katere lahko sodeluje v boju za oblast).

5 EMPIRIČNI DEL

5.1 METODOLOŠKI OKVIR

5.1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN ENOTA PREUČEVANJA

NPM se osredotoča na ustvarjanje struktur, sistemov in okolja v katerem bodo vodilni javni uslužbenci delovali kot menedžerji-poslovneži. Načelniki upravnih enot iz uvajanja sprememb v upravne sisteme niso izvzeti in so v skladu z NPM reformami, kot posledica spremembe narave dela, postali javni menedžerji (Van Thiel in drugi 2005, 3-5). Iz teoretičnega izhodišča je razvidno, da lahko vodilne javne uslužbence, čeprav NPM predvideva izključno menedžersko vlogo, pri njihovem delu vidimo v dveh temeljnih vlogah, kot nove javne menedžerje in ali kot politike. V prvem primeru se ravnajo po konceptih NPM-ja, od njih se pričakuje, da so odgovorni za svoje (ne)uspešno delo, ter da vodijo organizacijo na način, ki presega pričakovanja strank. Kot politike pa lahko vidimo predvsem tiste javne menedžerje, od katerih delovno mesto zahteva določeno stopnjo politične kompatibilnosti, pri svojem delu obvladajo politične veščine, se gibajo v političnih krogih in se aktivno politično udejstvujejo.

Načelnik vodi in zastopa upravno enoto[15] ter načrtuje, organizira, usmerjanja in nadzoruje delo v njenih organizacijskih enotah. Je uradnik na položaju[16], ki za svoje

[15] Upravne enote so bile ustanovljene 01.01.1995 z Zakonom o upravi. Pristojne so za odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji, opravljajo pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni (Zakon o državni upravi, 44. čl.). Zadeve s svojega delovnega področja opravljajo pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju 1) dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti, 2) dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, 3) spremljajo organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari, 4) nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti, 5) lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča (Zakon o državni upravi, 49. čl.).

[16] Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji so po Zakonu o javnih uslužbencih: 1) *v ministrstvih*: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; 2) *v organih v sestavi ministrstva*: direktor in vodje organizacijskih enot; 3) v *upravnih enotah*: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot; 4) v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot; 5) *v upravah lokalnih skupnosti*: direktor in vodje organizacijskih enot (Zakon o javnih uslužbencih, 80. čl.).

delo in delo upravne enote odgovarja predstojniku, ministru za javno upravo[17]. Pristojnemu ministru redno poroča o celotnemu delovanju upravne enote, resornim ministrstvom pa o izvrševanju nalog na njihovih delovnih področjih (Zakon o državni upravi, 50. čl.).

Naloge načelnika upravne enote so (Zakon o državni pravi, 47. čl.):

- Načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto,
- izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji,
- koordinira delo notranjih organizacijskih enot,
- zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam,
- opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote,
- odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih,
- ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

Delo načelnikov ne obsega več samo tistega, kar je zakonsko določeno, temveč tudi vse ostalo, kar vodi k uspešnosti in učinkovitosti organizacije. Krepiti morajo splošna menedžerska znanja, saj so zakonsko sicer opredeljene posamezne prvine menedžmenta ne pa tudi vsi načini njihovega uresničevanja (Žurga 2004, 15). Pričakuje se vloga poslovneža, ki je strankam odgovoren za rezultate. Za takšno delo potrebujejo načelniki predvsem menedžersko avtonomijo in diskrecijo, kajti reforme temeljijo na predpostavki, da bodo tako javne storitve kakovostnejše (Talbot 2006, 2). Za (ne)uspešno delo so načelniki odgovorni celotnemu kooperativnemu omrežju.

[17] Ministrstvo pristojno za upravo: 1) nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti, 2) spremlja usposobljenost delavcev na delovnih mestih, na katerih se ne opravljajo upravne naloge iz delovnih področij drugih ministrstev, 3) daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela, 4) predlaga vladi izdajo soglasja k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v upravni enoti, usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot (Zakon o državni upravi, 53. čl.).

Ne moremo mimo dejstva, da načelniki svoje delo opravljajo v izrazito političnem okolju, čeprav politika naj ne bi imala vpliva na javno upravo. Načelniki delujejo v političnem okolju obkroženi z zakonodajo, predpisi in policy procesi. V 28. členu Zakona o javnih uslužbencih je zapisano »Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko« (Zakon o javnih uslužbencih, 28. čl.). Kljub temu pa v državni upravi obstajajo državni uslužbenci, od katerih se zahteva nekoliko višja stopnja »politične kompatibilnosti« z vlado. Gre predvsem za najvišje položajne uradnike, nekatere najvišje javne uslužbence in tako tudi za načelnike upravnih enot (Pogorelec 2006, 261). Kompatibilnost se lahko navezuje na strankarsko pripadnost, simpatizerstvo in osebno poznanstvo. Zaradi vpliva izvoljenih politikov na imenovanje najvišjih javnih menedžerjev, se lahko pojavi dvom o njihovi dejanski sposobnosti in delovni strokovnosti.

Položaj za načelnika upravne enote se pridobi z odločbo o imenovanju (Zakon o javnih uslužbencih, 82. čl.). Imenuje ga minister, pristojen za upravo, za dobo petih let. Javni natečaj za načelnike upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija[18], ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet (Zakon o javnih uslužbencih, 60. čl.). Naloga posebne natečajne komisije je ugotoviti, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje in so z vidika strokovne usposobljenosti primerni za položaj. Seznam primernih kandidatov predloži predstojniku, le-ta pa izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Če se nihče od kandidatov s predloženega seznama predstojniku ne zdi primeren, lahko od uradniškega sveta zahteva ponovitev postopka ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.).

Kot posledica uvajanja NPM-ja v javno upravne sisteme se veča moč javnega menedžmenta, kar lahko omogoča oziroma je lahko priložnost za načelnike, da uveljavijo moč in vpliv v organizacijskem, političnem in privatnem okolju. Vsekakor pa

[18] V skladu s četnim odstavkom 60. člena Zakona o javnih uslužbencih, posebna natečajna komisija izvaja javne natečaje za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih. (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.).

se morajo javni menedžerji, ki uporabljajo različne politične in nepolitične zveze zavedati, da se politična oblast, razmerja moči in osebe spreminjajo.

Načelnike upravnih enot lahko vidimo v dveh različnih vlogah, na eni strani kot menedžerje za katere si predvsem prizadevajo NPM reforme, in na drugi strani kot politike. Kaj je torej načelnik upravne enote? Menedžer ali politik? V diplomskem delu smo se posvetili raziskovanju odgovora na vprašanje: kdo so načelniki upravnih enot, kako opravljajo vsakodnevno delo, ali kot menedžerji ali kot politiki?

5.1.2 CILJI

Upravne enote so upravne organizacije s katerimi se ljudje pri upravnih storitvah največkrat srečujejo, vodijo jih načelniki upravnih enot. Zagotavljanje uspešnosti po meri uporabnikov in vodenje organizacije zahteva veliko znanj, prakse in izkušenj. Naš cilj je, ugotoviti, kako načelniki upravnih enot opravljajo svoje delo, ali kot menedžerji ali kot politiki? Pri tem nas zanima, kako načelniki sami vidijo svojo funkcijo glede na naravo dela, ki ga opravljajo, to pa želimo primerjati z uspešnostjo delovanja njihovih upravnih enot. Ugotoviti želimo tudi, ali morda delovanje v političnem okolju zahteva poseben način delovanja javnih menedžerjev.

5.1.3 HIPOTEZE

V diplomskem delu bomo preverjali sledečo hipotezo: *»Načelniki upravnih enot niso niti menedžerji niti politiki, saj so po načinu delovanja na vmesni stopnji oziroma na prehodu iz vloge birokrata v menedžerja«.*

Za preverjanje hipoteze smo opredelili indikatorje[19] (glej Tabelo 5.1), ki odražajo lastnosti načelnika upravnih enot kot menedžerja in ali politika. Za preverjanje lastnosti smo identificirali štiri sklope ravni vsebin:

- raven osebnostnih lastnosti in znanj (sklop indikatorjev 1),
- raven delovanja upravne enote (sklop indikatorjev 2),
- raven zadovoljstva strank (sklop indikatorjev 3),
- politična raven (sklop indikatorjev 4).

Tabela 5.1: Indikatorji načelnik upravne enote menedžer in/ali politik

	Indikatorji	**vprašanja/odgovor**
Sklop 1	Dojemanje dela	V1
	Delovne izkušnje	V3
	Znanje s področja javnega menedžmenta	V4
	Dodatna strokovna izobraževanja	V5
	Lastnosti in znanja za vodjo	V6
	Vodja	V7
	Odgovornost za (ne)uspešno delovanje	V8
	Vodilni interesi pri delu	V17
	Politične veščine	V19
	Moč v organizaciji	V21
Sklop 2	Odgovornost	V9
	Poslanstvo, vizija in cilji	V10
	Standardi kakovosti, modeli in tehnike	V11
	Delo in omejitve	V12
	Odnos s predstojnikom	V2
	Avtonomija	V13
	Menedžerska avtonomija	V14

[19] Podrobnejši prikaz formiranja in preverjanja indikatorjev je v prilogi.

	Diskrecijska moč	V15
	(Ne)politične zveze	V18
Sklop 3	Sestavine kakovosti	*Zadovoljstva strank - analiza med upravnimi enotami za leto 2007*
	Lastnosti zaposlenih	
	Čakanje na upravne zadeve	
Sklop 4	Politična aktivnost	V22
	Situacija politične narave	V16
	Državnozborske volitve	*Pregled kandidatnih list za državnozborske volitve 2000, 2004, 2008*

Vir: Samostojno opravljena raziskava.

Načelnik upravne enote menedžer

Menedžer je tisti načelnik upravne enote, ki 1) ima ustrezne osebnostne lastnosti in znanja za javnega menedžerja (dojema menedžersko delo, je dober vodja, itd.), 2) ima ustrezne pogoje za menedžiranje in upravlja organizacijo na podjetniški način (dobro zasnovano poslanstvo, vizija in cilji, uvajanje različnih modelov uspešnosti/učinkovitosti), 3) deluje na način, ki presega pričakovanja njegovih uporabnikov in 4) navadno ni politično dejaven.

Načelnik upravne enote politik

Javni menedžer politik je tisti načelnik, ki: 1) ima osebnostne sposobnosti politika (obvlada politične veščine), 2) ima na ravni delovanja upravne enote dovolj splošne avtonomije in diskrecijske moči, pri svojem delovanju uporablja različne (ne)političnih zveze, 3) mu zadovoljstvo strank ni nujno vedno na prvem mestu, 4) je navadno politično aktiven (je član stranke, ima pogosto opravka s političnim okoljem) in ali sodeluje v boju za oblast.

5.1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Že v prvem delu diplomskega dela smo za opredelitev teoretičnih izhodišč uporabili analizo sekundarnih in primarnih virov, ki nam služijo tudi kot osnova nadaljnjega dela. Za izdelavo diplomske naloge in preverjanja hipotez smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- ***Analiza sekundarnih in primarnih virov***

Pri opredelitvi teoretičnih izhodišč smo uporabili relevantno strokovno literaturo, članke, internetne vire, pravne predpise in zakone. Analize sekundarnih in primarnih virov smo uporabili predvsem v prvem delu diplomske naloge, saj nam služi kot osnova za empirično delo, sklepne ugotovitve in preverjanje hipoteze.

