

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

OLJA SREČO

VLOGA POSAMEZNIKA PRI SPREMINJANJU JAVNE UPRAVE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

OLJA SREČO

Mentor: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

VLOGA POSAMEZNIKA PRI SPREMINJANJU JAVNE UPRAVE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

Profesorju dr. Marjanu Brezovšku se zahvaljujem za mentorstvo.

*Posebna zahvala gre staršem, ki so mi finančno omogočili šolanje v Ljubljani in
me potrpežljivo podpirali do konca študija.*

*Dragemu Marku pa iskreno hvala za moralno podporo in vse spodbude, ki
sem jih pri izdelavi diplome potrebovala.*

VLOGA POSAMEZNIKA PRI SPREMINJANJU JAVNE UPRAVE

Sodobni čas je čas hitrih sprememb, ki se kažejo na vseh ravneh družbenega in zasebnega življenja. Javna uprava se mora kot pomembna pospeševalka družbenega razvoja spreminjati v koraku s časom. Modernizacija javne uprave je naredila velik korak z apliciranjem konceptov poslovanja iz privatnega sektorja v javni sektor. Zgledovanje po uspešnih organizacijah postavlja zaposlene v ospredje tudi v javni upravi. Delovanje uprave je v prvi vrsti odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti, zato reformiranje sistema javnih uslužbencev vključuje tudi novosti upravljanja s človeškimi viri v javni upravi, ki mora skrbeti za razvoj javnih uslužbencev. V ospredje proučevanja postavimo javnega uslužbenca kot posameznika, ki s svojim odnosom in delovanjem z vidika spodbujanja učinkovitosti javne uprave prispeva k procesu spreminjanja javnoup ravne organizacije oziroma javne uprave. Posameznikov prispevek pa je v veliki meri opredeljen tudi na osnovi organizacijske kulture upravne organizacije, ki postaja pomemben dejavnik nadaljnjega razvoja javne uprave po njenem normativnem spreminjanju.

Ključne besede: modernizacija javne uprave, ravnanje s človeškimi viri, organizacijska kultura, javni uslužbenec, učinkovitost.

THE ROLE OF THE INDIVIDUAL IN CHANGING PUBLIC ADMINISTRATION

The present is a time of many changes which manifest themselves on all levels of social and individual life. As an important actor in social development, public administration must be in tune with the times. The modernization of public administration has made a big step forward with the introduction of business concepts from the private into the public sector. Thus the role of the employee is also highlighted in public administration. Administration performance is primarily dependent on people who carry out administrative tasks and activities, and therefore reforming the civil servant system also includes innovations in human resource management. With this, research focus shifts to the civil servant as an individual who by his or her attitudes and actions contributes to the process of change of public administration. Furthermore, the individual's contribution in an organization is also influenced by its organizational culture, which emerges as an important factor in the further development of public administration after its normative transformation.

Key words: modernization of public administration, human resource management, organizational culture, civil servant, efficiency.

KAZALO

1. UVOD	7
Opredelitev predmeta in cilja preučevanja	7
Hipoteza in struktura diplomske naloge	8
Metodološki okvir	9
Ključni teoretični pojmi	10
Organizacija, birokratska organizacija, sodobna organizacija	10
Uprava, upravljanje	14
Javna uprava, javno upravljanje	15
Javni sektor	16
Javni uslužbenec, posameznik	17
Reforma in modernizacija javne uprave, NUJS	17
Uspešnost, učinkovitost in kakovost v javni upravi	21
Organizacijska kultura in organizacijska klima	23
Človeški viri, upravljanje s človeškimi viri	24
2. VIDIKI SPREMINJANJA JAVNE UPRAVE	26
2.1 Razlogi za spreminjanje javne uprave	26
2.1.1 Nove zahteve in potrebe javne uprave	26
2.1.2 Spreminjanje vloge javne (državne) uprave	28
2.2 Razsežnosti novega upravljanja javnega sektorja	29
2.2.1 Javni sektor se približuje zasebnemu – podjetniška načela NUJS-a	29
2.2.2 Novi javni menedžment nasledi administracijo	33
2.2.3 Sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi	34
2.3 Reforma javne uprave v Sloveniji	35
2.3.1 Zgodovinski pregled reformiranja slovenske javne uprave	35
2.3.2 Ciljna področja reformiranja slovenske javne uprave	37
2.3.2.1 Zniževanje stroškov javne uprave	38
2.3.2.2 Politika kakovosti	39
2.3.2.3 Strokovnost v javni upravi	39
2.3.2.4 Javna uprava prehaja v informacijsko družbo	40
2.3.3 Zakonodajne spremembe in proces spreminjanja javne uprave	41
2.4 Ljudje in organizacija v javni upravi	42
2.4.1 Spreminjanje sistema javnih uslužbencev - Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)	42
2.4.1.1 Institucionalna raven – pravice in dolžnosti javnih uslužbencev	43
2.4.1.2 Operativna raven – upravljanje človeških virov	45
2.4.1.3 Simbolna raven – etika in etično obnašanje javnih uslužbencev	48
2.4.2 Nova organizacijska paradigma v slovenski javni upravi	49
2.4.3 Spreminjanje organizacijske kulture v javni upravi	51
3. POSAMEZNIK IN PROCES SPREMINJANJA JAVNE UPRAVE	54