- ***Metoda anketnega zbiranja podatkov − samostojno opravljena raziskava***

Za pridobivanje podatkov, namenjenih preverjanju opredeljenih hipotez, smo uporabili metodo anketnega zbiranja podatkov. Anketni vprašalnik je bil dne 09.09.2008 po elektronski pošti posredovan 58-im načelnikom upravnih enot v Republiki Sloveniji[20]. Vprašalnik je vseboval 22 različnih vprašanj, nanašajočih se na področje menedžmenta, menedžerskih sposobnosti, vse do političnih veščin in politične aktivnosti. Vprašanja so bila pripravljena na osnovi teoretičnega izhodišča. Pridobljene podatke smo obdelali v programu SPSS 13.0. V analizi je bila uporabljena deskriptivna analiza podatkov (predvsem odstotkovne in povprečne vrednosti). Za preverjanje povezanosti med različnimi spremenljivkami je bila uporabljena Chi-Square statistika, pri čemer smo sprejeli 5% tveganje. Od 58-ih posredovanih vprašalnikov so štirje načelniki sodelovanje zavrnili, 18 se jih na vprašalnik ni odzvalo, 36 načelnikov je vprašalnike izpolnilo. 33 jih je odgovore posredovalo po e-pošti, trije pa po navadni pošti.

- ***Analiza sekundarnih statističnih podatkov in podatkov drugih vrst***

Za preverjanje hipoteze smo uporabili podatke *Vprašalnika za letno ugotavljanje zadovoljstva strank*[21]. Vprašalnik je oblikovala delovna skupina Odbora za kakovost pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave ter Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije. Vprašalnik meri razkorak med pričakovano in zaznano kakovostjo pri uporabnikih, cilj pa je ugotoviti stopnjo zadovoljstva uporabnikov s storitvami. Uporabili smo podatke vprašalnika − primerjava med upravnimi enotami za leto 2007[22]

---

[20] Vprašalnik se nahaja v prilogi diplomske naloge.

[21] Uredba o Upravnem Poslovanju v svojem 17. členu določa obveznost vseh organov državne uprave, uprav samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, da 1) mesečno ugotavljajo zadovoljstvo strank, preko Barometra kakovosti in 2) *letno ugotavljajo zadovoljstvo strank, z anketnim vprašalnikom.* Na podlagi analiz tako pridobljenih podatkov naj bi upravne organizacije ustrezno ukrepale in s tem tako postopno zviševale stopnjo zadovoljstva strank in kakovost svojega poslovanja (Kovač in drugi 2008, 50). *Vprašalniki letnega ugotavljanja zadovoljstva strank* so prirejeni po metodi SERVQUAL, ki so jo razvili avtorji Parasuraman, Zeithaml in Berry leta 1986 (uvedli leta 1988) in predstavlja način merjenja razkoraka med uporabnikovim zaznavanjem in pričakovanjem kakovosti (Pretnar 2001, 109). Uporabniki storitev v vprašalniku izrazijo svoje pričakovanje in zaznavo dejanskega stanja glede desetih sestavin kakovosti in petih lastnostih zaposlenih na intervalu lestvice od 1 do 5 (1- pomeni najmanj, 5-pomeni največ). Podatki analiziranih vprašalnikov nam podajo, 1) splošno oceno glede kakovosti storitev na ravni upravnih enot, 2) razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti in lastnosti zaposlenih, 3) ter prikaže odstotek strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve.

[22] Vir: *Vlada Republike Slovenije Ministrstvo za javno upravo.* Dostopno preko: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposelnih/

in pregledali, razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede desetih sestavin kakovosti[23], petih lastnosti zaposlenih[24] in odstotek strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve[25]. Podatke, pridobljene na podlagi vprašalnika za letno ugotavljanje zadovoljstva strank, smo za preverjanje hipoteze uporabili iz dveh razlogov. Prvič, ker smo želeli pridobiti objektivne podatke, ki prikazujejo uspešnost upravne enote s strani uporabnikov, drugič, ker ni drugih razpoložljivih sistemskih podatkov o uspešnosti pri delovanju, ki bi bili pridobljeni z enotno metodologijo na vseh upravnih enotah v Sloveniji.

Uporabili smo tudi podatke pridobljene na podlagi pregleda kandidatnih list za državnozborske volitve (za leto 2008, 2004 in 2000), s katerim smo ugotavljali morebitno strankarsko pripadnosti načelnikov upravnih enot.

5.2 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ANKETIRANIH NAČELNIKOV

Tabela 5.2: Demografske značilnosti načelnikov upravnih enot

Karakteristike	**število**
Načelnice	*52,8%*
Načelniki	*47,2%*
Povprečna starost	*52 let*
Povprečna starost načelnikov	*55 let*
Povprečna starost načelnic	*49 let*
Izobrazba VII stopnje	*80,6%*
Izobrazba VIII stopnje	*19,4%*
Prvi mandat načelnikovanja	*38,9%*

[23] Deset sestavin kakovosti: 1) urejenost prostorov, opreme in okolja, 2) dostopnost in razumljivost potrebnih informacij, 3) ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev), 4) izvajanje storitev v skladu z obljubami, 5) reševanje zadeve na enem mestu, 6) pripravljenost pomagati uporabniku (stranki), 7) znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve, 8) zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah, 9) zaposleni se individualno zavzamejo za stranko, 10) zaposleni si prizadevajo zadovoljiti potrebe strank.

[24] Pet lastnosti zaposlenih: 1) Urejen, 2) Korekten, 3) Pozoren, 4) Strokoven, 5) Prijazen.

[25] Z enoletnim ugotavljanjem zadovoljstva strank ugotavljajo tudi dolžino čakanja na upravne zadeve, pri čemer smo uporabili podatke o odstotkih tistih uporabnikov, ki so na upravne zadeve čakali do pet minut.

Drugi mandat načelnikovanja	*25,0%*
Tretji mandat načelnikovanja	*36,1%*
Povprečno število zaposlenih moških na UE	*12*
Povprečno število zaposlenih žensk na UE	*44*
Stopnja odzivnosti	*62,1%*

Vir: Samostojno opravljena raziskava.

Vzorec samostojno opravljene raziskave sestavlja 36 (N=36) načelnikov, ki so se odzvali na posredovani anketni vprašalnik, od skupno 58 načelnikov upravnih enot v Sloveniji, kar pa predstavlja skoraj dvo-tretinjsko stopnjo odzivnosti (62,1%) Med njimi je približno enak odstotek načelnic (52,8%) in načelnikov (47,2%), njihova povprečna starost je 52 let. Večina jih ima (80,6%) VII stopnjo izobrazbe, med njimi je polovica (51,7%) pravnikov, šestina (17,2%) ekonomistov, nekaj (10,3%) politologov. Največ načelnikov opravlja svoj prvi (38,9%) mandat.

Tabela 5.3: Načelniki upravnih enot, menedžerji in ali politiki?

politikiR * skupajMene Crosstabulation

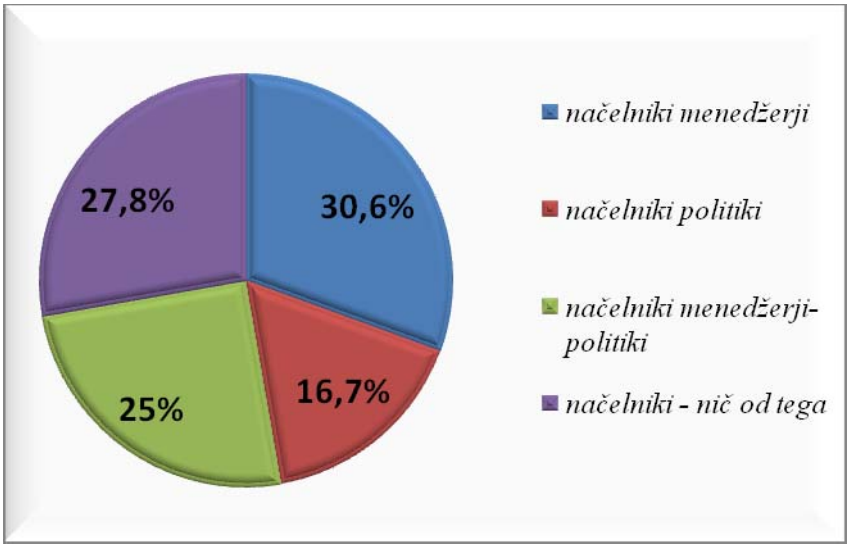
			skupajMene		Total
			ne	da	
politikiR	ne	Count	10	11	21
		% of Total	27,8%	30,6%	58,3%
	da	Count	6	9	15
		% of Total	16,7%	25,0%	41,7%
Total		Count	16	20	36
		% of Total	44,4%	55,6%	100,0%

Vir: Samostojno opravljena raziskava.

Glede na dobljene podatke samostojno opravljene raziskave načelnike upravnih enot (glej Tabelo 5.3) razvrstimo kar v štiri različne skupine. Pričakovali smo nastanek le

dveh večjih (politikov in menedžerjev), zato nas je število, predvsem pa velikost vsake izmed skupin, presenetila. Največjo skupino predstavljajo 1) načelniki menedžerji (30,6%) in najmanjšo 2) načelniki politiki (16,7%). V skupini 3) načelniki menedžerji-politiki (25,0%) so načelniki, ki hkrati ustrezajo opredelitvi menedžerja in politika. Najmanjša pa je skupina načelnikov, ki jih glede na odgovore ni možno uvrstiti niti med politike niti menedžerje 4) načelniki − nič od tega (27,8%). Glede na dobljene podatke tako v nadaljevanju diplomskega dela podrobneje analiziramo prevladujoče lastnosti vsake izmed štirih skupin.

Graf 5.1: Skupine načelnikov upravnih enot



Vir: Samostojno opravljena raziskava.

5.2.1 NAČELNIKI MENEDŽERJI

Skupino načelnikov menedžerjev sestavlja nekoliko večje število žensk (54,5%) kot moških (45,5%). Skoraj dve tretjini (63,6%) jih delo opravlja v prvem mandatu načelnikovanja. Načelniki menedžerji so na vprašanja iz ravni osebnostnih lastnosti in znanj (sklop indikatorjev 1) odgovarjali (100,0%), da svoje delo dojemajo kot delo menedžerja in da so dobri vodje. Večina ocenjuje (72,7%), da ima dovolj znanja s področja javnega menedžmenta in se (80,0%) pogosto udeležuje dodatnih strokovnih

izobraževanj. Večina (90,0%) tudi meni, da imajo v upravni enoti, ki jo vodijo, največ moči znanja.

Bistvena komponenta NPM-ja naj bi bila, da bodo storitve kakovostnejše, če se osvoji menedžment za aktivno, avtonomno in diskrecijsko upravljanje organizacije. Vsi načelniki menedžerji (100,0%) ocenjujejo, da imajo za uspešno in učinkovito opravljanje dela dovolj menedžerske avtonomije, dovolj diskrecijske moči (81,8%), dobri dve tretjini pa ima tudi dovolj (72,7%) splošne avtonomije. Iz analiz odgovorov je mogoče sklepati, da imajo načelniki menedžerji dobre pogoje za menedžiranje. Ob stopnji izražene avtonomije, menedžerske avtonomije, diskrecijske moči ter dojemanju dela kot menedžerskega, bi pričakovali, da ima večina načelnikov menedžerjev tudi avtonomen odnos z nadrejenim predstojnikom, kot predvidevajo koncepti NPM-ja. Na vprašanje o odnosu z nadrejenim predstojnikom je bilo možnih več odgovorov. Dve tretjini (63,6%) načelnikov menedžerjev je odnos opredelilo kot sodelovanje, skoraj polovica (54,5%) tudi kot lojalen in le tretjina (36,4%) kot avtonomen. Preverili smo povezanost med spremenljivkama menedžerska avtonomija in sodelovalen odnos s predstojnikom. Med spremenljivkama sicer ni statistično značilnih razlik, vendar načelniki (N=36), ki so odgovorili, da imajo dovolj menedžerske avtonomije, imajo večinoma (79,2%) tudi sodelovalen odnos. Pri tem bi morda lahko dejali, da je prevladujoč sodelovalen in tudi lojalen odnos morda odraz zakonsko opredeljenega razmerja in odgovornosti med načelniki in predstojnikom. Načelnik upravne enote za svoje delo in delo upravne enote odgovarja ministru za javno upravo, le ta pa na drugi strani redno nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti (Zakon o državni upravi, 53. čl.). Kljub izraženemu sodelovalnemu odnosu načelniki menedžerji ocenjujejo, da imajo pri delu dovolj avtonomije, diskrecijske moči in da jih nadrejeni funkcionarji ne omejujejo, (da jih omejujejo je odgovorilo 9,1%). Prav tako pa so načelniki menedžerji (ni statistično značilno) med vsemi skupinami načelnikov v največji meri (62,5%) odgovarjali, da jih pri delu nič ne omejuje.

Bistvo NPM-ja naj bi bilo na eni strani ustvarjati strukture, sisteme in okolje v katerem bi lahko javni menedžerji opravljali delo kot poslovneži, vendar na drugi strani želi

urediti tudi sistem odgovornosti javnih menedžerjev. Po konceptih NPM-ja naj bi se javni menedžerji odzivali na uporabnike storitev, odgovorni pa so postali celotnemu kooperativnemu omrežju (Rus 2005, 14). Vsi (100,0%) načelniki menedžerji pravijo, da imajo na upravnih enotah dobro zasnovano poslanstvo, vizijo in cilje. Večina (81,8%) jih je odgovorila, da ima v upravni enoti uveden model CAF, dve tretjini (63,6%) ima tudi standard ISO in nekaj (27,3%) model odličnosti EFQM. Skoraj vsi (90,9%) menijo, da so za (ne)uspešno delovanje najbolj odgovorni uporabnikom storitev, večino (81,8%) jih pri delu vodijo interesi uporabnikov, vendar pa polno odgovornost za (ne)uspešno delovanje upravne enote dojema le polovica (54,5%) načelnikov menedžerjev.

Rezultate odgovorov samostojno opravljene raziskave smo primerjali z dejanskim stanjem uspešnosti upravnih enot. Opredelili smo, *da je uspešna tista upravna organizacija, ki presega pričakovanja svojih strank.* Ob analizi podatkov zadovoljstva strank (analiza med upravnimi enotami za leto 2007) smo ugotovili, da prav vse (100,0%) upravne enote načelnikov menedžerjev presegajo pričakovanja svojih uporabnikov. Na upravnih enotah, ki jih vodijo, so uporabniki ocenili, da je dejansko stanje glede vseh sestavin kakovosti kot tudi vseh lastnosti zaposlenih, višje od njihovega pričakovanja. Glede na opredelitev, da je *uspešen tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija je uspešna*, lahko skupino načelnikov menedžerjev opredelimo kot uspešne javne menedžerje. Menimo, da dejanska uspešnost upravnih enot lahko potrdi izražene vodstvene sposobnosti in znanja ter izražene dobre pogoje za menedžiranje načelnikov menedžerjev.

V anketah smo zaznali deklarativno izražene apolitične lastnosti načelnikov iz prej omenjene preučevane skupine. Ugotovili smo povezanost med načelniki menedžerji in uporabo političnih veščin. Izmed tistih, ki so odgovorili na vprašanje, da obvladajo politične veščine, je le majhen odstotek (5,9%) načelnikov z značilnostmi menedžerja. Z manj ko 2% tveganjem lahko trdimo, da načelniki menedžerji v veliko manjši meri obvladajo politične veščine kot ostali načelniki, ter da sta spremenljivki na populaciji povezani. Takšnega pomankanja političnih veščin s strani načelnikov menedžerjev sicer nismo pričakovali. Prvič zato, ker se del političnih veščin (sodelovanje, vplivanje,

vodenje) prekriva z menedžerskimi veščinami in so vsi načelniki menedžerji odgovorili, da so dobri vodje in večina tudi (90,9%), da imajo ustrezne lastnosti in dovolj znanja s področja vodenja. Drugič, ker se v vrstah menedžerske in organizacijske šole vedno bolj poudarja pomen političnih veščin kot ene od sposobnosti menedžerjev. In tretjič, ker je delo javnih menedžerjev z NPM-jem postalo bolj kompleksno, vsebuje ustvarjanje javno upravnih omrežij, področje delovanje se širi tudi na privatni sektor itd. Zaradi omenjenih razlogov smo pričakovali, da uspešni načelniki večinoma obvladajo tudi politične veščine. Ob preverjanju povezanosti med spremenljivkama obvladovanje političnih veščin in uspešnost upravnih enot nismo ugotovili povezanosti, zato predvidevamo, da za doseganje uspešnosti upravne enote obvladovanje le-teh ni pomembno.

Večina (90,0%) v skupini načelnikov menedžerjev je odgovorila, da se nikoli ni srečala s situacijo politične narave (situacija, kjer so določene odločitve, pristopi in ukrepi politične in ne tudi strokovne narave). Slaba tretjina (30,0%) z namenom boljšega delovanja pri delu uporablja različne (ne)politične zveze in pravijo, da so vse strokovne narave. Veliko (72,7%) jih pravi, da v svoji dosedanji karieri nikoli niso bili politično aktivni, le nekaj (18,2%) jih je članov politične stranke. Vendar smo ob pregledu kandidatnih list za državnozborske volitve (za leto 2008, 2004, 2000) ugotovili, da je eden od načelnikov menedžerjev kandidiral na državnozborskih volitvah leta 2008, pri čemer je zanimivo to, da je v anketnem vprašalniku odgovoril, da nikoli v svoji dosedanji politični karieri ni bil politično aktiven, ter s tem seveda, da ni član stranke. Glede na omenjeni primer bi lahko predpostavljali, da je dejansko število načelnikov menedžerjev, ki so člani političnih strank večje, oziroma so lokalno/nacionalno politično aktivni, vendar pa tega anketni vprašalnik ni razkril. Predvidevamo, da je razlog za ne razkrivanje strankarske pripadnosti in politične aktivnosti načelnikov lahko posledica družbeno zaželenih odgovorov v stilu tradicionalne miselnosti: ločitev politike in uprave. Morda pa je razlog v negativni konotaciji besede politika, ki se »veže predvsem na boj za oblast, kjer cilj posvečuje sredstva« (Lukšič 2003, 251).

Skupino načelniki menedžerji bi lahko glede na ugotovljeno opredelili kot NPM menedžerje[26]. Večina jih ima ustrezne sposobnosti in znanja za javnega menedžerja, ter tudi ustrezne pogoje za menedžiranje. Vse upravne enote, ki jih vodijo, presegajo pričakovanja uporabnikov, sami so uspešni menedžerji. Manjše odstopanje kot bi bilo pričakovati v skladu s koncepti NPM-ja, se morda pokaže pri avtonomnemu odnosu s predstojnikom. Avtonomen odnos je opredelila le tretjina načelnikov menedžerjev. Skupino smo analizirali še s politično dimenzijo indikatorjev, kjer smo ugotovili, da večinoma niso politično aktivni in tudi, da (statistično značilno) načelniki menedžerji v veliko manjši meri obvladajo politične veščine kot ostale skupine načelnikov.

5.2.2 NAČELNIKI POLITIKI

V *skupini načelniki politiki* je po anketnih odgovorih tretjina (33,3%) moških in dve tretjini (66,7%) žensk. Polovica jih (50,0%) opravlja svoj prvi mandat. Večina (83,3%) ocenjuje, da obvlada politične veščine, ki jih najpogosteje (100,0%) uporablja za doseganje organizacijskih ciljev, prav nihče pa tudi pri vodenju zaposlenih. Z namenom boljšega delovanja načelniki politiki pravijo, da uporabljajo (100,0%) različne (ne)politične zveze, dve tretjini (66,7%) jih je v svoji karieri imela situacijo politične narave, pretekle izkušnje s politiko pa manj kot polovica (40,0%). V skupini načelnikov politikov smo, sodeč po teoriji, pričakovali največ takih, ki imajo dovolj diskrecijske moči, saj ta omogoča zadovoljevanje specifičnih interesov javnih menedžerjev. Večjo akumulacijo le-te lahko javni menedžerji dosežejo v političnih krogih. Vendar ima za uspešno in učinkovito delo dovolj diskrecijske moči dve tretjini (66,7%) načelnikov politikov, polovica (50,0%) dovolj splošne avtonomije in polovica (50,0%) dovolj menedžerske avtonomije.

[26] Potrebno je poudariti, da v našem delu nismo zajeli vseh vidikov in sprememb, ki jih predvidevajo reforme NPM v ustvarjanju struktur in sistemov za menedžiranje.

Preverjali smo povezanost med spremenljivkama diskrecijska moč in splošna avtonomija, vendar nismo zaznali statistično značilnih razlik. Opaziti pa je, da ima od načelnikov, ki imajo dovolj splošne avtonomije, večina (82,6%) tudi dovolj diskrecijske moči. Povezanost smo preverili tudi med diskrecijsko močjo in menedžersko avtonomijo. Med spremenljivkama prav tako nismo ugotovili statistično značilnih razlik, opažamo pa, da načelniki, ki izražajo dovolj diskrecijske moči, imajo skoraj vsi (91,3%) tudi dovolj menedžerske avtonomije. Kot je zapisal Rus »je porast diskrecijske moči menedžmenta razumljiva posledica večje poslovne avtonomije« (Rus 2005, 15). Ker pa je avtonomija v parlamentarnih sistemih predvsem odvisna od formalne moči ministrstva (Yesilkagit in Van Thiel 2008, 140), smo preverjali tudi povezanost med splošno avtonomijo in odnosom s predstojnikom, ministrom za javno upravo (Zakon o državni upravi, 53. čl.). Med spremenljivkama sicer nismo ugotovili statistično značilnih razlik, smo pa opazili, da med tistimi, ki so odgovorili, da imajo dovolj splošne avtonomije, ima večina (83,3%) tudi sodelovalen odnos z nadrejenim predstojnikom.