3.1 Človeške zmožnosti in kompetence posameznika.....	55
3.2 Položaj in vedenje posameznika znotraj organizacije.....	56
3.3 Vidiki delovanja posameznika v procesih spreminjanja javne uprave.....	58
3.3.1 Odnos posameznika do sebe.....	58
3.3.1.1 Ideja o samorazvoju.....	59
3.3.1.2 Splošna motivacija – motivacija za delo.....	60
3.3.2 Odnos posameznika do lastnega dela.....	63
3.3.2.1 Izobraževanje in usposabljanje – pot do strokovnosti.....	64
3.3.3 Odnos posameznika do organizacije (javne uprave)	67
3.3.3.1 Poznavanje ciljev in sistema javne uprave.....	67
3.3.4 Odnos posameznika do sodelavcev.....	68
3.3.4.1 Medosebni odnosi in komuniciranje med posamezniki.....	69
3.3.5 Odnos posameznika do okolja (javnosti in uporabnikov).....	72
4. EMPIRIČNA RAZISKAVA.....	73
5. ZAKLJUČEK.....	77
6. LITERATURA IN VIRI.....	80

1. UVOD

1.1 Opredelitev predmeta in cilja preučevanja

Javna uprava je pomemben del družbenega življenja, saj ima ključno vlogo pri spodbujanju razvoja družbe na splošno, hkrati pa se mora biti sposobna hitro odzvati na spremembe, ki jih ta družbeni razvoj prinaša. Tako se javna uprava spreminja kot odgovor na različne notranje in zunanje vzgibe.

Slovenija je s svojo osamosvojitvijo začela graditi javno upravo po načelih demokratične družbe, ta proces pa je pomenil niz sprememb v njeni preobrazbi, ki se s stremenjem po stalnem razvoju praviloma ne konča. Najpomembnejši cilj modernizacije slovenske javne uprave sta bili že na samem začetku povečanje njene učinkovitosti ter normativna uskladitev, ki je bila pogoj za vključevanje v Evropsko unijo. Zmanjšana poraba oziroma gospodarnost s proračunskimi sredstvi in kakovost njenih storitev so imperativ sodobne demokratične družbe po vsem svetu. Spremembe so bile in jih bo potrebno še narediti, saj je modernizacija javnega sektorja vsakodnevna naloga, ki zahteva natančno zastavljeno strategijo, katero je potrebno postopoma in vztrajno vpeljevati v obstoječ sistem, ob tem pa tudi spremljati učinke njenega izvajanja. Da bi dosegli splošno učinkovitost javne uprave, je potrebno uvajati spremembe na vseh ravneh delovanja javne uprave, pri čemer so še posebej pomemben vidik delovanja njeni zaposleni. Javna uprava se s sodobnim upravljanjem človeških virov približuje delovanju uspešnih organizacij iz zasebnega sektorja ob zavedanju, da so zaposleni najpomembnejši člen delovanja javne uprave in da je s spreminjanjem odnosa do zaposlenih in do njihovega strokovnega in osebnega razvoja mogoče dosegati boljše rezultate delovanja javne uprave kot celote.

Javni uslužbenci tudi kot posamezniki delujejo v spreminjajočem okolju in so predmet vse večjih zahtev državljanov, hkrati pa imajo za svoje delo zaradi zahtev po zmanjševanju javne porabe omejena finančna, materialna in kadrovska sredstva. Kljub vsemu temu morajo pri svojem delu upoštevati načela delovanja javne uprave, ki zagotavljajo etično držo javnih uslužbencev v odnosu do uporabnikov in do javne uprave na splošno.

Vloga posameznika je v procesu spreminjanja javne uprave in spodbujanja njene učinkovitosti velika iz dveh razlogov. Prvi je ta, da je delo posameznika strokovno vedno na višji ravni. Tako s svojim delom močno vpliva na potek in uspešnost delovanja javne uprave. Drugi razlog pa je dejstvo, da je delo posameznika vpeto med različna področja poslovanja uprave, kar pomeni, da delo posameznikov ni več osredotočeno na opravljanje zgolj ene delovne naloge, ampak opravljajo vse več nalog, ki so vezane na različne delovne postopke, procese in dejavnosti (Stare 2003: 146).