Predvidevamo, da je vzrok za manjšo stopnjo avtonomije in s tem tudi diskrecijske moči, v odnosu z nadrejenim predstojnikom. Večina (83,3%) je sicer odnos z nadrejenim opredelila kot sodelovalen, vendar hkrati tudi polovica (50,0%) kot lojalen (nihče kot avtonomen). Med lojalnim odnosom do nadrejenega predstojnika in splošno avtonomijo pa smo ugotovili statistično povezanost[27]. Ugotovili smo, da tisti načelniki, ki pravijo, da nimajo lojalnega odnosa do nadrejenega, hkrati ocenjujejo, da imajo več splošne avtonomije.

V skupini načelnikov politikov smo pričakovali tudi največjo strankarsko pripadnost, vendar ni nihče odgovoril, da je član politične stranke. Ob pregledu kandidatnih list za državnozborske volitve (za leta 2000, 2004 in 2008) smo nato ugotovili, da je eden od

[27] Chi- Square statistika je 0,030. Z manj kot 3% tveganjem lahko trdimo, da sta spremenljivki na populaciji povezani.

načelnikov politikov kandidiral na državnozborskih volitvah leta 2008 in tudi leta 2004, pri čemer na vprašanje o politični aktivnosti v anketnem vprašalniku (samostojno opravljena analiza) ni odgovarjal. Kot je bilo že omenjeno, lahko morda predvidevamo, da je kljub temu, da je dobra tretjina (40%) odgovorila, da nikoli v svoji politični karieri ni bila politično aktivna, dejansko stanje drugačno. Predvsem lahko predvidevamo, da je strankarska pripadnost in politična aktivnost med načelniki večja, kot so jo izrazili v anketnem vprašalniku. To odpira vprašanje o razlogih za takšne odgovore.

Želeli smo preveriti tudi uspešnost načelnikov politikov. Skupina izraža ustrezna oziroma visoka znanja in osebnostne lastnosti[28] (sklop indikatorjev 1). Načelniki politiki (100,0%) pravijo, da delo dojemajo kot menedžersko. Vsi v skupini (100,0%) ocenjujejo, da so dobri vodje in da imajo v organizaciji največ moči znanja. Večina jih je tudi odgovorila, da se pogosto (83,3%) udeležuje dodatnih strokovnih izobraževanj, da jih pri delu (83,3%) vodijo interesi uporabnikov storitev, ki so (100,0%) jim najbolj odgovorni za (ne)uspešno delo. Iz ankete je razvidno, da polno odgovornost za (ne)uspešno delovanje upravne enote sprejema dve tretjini (54,5%) načelnikov politikov.

Izražene sposobnosti smo primerjali z dejanskim stanjem uspešnosti upravnih enot (analiza med upravnimi enotami za leto 2007), kjer opazimo razkorak. Le tretjina (33,3%) upravnih enot presega pričakovanja uporabnikov v vseh sestavinah kakovosti. Večina (83,3%) upravnih enot pa presega pričakovanja uporabnikov v vseh lastnostih zaposlenih. Ob opredelitvi *uspešen je tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija je uspešna*, skupina načelnikov politikov kot celota ni uspešna. Predvidevamo, da so razlog za omenjeni razkorak družbeno zaželeni odgovori, ki niso odraz dejanskega stanja.

[28] Vsi (100,0%) načelniki politiki tudi pravijo, da imajo na upravnih enotah dobro zasnovano poslanstvo, vizijo in cilje, ter uveden model CAF in da so imeli pred pričetkom del delovne izkušnje s področja javnega menedžmenta. Vsi (100,0%) ocenjujejo, da imajo ustrezna znanja za vodenje . Vsi (100,0%) načelniki politiki pravijo, da so za (ne)uspešno delovanje upravne enote najbolj odgovorni uporabnikom storitev in večino jih (83,3%) pri delu vodijo prav njihovi interesi.

Opaziti je, da načelniki politiki niso tipični politiki. Sicer je res, da večinoma obvladajo politične veščine, pri delu uporablja različne (ne)politične zveze in so v karieri že naleteli na politično situacijo, vendar pa niso izrazili, da so člani političnih strank. Načelniki politiki, kljub izraženim primernim osebnostnim lastnostim in znanju za menedžiranje, niso uspešni menedžerji, saj upravne enote, ki jih vodijo, ne presegajo pričakovanj uporabnikov.

5.2.3 NAČELNIKI MENEDŽERJI-POLITIKI

V *skupino menedžerji-politiki* sodijo načelniki, ki ustrezajo opredeljenim lastnostim hkrati za *menedžerja in politika***.** Pričakovano je, da bodo izražene lastnosti obeh skupin načelnikov. Načelnike menedžerje-politike po anketnih odgovorih sestavljata dve tretjini moških (66,7%) in tretjina žensk (33,3%). Dve tretjini (66,75) jih delo opravlja v tretjem mandatu.

Načelniki menedžerji-politiki se od skupine načelnikov menedžerjev razlikuje po politični dimenziji, po kateri jih lahko primerjamo z načelniki politiki. Menedžerji-politiki (100,0%) ocenjujejo, da obvladajo politične veščine. Dve tretjini (62,5%) jih pravi, da se z namenom boljšega delovanja poslužujejo različnih političnih in nepolitičnih zvez, tretjina (33,3%) je že doživela situacijo politične narave, skoraj polovica (44,4%) pa je odgovorila, da ima s politiko pretekle izkušnje. Največjo razliko med načelniki menedžerji-politiki in načelniki politiki opazimo pri diskrecijski moči, saj so vsi načelniki menedžerji-politiki odgovorili, da imajo le-te dovolj. Predvidevamo, da je vzrok za razliko v stopnji menedžerske avtonomije; kot smo že zapisali, smo opazili (ni statistično značilno), da načelniki, ki so odgovorili, da imajo dovolj diskrecijske moči, imajo skoraj vsi (91,3%) tudi dovolj menedžerske avtonomije. Druga razlika je članstvo v stranki, ki ga načelniki politiki sploh niso izrazili. Tretjina (33,3%) načelnikov menedžerjev-politikov je članov političnih strank, le tretjina (33,3%) pa jih je odgovorila, da v svoji karieri nikoli niso bili politično aktivni. Po pregledu kandidatnih list za državnozborske volitve smo ugotovili, da je eden od načelnikov

menedžerjev-politikov, kandidiral na državnozborskih volitvah leta 2004 in leta 2008, v anketnem vprašalniku pa je tudi odgovoril, da je član politične stranke.

Na vprašanja iz ravni osebnostnih lastnosti in znanj (sklop indikatorjev 1), so odgovarjali[29] zelo podobno kot skupina načelnikov menedžerjev. Menedžerji politiki (100,0%) so tako odgovorili, da delo dojemajo kot delo menedžerja, da imajo dovolj znanja s področja javnega menedžmenta in so dobri vodje. Večina (88,9%) jih meni, da imajo v organizaciji največ moči znanja, dovolj znanja (88,9%) s področja javnega menedžmenta, dve tretjini (62,5%) pa se jih pogosto udeležuje dodatnih strokovnih izobraževanj.

Iz odgovorov predvidevamo, da imajo menedžerji-politiki poleg visoko izraženih osebnostnih lastnosti tudi dobre pogoje, oziroma da so zadovoljni s pogoji za menedžiranje. Večina (88,9%) jih ima dovolj splošne avtonomije in tri četrtine (77,8%) tudi dovolj menedžerske avtonomije. Ocenjujejo (100,0%), da imajo dovolj diskrecijske moči in sodelovalen odnos z nadrejenim predstojnikom. Preverjali smo povezanost med diskrecijsko močjo in sodelovalnim odnosom z nadrejenim predstojnikom. Med spremenljivkama nismo ugotovili statistično značilnih razlik, opažamo pa, da načelniki, ki izražajo dovolj diskrecijske moči, vsi (88,5%) tudi pravijo, da imajo sodelovalen odnos s predstojnikom.

Glede na opredelitev, *uspešen je tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija je uspešna,* in analizo podatkov zadovoljstva strank (analiza med upravnimi enotami za leto 2007), so menedžerji-politiki skupina uspešnih načelnikov. Vse upravne enote presegajo pričakovanja svojih uporabnikov v vseh sestavinah kakovosti kot tudi v vseh

[29] Vsi (100%) menedžerji-politiki so odgovorili tudi, da imajo ustrezne lastnosti za vodjo, da imajo na upravnih enotah dobro zasnovano poslanstvo, vizijo in cilje, ter tudi uveden model CAF in so pred pričetkom dela načelnika upravne enote pridobili delovne izkušnje s področja javnega menedžmenta.

lastnosti zaposlenih. Menimo, da izražena menedžerske znanja, sposobnosti, ter tudi pogoji za menedžiranje sovpadajo z uspešnostjo upravnih enot. Večina menedžerjev-politikov (77,8%) se za (ne)uspešno delo čuti najbolj odgovorne prav uporabnikom storitev, dve tretjini (66,7%) pa tudi polno odgovorne za (ne)uspešno delovanje upravne enote.

Skupina načelnikov, ki so menedžerji in politiki, hkrati ustreza opredeljenim lastnostim tako za menedžerja kot za politika. Opazili smo, da so politične dimenzije močneje izraženi pri *načelnikih menedžerjih-politikih* kot pa pri načelnikih politikih, kjer bi to prej pričakovali. Z razliko od načelnikov politikov, imajo vsi *menedžerji-politiki* dovolj diskrecijske moči, prav vsi obvladajo politične veščine, tretjina jih je članov strank. V tej skupini imamo načelnike, ki jih glede na zadovoljstvo strank lahko opredelimo kot uspešne menedžerje in na drugi strani tudi kot politike. Opazimo, da kljub izraženi politični dimenziji indikatorjev *menedžeriji-politiki* upravljajo upravne enote tako, da rezultati presegajo pričakovanja uporabnikov.

5.2.4 NAČELNIKI - NIČ OD TEGA

V to kategorijo smo uvrstili načelnike, ki po rezultatih anketnega vprašalnika ne ustrezajo opredeljenim lastnostim niti za menedžerja niti za politika. Podatki kažejo, da skupino sestavlja nekaj več žensk (60,0%) kot moških (40,0%). Največ jih delo opravlja v drugem mandatu načelnikovanja (40,0%), nekoliko manj pa v prvem (30,0%) in tretjem (30,0%). V anketnem vprašalniku so prav tako kot tudi vse predhodne skupine izrazili visoka znanja in sposobnosti (sklop indikatorjev 1). Večina (90,0%) ocenjuje svoje delo kot delo menedžerja, ter da so (85,7%) dobri vodje in imajo (80,0%) v organizaciji največ moči znanja. Veliko (70,0%) jih tudi pravi, da imajo dovolj znanja s področja javnega menedžmenta in se (71,4%) pogosto udeležujejo dodatnih strokovnih izobraževanj, ki naj bi prispevala k večji uspešnosti upravne enote.

Opazimo, da v tej skupini ne izražajo vsi zadovoljstva s pogoji za menedžiranje. Polovica (55,6%) teh načelnikov ima dovolj splošne avtonomije ter prav toliko (55,6%) tudi diskrecijske moči. Dovolj menedžerske avtonomije pa jih ima dve tretjini (62,5%). Svoj odnos s predstojnikom so večinoma (80,0%) opredelili kot sodelovanje in več kot polovica (60,0%) tudi kot lojalen. Med vsemi štirimi skupinami načelnikov (ni statistično značilno), ki so odgovorili, da imajo lojalen odnos do nadrejenega političnega predstavnika, je največ (37,5%) prav načelnikov iz skupine načelnik − nič od tega. Kot smo že zapisali, smo ugotovili, da načelniki, ki nimajo lojalnega odnosa do nadrejenih predstojikov, imajo po drugi strani dovolj splošne avtonomije za razliko od tistih, ki imajo lojalen odnos.

Podatki analize zadovoljstva strank (analiza med upravnimi enotami za leto 2007), prikazujejo skupino načelnikov − nič od tega kot najmanj uspešno. Skupina je edina od štirih skupin načelnikov, kjer ima tretjina (30,0%) njihovih upravnih enot vse sestavine kakovosti nižje od pričakovanja uporabnikov storitev. Nekaj (10,0%) upravnih enot pa ima vse lastnosti zaposlenih ocenjene nižje od pričakovanja uporabnikov. Ob predpostavki, da je *uspešen tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija je uspešna,* skupino načelnikov − nič od tega kot celote ne moremo opredeliti za uspešne menedžerje. Prav tako kot pri načelnikih politikih je tudi pri tej skupini opaziti razkorak med izraženim znanjem in sposobnostmi ter dejanskim stanjem uspešnosti upravnih enot. Predvidevamo, da so izražena znanja in sposobnosti odraz družbeno zaželenih odgovorov in ne tudi dejanskega stanja.

Po političnih dimenzijah/indikatorjih je skupina načelnikov − nič od tega večinoma (70,0%) izrazila, da niso politično aktivni. Predvsem ne obvladajo (da jih obvlada jih meni 20,0%) političnih veščin. Dobra tretjina (40,0%) jih pravi, da z namenom boljšega delovanja upravne enote uporablja politične in nepolitične zveze. Nihče v svoji karieri ni doživel situacije politične narave, tretjina (30,0%) pa je odgovorila, da ima pretekle izkušnje s politiko. Eden od teh načelnikov je v anketnem vprašalniku odgovoril, da je član politične stranke, po pregledu kandidatnih list za državnozborske volitve (za leto,

2000, 2004 in 2008) pa smo ugotovili, da je kandidiral tudi na vseh treh državnozborskih volitvah leta 2000, 2004 in tudi 2008.

Načelniki − nič od tega so načelniki, ki izražajo ustrezne oziroma visoke osebnostne lastnosti in znanja, vendar pa njihove upravne enote z vidika preseganja pričakovanj uporabnikov niso uspešne. So skupina najmanj uspešnih načelnikov. Političnih veščin skoraj ne obvladajo in večinoma politično niso aktivni. *Načelniki − nič od tega* niso uspešni javni menedžerji, niti niso politiki, niso torej nič od obojega.

6 POVZETEK UGOTOVITEV IN PREVERJANJE HIPOTEZE

V empiričnem delu smo se posvetili raziskovanju odgovora na vprašanje: kdo so načelniki upravnih enot, kako dojemajo vsakodnevno delo, ali kot menedžerji ali kot politiki? Odgovor smo iskali na podlagi analize, primarnih statističnih in sekundarnih statističnih virov. Uporabili smo podatke samostojno opravljene raziskave in Vprašalnika za letno ugotavljanje zadovoljstva strank (primerjava med upravnimi enotami za leto 2007) na upravnih enotah. Opravili smo tudi pregled kandidatnih list za državnozborske volitve (2008, 2004 in 2000).

Iz teoretičnega izhodišča je razvidno naše predvidevanje, da so načelniki pri delu ali menedžerji, ki delujejo v skladu z koncepti NPM-ja, ali se pri delu ravnajo kot politiki. Iz analize, podatkov in opredeljenih indikatorjev smo ugotovili, da lahko načelnike upravnih enot opredelimo kar v štiri različne skupine in sicer ***1)*** *načelniki menedžerji (30,6%),* ***2)*** *načelniki politiki (16,7%),* ***3)*** *načelniki menedžerji-politiki (25,0%)* in ***4)*** *načelniki − nič od tega (27,8%).* Skupine načelnikov in njihove odgovore iz samostojno opravljene raziskave smo nato soočili s podatki uspešnosti upravnih enot (primerjava med upravnimi enotami za leto 2007) in s podatki pregleda kandidatnih list za državnozborske volitve. Pri tem smo opazili različne izražene značilnosti omenjenih skupin načelnikov (glej Tabelo 6.1). Opredelili smo, da je *uspešna tista upravna*

organizacija, ki presega pričakovanja svojih strank in da je *uspešen tisti javni menedžer, čigar upravna organizacija je uspešna.*

Tabela 6.1: Značilnosti skupin načelnikov upravnih enot

	MENEDŽRJI	**POLITIKI**	**MENEDŽERJI-POLITIKI**	**NIČ OD − TEGA**
Lastnosti in znanja za menedžiranje	✓	✓	✓	✓
Pogoji za menedžiranje	✓	○	✓	○
Uspešne upravne enote	✓	○	✓	×
Politična raven	×	○	✓	×
USPEŠNI JAVNI MENEDŽERJI?	**DA**	**NE**	**DA**	**NE**

Vir: Samostojno opravljena raziskava.

* egenda:

✓ visoka ocena/ izražene lastnosti

○ srednja ocena/ izražene lastnosti

× nizka ocena/ izražene lastnosti

** V kategoriji politična raven smo upoštevali: obvladanje političnih veščin, situacijo politične narave, uporaba (ne)političnih zvez, politično aktivnost, kandidatura na državnozborskih volitvah.

Skupina načelnik menedžer svoje delo vidi v vlogi menedžerja in izraža tipične menedžerske lastnosti, to so menedžerji, kot jih predvideva NPM. Vse upravne enote, za katere so pristojni presegajo pričakovanja uporabnikov in so uspešne upravne enote. Zanimivo je, da bi po konceptih NPM-ja pričakovali avtonomen odnos s predstojnikom, vendar ga je kot takega opredelila le tretjina načelnikov menedžerjev. Ugotovili smo, da načelniki menedžerji (statistično značilno) v veliko manjši meri obvladajo politične veščine kot ostale skupine načelnikov. Večinoma tudi niso politično aktivni. Glede na naše podatke in analizo jih opredelimo kot uspešne javne menedžerje.

Načelniki politiki so načelniki, ki pri svojem delu obvladajo politične veščine, uporabljajo različne (ne)politične zveze in situacije politične narave. Dejali bi, da niso tipični politiki, saj nihče od načelnikov politikov ni izrazili strankarske pripadnosti. S pregledom kandidatnih list za državnozborske volitve smo nato ugotovili razkorak med izraženim in dejanskim stanjem. Le približno polovica jih je izrazila dovolj avtonomije in diskrecijske moči za uspešno in učinkovito delo. Vse upravne enote, ki jih vodijo ti načelniki, z vidika preseganja pričakovanj uporabnikov niso uspešne, zato skupine načelnikov politikov kot celote ne moremo opredeliti kot uspešne javne menedžerje.

Skupina načelnikov menedžerjev-politikov hkrati ustreza opredeljenim lastnostim za menedžerja in politika. Imajo ustrezne sposobnosti in znanja ter pogoje za menedžiranje. Vse upravne enote, ki jih vodijo, so uspešne. So uspešni menedžerji, ki imajo celo močneje izražene politične dimenzije kot načelniki politiki. Skupino sestavljajo uspešni javni menedžerji in hkrati politiki, ki upravljajo upravne enote na način, da presegajo pričakovanja uporabnikov.

Skupino načelnikov − nič od tega sestavljajo načelniki, ki niso niti menedžerji niti politiki, skupina torej nima značilnosti načelnikov menedžerjev ali politikov. Upravne enote, ki jih vodijo, so najmanj uspešne. Glede na politične dimenzije je to skupina, ki večinoma ni politično aktivna in ne obvlada političnih veščin. Je preprosto skupina načelnikov, ki niso uspešni menedžerji in tudi ne politiki.

Opredeljene hipoteze, ki se glasi *»načelniki upravnih enot niso niti menedžerji niti politiki, saj so po načinu delovanja na vmesni stopnji oziroma na prehodu iz vloge birokrata v menedžerja«* ne moremo potrditi. Skupina načelnikov menedžerjev je, kljub temu, da je največja od vseh, hkrati tudi premajhna, da bi lahko dejali, da so načelniki upravnih enot menedžerji. Prav tako jih ne moremo opredeliti za politike, saj je skupina najmanjša med vsemi. Drugi del hipoteze se glasi *»načelniki upravnih enot so po načinu delovanja na vmesni stopnji oziroma na prehodu iz birokrata v menedžerja«*. Težko bi dejali, da so načelniki upravnih enot na prehodu delovanja iz birokrata v menedžerja. Vsekakor lahko domnevamo, da so nekoč bili birokrati, vendar smo v našem primeru ugotovili, da lahko dosegajo uspehe, tudi če niso menedžerji. Ugotovili smo, da je približno polovica načelnikov upravnih enot uspešnih, zatorej bi lahko predvidevali, da so ti načelniki postali tisto, kar jim omogoča doseganje uspešne upravne organizacije; eni so postali menedžerji in drugi menedžerji-politiki. Ostala polovica jih je z vidika naše raziskave neuspešnih, zanje pa bi lahko dejali, da so morda na prehodu, vendar ne nujno v menedžerja, temveč na poti do uspešnosti.

Opredeljene hipoteze *»načelniki upravnih enot niso niti menedžerji niti politiki, saj so po načinu delovanja na vmesni stopnji oziroma na prehodu iz vloge birokrata v menedžerja«* ne moremo potrditi. Zatorej lahko na vprašanje, kaj so načelniki upravnih enot, odgovorimo, da so menedžerji, so politiki, spet drugi so hkrati menedžerji in politiki in nekateri nič od tega. Sodeč po rezultatih anket o zadovoljstvu strank, uspešne upravne enote v Sloveniji vodijo načelniki tipa menedžer in menedžer-politik.

Pri analizi anketnega vprašalnika smo zasledili družbeno zaželene odgovore. Najbolj izrazito se pokažejo pri vprašanjih, kjer anketiranci izražajo mnenje o sposobnostih, znanju, osebnostnih značilnostih in političnih temah. Pri samocenitvenih tipih vprašanj, lahko pride do precenjenosti ali podcenjenosti določenih lastnosti, zato obstaja možnost razkoraka med dejanskim stanjem in pridobjenimi podatki. Predvidevamo, da je to tudi razlog, zaradi katerega smo pri skupinah načelnikov (načelniki politiki, načelniki − nič od tega) opazili razkorak med izraženimi sposobnostmi in znanjem na eni strani in

dejansko uspešnostjo upravnih enot na drugi. Opazili smo tudi razkorak med izražanjem strankarske pripadnosti in dejanskim stanjem pri načelnikih menedžerjih in načelnikih-politikih. Ob tem se pojavita dve vprašanji: kakšna je dejanska strankarska pripadnost načelnikov upravnih enot in kateri so razlogi za prikrivanje le-te. Menimo, da smo zaznali nelagodnost načelnikov ob političnih temah in tudi ob vprašanjih, nanašajočih se na besedo politika. Za primer dajemo vprašanje »ali obvladate politične veščine«. Le-te neposredno nimajo povezave s samo politiko, vendar je načelnik pripomnil, da obvlada te veščine, vendar brez predznaka politične. Spet drugi so kot glavni razlog za nesodelovanje pri anketnem vprašalniku navedli »preveč osebna vprašanja, ki vsebujejo besedo politika«. Predvidevamo, da ima pojem politika med načelniki upravnih enot negativno konotacijo.