V diplomski nalogi bom preučevala, kakšna je vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave, natančneje, kaj spreminjanje uprave prinaša ter v katerih okvirih delovanje posameznika prispeva k spreminjanju in s tem spodbuja večjo učinkovitost javne uprave kot celote. Preučevanje vloge in vpliva posameznega javnega uslužbenca pa je motivirano iz razloga, da bi spoznali, v katerih segmentih delovanja lahko javni uslužbenec kot posameznik doprinese k razvoju in učinkovitejši javni upravi, kar je cilj vsake demokratične države.

1.2 Hipoteza in struktura diplomske naloge

Hipoteza, ki sem jo v nalogi postavila, je sledeča: **»Modernizacija javne uprave predstavlja tudi skrb za razvoj človeških virov in posledično spodbuja vlogo posameznega javnega uslužbenca v procesih spreminjanja javne uprave.«**

Struktura diplomske naloge je prilagojena namenu in cilju diplomske naloge. Sestavljena je iz šestih poglavij. Prvo poglavje vsebuje uvod, v katerem predstavljam predmet in cilj proučevanja ter metodologijo, s katero bom preverjala zastavljeno hipotezo. V okvir prvega poglavja sodi tudi razlaga teoretičnih pojmov, ki so nujni za razumevanje naloge. Nadalje pa bom nalogo razvijala v sledečem zaporedju: v drugem poglavju bom najprej skušala zaobjeti vidike spreminjanja javne uprave, kjer bom po podpoglavjih prehajala iz predstavitve koncepta sodobnega upravljanja javnega sektorja na potek reformiranja slovenske uprave in sledenja ciljem reform, nazadnje pa bom predstavila spremembe, ki se tičejo ljudi in organizacij v javni upravi. V tem podpoglavju bom poleg Zakona o javnih uslužbencih in nove

organizacijske paradigme v javni upravi izpostavila tudi pomen organizacijske kulture v javni upravi, ki je bistvena za spodbujanje nadaljnjih sprememb. Bistvena znotraj tretjega poglavja bo predstavitev vidikov delovanja posameznika v javni upravi, kjer delovanje posameznika neposredno učinkuje na delovanje javno-upravne organizacije. Zanimali nas bodo učinki takega delovanja, kakšni so in kaj pomenijo za proces spreminjanja javne uprave. Četrto poglavje predstavlja kratka raziskava oziroma analiza rezultatov opravljene ankete, v kateri so sodelovali naključni javni uslužbenci. Peto poglavje bo sklepno, ki diplomsko nalogo vsebinsko zaključuje. V zadnjem, šestem poglavju pa bo navedena vsa uporabljena literatura in viri, ki so bili v nalogi kakorkoli uporabljeni in v pomoč.

1.3 Metodološki okvir

V pričujoči diplomski nalogi bo moja temeljna metoda raziskovanja deskriptivna analiza pisnih virov, po potrebi bom uporabila intervju. Pri proučevanju izbrane teme sem se odločila uporabiti raziskovalne metode in tehnike zbiranja in proučevanja primarnih virov (zakonov, podatkov iz obstoječih relevantnih raziskav, in drugo) in sekundarnih virov (knjig, člankov, in drugo). Za mojo diplomsko nalogo bo ključna sekundarna analiza. Pri pisanju naloge bom poleg klasičnega gradiva, kot so strokovne publikacije, knjige, monografije, strokovna periodika, revije, zborniki, strokovni in znanstveni članki, uradni dokumenti, uporabila tudi podatke in gradivo iz interneta. Za preverjanje teoretičnih konceptov pa bom uporabila še krajšo empirično raziskavo in s pomočjo analize rezultatov opravljene ankete poskušala zaključiti diplomsko delo v sklepne ugotovitve.

1.4 Ključni teoretični pojmi

1.4.1 Organizacija, birokratska organizacija, sodobna organizacija

Lipovec (v Rozman 1999: 263) ugotavlja, da nobena od doslej znanih opredelitev organizacije ne vzdrži logičnega preizkusa. Sicer pa tudi zapisane opredelitve avtorji ne upoštevajo v strogo znanstvenem smislu. Svoje opredelitve postavljajo kot približno sliko področja, ki ga raziskujejo; in pri njih pogosto najdemo različna razumevanja organizacije, zaradi česar tudi navajajo več opredelitev. Tako organizacijska veda ne more dobiti oblike teorije in se oblikovati kot posebna znanost. Obstaja nezadostno razvita, ker njen razvoj ovira neustrezno opredeljen predmet proučevanja in s tem nedoločena metoda spreminjanja tega predmeta.