7 ZAKLJUČEK

NPM predvideva, da je potrebno menedžerjem zagotoviti svobodo pri menedžiranju, kar bo omogočilo (bolj) kakovostne javne storitve. Bistvena komponenta je osvoboditi profesionalni menedžment, kar omogoča aktivno, avtonomno in diskrecijsko upravljane organizacije. Javni menedžerji naj bi postali poslovneži, ki se pri delu ravnajo racionalno. V izvedeni raziskavi smo na primeru slovenskih načelnikov upravnih enot ugotovili (ni statistično značilno), da večina načelnikov, katerih upravne enote so uspešne, ima (81, 8%) tudi dovolj menedžerske avtonomije. Kot se izkaže v našem primeru, sta najbolj uspešni skupini (z vidika preseganja pričakovanj uporabnikov) *načelniki menedžerji* in *načelniki menedžerji-politiki*, ki so tudi večinoma izrazili, da imajo dovolj menedžerske avtonomije. Večja stopnja poslovne avtonomije pa vpliva na večjo diskrecijsko moč. Med skoraj vsemi (91,3%) načelniki, ki imajo dovolj diskrecijske moči, je bilo opaziti (ni statistično značilno), da imajo dovolj tudi menedžerske avtonomije. V našem primeru lahko opazimo, da so bolj uspešni tisti načelniki, ki so izrazili, da imajo dovolj splošne in menedžerske avtonomije.

Glede na uspešnost upravnih enot sta nastali dve skupini načelnikov, ki vodijo upravne enote tako, da so uspešne (načelniki menedžerji in načelniki menedžerji-politiki). Pri

čemer gre na eni strani za skupino, ki političnih veščin ne obvlada, ter skupino, kjer so vsi odgovorili, da jih obvladajo. Ob tem smo ugotovili, da ni statistično značilnih razlik v uspešnosti upravnih enot, ki jih vodijo načelniki, ki so ocenili, da obvladajo politične veščine oziroma tistimi, ki jih vodijo načelniki, ki teh veščin ne obvladajo. Obvladanje političnih veščin načelnikov v našem primeru ni pogoj oziroma nima vpliva na uspešnost upravnih enot.

Opazimo pa, da za doseganje uspešnosti upravne enote ni povsem nujo, da je načelnik *menedžer*, lahko je oboje: *menedžer in politik*. Menimo, da je *skupina menedžerjev-politikov* pokazatelj, da lahko uspešnost upravne enote dosežemo na več različnih načinov in da »politično« ni nujno slabo. Morda je mogoče predvidevati, da se NPM premalo posveča javnim menedžerjem in njihovemu načinu menedžiranja. NPM sicer za javnega menedžerja ustvarja strukture in sisteme za menedžiranje in jim nalaga nove naloge, pri tem pa ne predpostavlja, da v različnih položajih lahko izberejo različne poti za doseganje uspešnosti. Novi predvideni načini delovanja so posledica novih razmer, ki jih prinaša implementacija NPM reform, kot so vzpostavljanje javno upravnih omrežij, sodelovanje z privatnim sektorjem, sprejemanje polne odgovornosti za delo in izpostavljenost javnosti. Glede na uspešnost upravnih enot lahko kot strokovnjake vsekakor opredelimo načelnike tipa menedžer in menedžer-politik, vendar menimo, da bi glede na omenjeno dali prednost menedžerjem-politikom. Skupina namreč sestavljajo načelniki, ki združujejo dobre lastnosti menedžerjev in politikov, s svojimi vsestranskimi veščinami lahko dobro sodelujejo z vsemi strankami v okolju: organizacijami, političnimi strankami in zasebnim sektorjem.

Kaj so in kakšni so načelniki upravnih enot? V Republiki Sloveniji so, po rezultatih naše raziskave, uspešni načelniki upravnih enot *menedžerji* in *menedžerji-politiki.*

8 LITERATURA

Alford, John in Owen Hughes. 2007. *Public value pragmatism as the next phase of public management.* Paper presented to International Research Society for Public Management XI Conference, 2-4 April. Potsdam. Dostopno prek: http://www.irspm2007.org/Fullpaper/OT_Public%20Management%20Reform_Alford%20Hughes.pdf (10. december 2007).

Bagon, Judita. 2006. *Priročnik za javne menedžerje*. Ljubljana: Portis.

Blaug, Ricardo, Louise Horner in Rohit Lekhi. 2006. Public value, politics and public management literature review. *The work foundation* (januar). Dostopno prek: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/117_politics_lit_review.pdf (24. junij 2008).

Bosworth, A. Karl. 1958. The manager is a Politician. *Public administration review* 18 (3): 216-222. Dostopno prek: http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/973434.pdf (24. junij 2008).

Christensen, Tom in Per Laegreid. 1999. *New Public Management - are politicians losing control?* Paper prepared for presentation at ECPR Joint Sessions of Workshops, 26-31March. Mannheim. Dostopno prek: http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/laegreid.pdf (24. junij 2008).

Cohen, Steven. 2002. *The Effective Public Management: Achieving Success in a Changing Government (Third Edition)*. San Fracisco: Jossey-Bass A Wiley Imprint.

Dahl, A. Robert. 1997. Kaj je politika? V *Kaj je politika? Kompendij sodobnih teorij politike,* ur. Adolf Bibič, 54-57. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Drucker, Peter. 2005. *Obvladujete sebe in nato podjetje: bodite zgled*. Bled: IEDC-poslovna šola Bled.

Ehsan, Mohammad in Naz Farzana. 2003. Origin, Ideas and Practise of New Public Management: Lessons For Developing Countries. *Asian Affairs* 25 (3): 30-48. Dostopno prek: http://www.cdrb.org/journal/2003/3/2.pdf (24. junij 2008).

Farkaš, Geza. 2001. Postavljanje ciljev kakovosti v javni upravi. V *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave, Zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 74-80. Ljubljana: Ministrstvo za Notranje zadeve.

Ferris, R. Gerald, Pamela Perrewe, Anthony P. William in Gilmore C. David. 2000. Political skill at work. *Organizational Dinamics* 28 (4): 25-37. Dostopno prek: http://www2.cob.ilstu.edu/mpdumler/M421/political%20skill.pdf (23. september 2008).

Ferris, R. Gerald, Darren C. Treadway, Robert W. Kolodinsky, Wayne A. Hochwarter, Charles J. Kacmar, Ceasar Douglas in Dwight D. Frink. 2005. Development and Validation of the Political Skill Inventory. *Journal of Management* 31 (1): 126-152. Dostopno prek: http://jom.sagepub.com/cgi/reprint/31/1/126 (23. september 2008).

Hood, Cristopher. 1995. The »New public management« in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society* 20 (2/3): 93-109. Dostopno prek: http://www.ies.ltu.se/es/Forskarkurser/Arena_LHT/Artiklar/Hood_NPM(1995).pdf (24. junij 2008).

Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279-292.

Kovač, Polona. 2002. Podjetniška načela v upravljanju Slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 144-272. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Polona. 2004. Novi javni menedžment in Slovenska uprava. V *Upravna Kultura,* ur. Miro Haček in Brezovšek Marjan, 177-196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Polona, Matjaž Remic in Janez Stare. 2008. *Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti.* Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Kren, Sanja. 2004. Načela organiziranja in delovanja uprave. V *Upravna Kultura,* ur. Miro Haček in Brezovšek Marjan, 43-72. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lane, Jan Erik. 1994. Will Public Management Drive Out Public Administration? *Asian Journal of Public Administration* 16 (2): 139-151. Dostopno prek: http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000393.pdf (10. december 2007).

Lukšič, Igor. 2003. Politika v Sloveniji. V *Temelji politične znanosti*, ur. Donatella Della Porta, 249-277. Ljubljana: Sophia.

Lynn, E. Laurence Jr. 2001. *Public Management*. Prepared for the forthcoming Handbook of public Administration, to be published by Sage publications. Dostopno prek: http://harrisschool.uchicago.edu/About/publications/workingpapers/pdf/wp_01_24.pdf (10. december 2007).

Mattozzi, Andrea in Merlo Antonio. 2007. *The Transparency of Politics and the Quality of Politicians.* Prepared for delivery at the Invited Session on "The Transparency of Political Institutions" at the Meetings of the American Economic Association. Dostopno prek: http://www.hss.caltech.edu/personal/andrea/transparency.pdf (24. junij 2008).

Maxey, C. Chester. 1948. A plea for the politician. *The Western Political Quarterly* 1(3): 271-279. Dostopno prek: http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/442279.pdf (24. september 2008).

Mintzberg, Henry. 2003. *The strategy process: concepts, contexts, cases*. Essex: Pearson Education Limited.

Možina, Stane. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.

Musek, Janek. 1999. *Osebnost političnih vodij in njen vpliv na programe in prakso političnih strank.* Dostopno prek: http://www.musek.si/Teksti/Osebnost%20politi%E8nih%20vodij%20in%20njen%20vpliv%20na%20politi%E8ne%20programe%20in%20prakso%20strank.pdf (24.junij 2008).

Nemec, Tomislav. 2001. *Elementi »mehke kakovosti« v Državni upravi*. Dostopno prek: http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Elementi_mehke_kakovosti_v_DU.pdf (24. junij 2008).

Pečar, Zdravko. 2003. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Peters, Guy. 2002. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal Of Public Administration* 24 (2): 153-183. Dostopno prek: http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000069.pdf (10. december 2007).

Pogorelec, Janez. 2006. *Politična odgovornost*. Ljubljana: Založba Uradni List Republike Slovenije.

Pollitt, Christopher. 2003. Public management Reform: Reliable Knowledge and International Experience. *OECD Journal on Budgeting* 3 (3): 121-136. Dostopno prek: http://www.oecd.org/dataoecd/12/24/33658155.pdf#page=120 (10. december 2007).

Pollitt, Christopher. 2004. *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms.* CLAD Ninth Internacional Conference, 3 November. Madrid. Dostopno prek: http://www.clad.org.ve/congreso/pollitt.pdf (10. december 2007).

Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel in Vincent Hamburg. 2007. New Public Management in Europe. *Management Online Review* (oktober). Dostopno prek: http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/11553/BSK-2007-004.pdf (10. december 2007).

Portal upravnih enot. Dostopno prek: http://upravneenote.gov.si/ (10. september 2007).

Republika Slovenija Volitev poslancev v državni zbor 2000. Dostopno prek: http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2000/ (24. junij 2008).

Pretnar, Vitomir. 2001. Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v upravni enoti. V *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave, Zbornik referatov,* ur. Gordana Žurga, 106-113. Ljubljana: Ministrstvo za Notranje zadeve.

Rus, Veljko. 2005. Novi javni menedžment. *Neprofitni management* 2 (3-6): 7-21.

Salter J. T. 1939. The pattern of Politics: II. The Politician and the people. *The Journal of Politics* 1 (3): 258-277. Dostopno prek: http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/2125405.pdf (24. avgust 2008).

Sartori, Giovanni. 1973. What is "Politics". *Political Theory* 1 (1): 5-26. Dostopno prek: http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/191073.pdf (23.september 2008).

Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola univerze Edvarda Kardelja.

Talbot, Colin. 2006. *Space for the Public Manager?* Hallsworth Conference »Opening up Governance«, Institute for Political and Economic Governance, University of Manchester, March. Dostopno prek: http://www.ipeg.org.uk/papers/hallsworth_papers/c_talbot.pdf (23. januar 2008).

Tavčar, Mitja. 1997. *Izbrana poglavja za menedžerje*. Portorož: Fakulteta za pomorstvo in promet.

Tomovič, Nevenka. 2002. Vodenje v državni upravi. V *Kadrovske informacije*: *bilten Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije*, ur. Judita Bagon, 22-26. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/kadrovske_inf_december_2002-OK.pdf (23. januar 2008).

Van Thiel, Sandra, Bram Steijn in Marine Allix. 2005. *»New Public Managers« in Europe: changes and trends.* Paper to be presented at the IRSPM 9 Conference, 5-9 April. Milano. Dostopno prek: http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/NewPublicManagers.pdf (10. december 2007).

Vlada Republike Slovenije Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposelnih/ (24. januar 2008).

Volitve v državni zbor Republike Slovenije 2004. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/dz2004/index.htm (24. junij 2008).

Volitve v državni zbor 2008. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/dz2008/index.html (24. junij 2008).

Vuori, Jari. 2007. *Leadership and the New Public Management: Public and private manager: does the difference really matter?* Leading the Future of the public sector: The third Transatlatic Dialogue, University of Delaware. Newark, USA. Dostopno prek: http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop5/VuoriKingsley&Savolainen.pdf (24. november 2007).

Yesilkagit, Kutsal in Sandra Van Thiel. 2008. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review* 8 (2): 137–153. Dostopno prek:

http://www.springerlink.com/content/v218107x28452763/fulltext.pdf (24. junij 2008).

Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007 (24. junij 2008).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411 (24. junij 2008).

Žurga, Gordana. 2000. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi. *Teorija in Praksa* 37 (2): 330-347. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002zurga.PDF (24. junij 2008).

Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žurga, Gordana. 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

9 PRILOGE

PRILOGA A: Indikatorji: načelnik upravne enote, menedžer

Indikatorji	vprašanja/odgovor	Pogoj zadostitve
delo kot menedžer	V1/b	**5 od 9**
delavne izkušnje	V3/a	
znanje s področja javnega menedžmenta	V4/a	
dodatna strokovna izobraževanja	V5/ a	
osebnostne lastnosti za vodjo znanje	V6/ a	
dober vodja	V7/a	
polna odgovornost za (ne)uspešno delovanje	V8/ a	
interesi uporabnikov storitev	V17/c	
socialna moč in moč znanja	V21/ a, c	
odgovornosti uporabnikom storitev	V9/ a	**4 od 8**
poslanstvo, vizija in cilji	V10/a	
ISO, CAF, EFQM	V11/a , b, c	
ni omejitev pri doseganju uspešnosti	V12/d	
avtonomen odnos	V2/b	
splošna avtonomija	V13/ a	
menedžerska avtonomija	V14/ a	
diskrecijska moč	V15/ a	
10 Sestavin kakovosti višje od pričakovanega	zadovoljstva strank-analiza med upravnimi enotami za leto 2007	**3 od 3**
5 Lastnosti zaposlenih višje od pričakovanega		
70% uporabnikov, ki čakajo do 5 minut na upravne zadeve		

Vir: Samostojno opravljena raziskava, Vlada Republike Slovenije Ministrstvo za javno upravo.

Opredelili smo: *menedžer je tisti načelnik upravne enote, ki:*

- v sklopu 1 zadosti petim od devetih indikatorjev in hkrati,
- v sklopu 2 zadosti štirim od osmih indikatorjev in hkrati,
- v sklopu 3 zadosti vsem trem opredeljenim indikatorjem.

Analiza indikatorjev sklopa 3 − raven zadovoljstva strank:

Pregledali smo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede desetih sestavin kakovosti, petih lastnosti zaposlenih in odstotek strank glede na dolžino čakanja na upravne zadeve in upravne enote razvrstili v naslednje skupine ki imajo:

a) dejansko stanje pri vseh desetih sestavinah kakovosti višje od pričakovanega.
b) dejansko stanje pri vseh desetih sestavinah kakovosti nižje od pričakovanega.
c) dejansko stanje pri vseh petih lastnostih zaposlenih višje od pričakovanega.
d) dejansko stanje pri vseh petih lastnostih zaposlenih nižje od pričakovanega
e) upravne enote, ki ima več kot 70% uporabnikov, ki na upravne zadeve čakajo od 0 do 5 minut.

PRILOGA B: Indikatorji: načelnik upravne enote, politik

indikator	Vprašanje /odgovor	Pogoj zadostitve
obvlada politične veščine	V19/ a	**3 od 6**
politična situacija	V16 a ali c	
uporaba političnih/nepolitičnih zvez	V18/ a,b,c	
Politična aktivnost	V22/ a,b,c	
kandidatura na državnozborskih volitvah	2008, 2004, 2000	
Dovolj splošne, in diskrecijske moči	V13/a in hkrati V15/a	

Vir: Samostojno opravjena raziskava, Volitve v državni zbor Republike Slovenije 2004, Volitve v državni zbor 2008 in Republika Slovenija Volitev poslancev v državni zbor 2000.

Opredelili smo: *Politik je tisti načelnik upravne enote, ki zadosti trem od šestih opredeljenih indikatorjev.*

PRILOGA C: Anketni vprašalnik za načelnike upravnih enot

VPRAŠALNIK ZA NAČELNIKA/NAČELNICO UPRAVNE ENOTE

- ***Upravna Enota (UE):***
- ***Ime in priimek Načelnika/Načelnice UE:***
- ***Spol:***
- ***Starost:***
- ***Stopnja izobrazbe in smer:***
- ***Število mandatov načelnikovanja:***
- ***Število zaposlenih v UE:***
- ***Zaposleni po spolu (v št.):***

Moških- ***žensk-***

Odgovore na nadaljnja vprašanja prosim ustrezno označite, oziroma zapišite, kjer je potrebno, HVALA!

---

1. ***Kako Vi osebno dojemate delo Načelnika Upravne Enote?***
   a) ***kot delo politika,***
   b) ***kot delo menedžerja,***
   c) ***kot delo birokrata,***
   d) ***Drugo:_____***

(pri vprašanju št. 1 je možnih več odgovorov)

2. ***Kako bi opisali Vaš odnos z nadrejenim predstojnikom?***
   a) ***Lojalen odnos***
   b) ***Avtonomen odnos***
   c) ***Sodelovanje***
   d) ***Drugo:_____***

(pri vprašanju št. 2 je možnih več odgovorov)

3. ***Ali ste pred pričetkom dela Načelnika Upravne enote, imeli delavne izkušnje s področja javnega menedžmenta ali s področja splošnega menedžmenta ali ne?***
   a) ***DA***
   b) ***NE***
   c) ***Drugo:_____***

4. ***Imate po vašem mnenju dovolj znanja s področja javnega menedžmenta, da uspešno opravljate delo Načelnika Upravne enote ali ne?***
   a) ***DA***
   b) ***NE***
   c) ***Drugo:_____***

5. *Ali se pogosto udeležujete dodatnih strokovnih izobraževanj, (kot na primer izobraževanja na področju javnega menedžmenta, vodenja, menedžmenta kadrovskih virov, kakovosti,…), ki naj bi prispevala k večji uspešnosti Upravne Enote ali ne?*
   a) *DA, udeležujem se jih pogosto*
   b) *DA, Redko*
   c) *NE, nikoli se jih ne udeležujem*
   d) *Drugo:_____*

6. *Ali imate po vašem mnenju ustrezne osebnostne lastnosti za vodjo in dovolj znanja na področju vodenja ali ne?*
   a) *DA*
   b) *Niti -niti*
   c) *NE*
   d) *Drugo:_____*

7. *Ali menite, da ste dober vodja ali ne?*
   a) *DA*
   b) *Niti-niti*
   c) *NE*
   d) *Drugo:_____*

8. *Kako dojemate odgovornost za delovanje Vaše Upravne organizacije:*
   a) *Za (ne)uspešno delovanje organizacije sem polno odgovoren sam*
   b) *Za (ne)uspešno delovanje nisem polno odgovoren, saj na (ne)uspešno delovanje organizacije, lahko vplivajo dejavniki in osebe, ki niso v moji pristojnosti nadzora*
   c) *Za (ne)uspešno delovanje nikakor nisem odgovoren*
   d) *Drugo:_____*

9. *Komu po vašem mnenju ste najbolj odgovorni v primeru (ne)uspešnega delovanja vaše organizacije:*
   a) *Uporabnikom storitev*
   b) *Zaposlenim*
   c) *Nadrejenim političnim predstojnikom*
   d) *Nadrejenim iz stroke*
   e) *Drugo:_____*

(pri vprašanju št. 9 je možnih več odgovorov)

10. *Ali imate po vašem mnenju na Vaši upravni Enoti dobro zasnovano poslanstvo, vizijo in cilje ali ne?*
   a) *DA*
   b) *Niti- niti*
   c) *NE*
   d) *Drugo_____*

11. *Katere modele, standarde kakovosti in/ali učinkovitosti ste uvedli v Vaši Upravni enoti?*
   a) *Standard ISO_____*
   b) *Model EFQM*
   c) *Model CAF*

d) Drugo: _____

(pri vprašanju št. 11 je možnih več odgovorov)

12. *Pogosto je slišati mnenje, da imajo javni menedžerji težje delo kot menedžerji v zasebnem sektorju, saj naj bi jih pri delu omejevali različni zakoni, politični pritiski, javnost,…. Kaj Vas po vašem mnenju najbolj omejuje pri doseganju uspešnosti upravne enote?*

a) nadrejeni funkcionarji,
b) zakoni, različni predpisi,
c) javnost,
d) pri mojem delu me nič ne omejuje,
e) Drugo:_____

(pri vprašanju št. 12 je možnih več odgovorov)

13. *Ali imate po vašem mnenju pri delu dovolj splošne avtonomije?*

a) DA
b) Niti-niti
c) NE
d) Drugo:_____

14. *Kaj pa menedžerske avtonomije? Ali imate po vašem mnenju za uspešno in učinkovito opravljanje dela Načelnika upravne enote te dovolj ali ne?*

a) DA
b) Niti- niti
c) NE
d) Drugo:_____

15. *Ali menite, da imate dovolj diskrecijske moči, za uspešno in učinkovito opravljanje dela Načelnika upravne enote ali ne?*

a) DA
b) Niti- niti
c) NE
d) Drugo:_____

16. *Ali ste kdaj v vaši karieri že naleteli na situacijo, ko so bile Vaše odločitve, ukrepi, pristopi,… politične in ne tudi strokovne narave ali ne?*

a) DA-pogosto
b) DA- vendar nimam druge izbire
c) DA- redko
d) NE- nikoli
e) Drugo:_____

16a. Če ste odgovorili z DA: Kako je to po vašem mnenju vplivalo na vaše delo?

a) Na moje delo to ni imelo nikakršnega pomembnega vpliva
b) Vplivalo je pozitivno, saj so bili problemi hitreje in bolj učinkovito rešeni
c) Vplivalo je negativno, saj je bilo v prvi vrsti treba upoštevati interese politike
d) Drugo:_____

17. *Pri delu me vodijo:*

a) osebni interesi,
b) interesi posameznikov,
c) interesi uporabnikov storitev,
d) politični interesi,
e) nobeni

f) *Drugo:_____*

18. *Ali tudi sicer z namenom boljšega delovanja uporabljate različne politične in nepolitične zveze ali ne?*

a) *DA- pogosto*
b) *DA, a izključno, če je to v interesu organizacije*
c) *DA-, vendar redko*
d) *NE- nikoli*
e) *Drugo:_____*

18a. Če ste odgovorili z DA: Katerih od omenjenih zvez se poslužujete pogosteje?

a) *Političnih*
b) *Gospodarske*
c) *Strokovne*
d) *Drugo:_____*

19. *Ali obvladate politične veščine (vplivanje, lobiranje, pogajanje, retorika,…)?*

a) *DA*
b) *Niti- niti*
c) *NE*
d) *Drugo:_____*

20. *S kakšnim namenom najpogosteje uporabljate politične veščine?*

a) *za doseganje organizacijskih ciljev*
b) *pri vodenju zaposlenih*
c) *za doseganje lastnih interesov*
d) *Drugo:_____*

(pri vprašanju št. 20 je možnih več odgovorov)

21. *Kako pa ocenjujete vašo moč v organizaciji. Katere moči imate največ?*

a) *Socialne moči*
b) *Formalne moči*
c) *Moč znanja*
d) *Drugo:_____*

(pri vprašanju št. 21 je možnih več odgovorov)

22. *Ali ste bili v vaši dosedanji poklicni karieri tudi politično aktivni ali ne?*

a) *DA, sem član politične stranke*
b) *DA, imam pogosto opravka s političnim okoljem*
c) *Imam pretekle izkušnje s politiko*
d) *NE*
e) *Drugo:_____*

Najlepša hvala za sodelovanje in Veliko uspeha pri delu!

PRILOGA D: Zadovoljstvo strank, primerjava med letom 2007

UE	za UE kot celoto v letu 2007	kakovosti med letoma	Urejenost opreme	Informacije	Hitrost reševanja	Na enem mestu	Znanje	Zaupanje	V skladu z obljubami	Pravočasnost	Zavzemanje	Pomoč	Urejenost	Korektnost	Pozornost	Strokovnost	Prijaznost	niso čakale	čakale do 5 minut	skupaj (nič in do 5 min)	več kot 5 minut
1. Ajdovčina	4,46	-0,40																40,91	23,14	64,05	35,95
2. Brežice	4,56	0,32																70,78	20,09	90,87	9,13
3. Celje	4,44	0,12																50,90	27,15	78,05	21,95
4.Cerknica	4,53	0,01																73,50	14,50	88,00	12,00
5. Črnomelj	4,46	0,09																55,56	22,22	77,78	22,22
6. Domžale	4,43	0,18																72,78	17,50	90,28	9,72
7. Dravograd	4,73	-0,31																55,56	28,28	83,84	16,16
8. Gornja Radgona	4,88	0,10																83,33	13,24	96,57	3,43
9. Grosuplje	4,61	0,09																65,61	22,13	87,74	12,26
10. Hrastnik	4,52	0,15																71,57	17,65	89,22	10,78
11. Idrija	4,49	0,19																76,06	18,09	94,15	5,85
12. Ilirska Bistrica	4,22	-0,17																56,86	22,55	79,41	20,59
13. Izola	4,69	0,11																65,58	15,58	81,16	18,84
14. Jesenice	4,54	0,40																43,28	23,51	66,79	33,21
15. Kamnik	4,50	-0,01																75,38	20,60	95,98	4,02
16. Kočevje	4,49	0,10																68,00	19,33	87,33	12,67
17. Koper	4,06	-0,05																40,15	25,18	65,33	34,67
18. Kranj	4,72	0,25																62,72	20,12	82,84	17,16
19. Krško	4,84	0,10																89,38	8,75	98,13	1,87
20. Laško	4,82	0,19																75,76	21,82	97,58	2,42
21.	4,8	0,0																77,4	17,1	94,6	5,40

Lenart	0	3															8	2	0	
22. Lendava	4,46	0,06															63,29	24,68	87,97	12,03
23. Litija	4,48	0,10															46,15	30,77	76,92	23,08
24. Lj. (SUNZ)*	4,19	0,06															7,25	10,87	18,12	81,88
242. Lj. Bežigrad *	3,83	-0,59															37,50	37,50	75,00	25,00
243. Lj. Center*	4,72	0,39															85,94	12,50	98,44	1,56
244. Lj. Moste Polje*	4,40	0,11															43,94	22,73	66,67	33,33
245. Lj. Šiška*	4,15	-0,13															59,42	23,19	82,61	17,39
246. Lj. Vič Rudnik*	4,62	0,36															56,94	27,78	84,72	15,28
25. Ljutomer	4,54	-0,15															61,22	30,10	91,32	8,68
26. Logatec	4,32	0,03															64,52	26,45	90,97	9,03
27. Maribor	4,36	-0,03															44,51	26,20	70,71	29,29
28. Metlika	4,43	0,00															59,63	25,93	85,56	14,44
29. Mozirje	4,48	0,09															29,26	26,23	55,49	44,51
30. Murska Sobota	4,60	0,14															64,33	17,67	82,00	18,00
31. Nova Gorica	4,65	0,07															59,18	23,73	82,91	17,09
32. Novo mesto	4,56	0,30															58,09	23,43	81,52	18,48
33. Ormož	4,62	-0,06															68,33	21,67	90,00	10,00
34. Pesnica	4,48	0,06															69,67	18,44	88,11	11,89
35. Piran	4,61	0,02															55,63	22,50	78,13	21,87
36. Postojna	4,52	0,11															58,82	19,55	78,37	21,63
37. Ptuj	4,47	0,27															67,33	21,92	89,25	10,75
38. Radlje ob Dravi	4,35	0,06															37,91	27,47	65,38	34,62
39.	4,4	-															71,5	20,1	91,7	8,26

Radovljica	3	0,23															6	8	4	
40. Ravne na Koroškem	4,46	-0,05															59,89	28,57	88,46	11,54
41. Ribnica	4,66	0,16															78,95	16,37	95,32	4,68
42. Ruše	4,73	0,16															80,35	15,61	95,96	4,04
43. Sevnica	4,68	0,16															61,72	25,36	87,08	12,92
44. Sežana	4,45	0,32															55,75	22,12	77,87	22,13
45. Slovenj Gradec	4,49	0,13															59,02	27,06	86,08	13,92
46. Slovenska Bistrica	4,59	0,02															67,48	23,79	91,27	8,73
47. Slovenske Konjice	4,78	0,12															60,00	25,00	85,00	15,00
48. Šentjur pri Celju	4,63	0,11															77,60	12,50	90,10	9,90
49. Škofja Loka	4,24	-0,08															59,47	26,87	86,34	13,66
50. Šmarje pri Jelšah	4,69	0,14															67,50	21,25	88,75	11,25
51. Tolmin	4,80	0,00															78,35	15,46	93,81	6,19
52. Trbovlje	4,78	0,07															60,90	32,05	92,95	7,05
53. Trebnje	4,92	0,34															80,00	14,87	94,87	5,13
54. Tržič	4,29	-0,18															51,72	13,79	65,51	34,49
55. Velenje	4,24	-0,04															25,36	17,00	42,36	57,64
56. Vrhnika	4,44	0,29															44,39	37,97	82,36	17,64
57. Zagorje ob Savi	4,64	0,00															69,75	24,07	93,82	6,18
58. Žalec	4,57	0,20															55,39	28,14	83,53	16,47

* Upravna enota Ljubljana je bila pri obdelavi podatkov zaradi svoje velikosti razdeljena na SUNZ in 5 izpostav.

Stolpca a in b prikazujeta splošne ocene kakovosti storitev na ravni upravnih enot.
Stolpci c,d,e,f,g,h,i,j,k in l prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede sestavin kakovosti. (Dejansko stanje posamezne sestavine kakovosti je: nižje od pričakovanega, enako pričakovanemu ali višje od pričakovanega.)
Stoplci m,n,o,p in r prikazujejo razkorak med pričakovanim in dejansko zaznanim stanjem glede lastnosti zaposlenih (Dejansko stanje lastnosti zaposlenih je: nižje od pričakovanega, enako pričakovanemu ali višje od pričakovanega.)
Stoplci s,t,u in v prikazujejo odstotek strank glede na dolžino čakanja za ureditev upravne zadeve

Vir: Vlada Republike Slovenije Ministrstvo za javno upravo.

PRILOGA E: Tabele analiz SPSS

Tabela 1: Smer izobrazbe načelnikov upravnih enot

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	uni.dipl.pravnik	15	41,7	51,7	51,7
	uni.dipl.ekonomist	5	13,9	17,2	69,0
	uni.dipl.politolog	3	8,3	10,3	79,3
	drugo	6	16,7	20,7	100,0
	Total	29	80,6	100,0	
Missing	System	7	19,4		
Total		36	100,0		

politikiR * skupajMene Crosstabulation

			skupajMene		
			ne	da	Total
politikiR	ne	Count	10	11	21
		% of Total	27,8%	30,6%	58,3%
	da	Count	6	9	15
		% of Total	16,7%	25,0%	41,7%
Total		Count	16	20	36
		% of Total	44,4%	55,6%	100,0%

Tabela 2: Povezanost spremenljivk načelnik menedžer in obvladanje političnih veščin

Crosstab

			politične veščine		
			niti niti, neobvladam	obvladam politične veščine	Total
načelnik menedžer	ni samo menedžer	Count	9	16	25
		% within načelnik menedžer	36,0%	64,0%	100,0%
		% within politične veščine	47,4%	94,1%	69,4%
		% of Total	25,0%	44,4%	69,4%
	je samo menedžer	Count	10	1	11
		% within načelnik menedžer	90,9%	9,1%	100,0%
		% within politične veščine	52,6%	5,9%	30,6%
		% of Total	27,8%	2,8%	30,6%
Total		Count	19	17	36
		% within načelnik menedžer	52,8%	47,2%	100,0%
		% within politične veščine	100,0%	100,0%	100,0%
		% of Total	52,8%	47,2%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	9,241(b)	1	,002		
Continuity Correction(a)	7,169	1	,007		
Likelihood Ratio	10,423	1	,001		
Fisher's Exact Test				,003	,003
Linear-by-Linear Association	8,984	1	,003		
N of Valid Cases	36				

a Computed only for a 2x2 table

b 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,19.