To, da so organizacija ljudje, ki tvorijo urejen sistem, s pomočjo katerega lažje delujejo za uresničevanje določenih skupnih interesov in ciljev, v svojih opredelitvah navajajo različni avtorji. Parsons (v Rakočević in Bekeš 1994: 12) definira organizacijo kot družbeni sistem, oblikovan za doseg posebnih vrst ciljev. Podobno razlaga organizacijo kot skupnost tudi Pusić (v Virant 2002: 19), in sicer: »Organizacija je določena skupina ljudi, ki medsebojno sodelujejo, da bi dosegli nek skupen cilj.« Način urejanja odnosov sodelujočih je pomemben dejavnik organizacij kot sistemov, ki jih Pusić (v Rakočević in Bekeš 1994: 23) imenuje "sistem sodelovanja ljudi" in pravi: »/sistem sodelovanja ljudi je, najsplošnejše rečeno, skup oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavijo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju.« Bučar (1972: 81) pa s svojo definicijo organizacije kot oblike sodelovanja udeležencev hkrati pojasnjuje tudi bistvo organizacije kot take, ko govori o sodelovanju posameznikov zaradi stremjenja po skupnem doseganju nekega cilja, ki ga vsak posameznik zase ne more doseči. Tudi Kavčič (1991: 14) poudarja pomembnost organizacije za posameznika ali za skupino ravno zaradi omogočanja doseganja ciljev, ki jih neorganizirani ne bi mogli doseči. Organizacija dosega učinke tako, da najprej postavlja cilje, opredeljuje aktivnosti in usmerja dejavnost posameznikov znotraj nje. Lipovec (v Rozman 1999: 274) v svoji Razviti teoriji organizacije opredeli pojem organizacije: »Organizacija je sestav medsebojnih razmerij med ljudmi (ki s to povezavo v strukturo postanejo člani s tem nastale združbe), ki zagotavljajo obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni

združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe.« Organizacija kot socialna struktura oziroma vloge in mesto posameznikov v tej združbi bodo opravičevali smoter, poslanstvo take organizacije, ki rezultira v želenih učinkih.

Avtorji z organizacijo razumejo združbo. Združbo pa po njihovem mnenju lahko raziskujejo različne znanosti z različnih vidikov: sociologija, psihologija, antropologija in podobne znanosti. Zato je poudarjeno, da gre pri proučevanju organizacije – združbe za multidisciplinarno vedo.

Za birokratsko organizacijo, ki temelji na teoriji organizacije Maxa Webera, pa je značilno sledeče (Kavčič in Kovač 1999: 121–123):

- **Visoka stopnja delitve dela**, s katero se povečuje produktivnost dela. V industriji je vse do šestdesetih let prejšnjega stoletja povečevanje produktivnosti temeljilo na večji stopnji delitve dela (fragmentacija dela). In tako je visoka stopnja delitve dela bila uporabljena kot učinkovito sredstvo za povečanje tudi produktivnosti dela v javni upravi.
- Osnova za delovanje vsakega posameznika v birokratski organizaciji so **natančno določena pravila** njegovega delovanja. S pravili se določi najprimernejšo tehnologijo opravljanja posamezne storitve in s tem se zagotovi poleg racionalnosti njenega izvajanja tudi standardiziranost ponavljanja te storitve. Standardiziranost postopka zagotavlja enakost uporabnikov pred zakonom, obenem pa zagotavlja tudi visoko produktivnost. Uradnik deluje brezosebno kot uresničevalec pravil, kar pomeni, da v svoje delo ne more (in ne sme) vnašati individualnosti in s tem možnih pristranskosti. Službeni odnosi so strogo ločeni od zasebnih, tako da se v organizaciji oblikujejo odnosi med delovnimi mesti (funkcijami in opravili) in ne med njihovimi nosilci.
- Za usklajevanje razdrobljenega dela je uporabljena **hierarhija**. Birokratska organizacija je sestavljena iz natančno določenih uradov, ki so po hierarhičnem principu združeni v organizacijsko piramido. Hierarhični odnosi med uradi opredeljujejo nadrejenost oziroma podrejenost položajev. Tak odnos pomeni, da nadrejeni (zgornji v hierarhični piramidi) ukazuje spodnjemu oziroma podrejenemu, ga kontrolira in ocenjuje njegovo delovno uspešnost. Podrejeni mora izvajati odločitve nadrejenega in o izvajanju tudi poročati. Takšen sistem

koordinacije razdeljenega dela v celoto je pomenil velik napredek za delovne organizacije, ki so opravljale relativno velike delovne naloge s številnimi izvajalci.

- Birokratska organizacija poudarja **strokovno usposobljenost** zaposlenih. Strokovnost je kriterij za zaposlovanje in razporeditev na delovna mesta. Takšna organizacija zahteva visoko stopnjo specializacije posameznega uradnika, njegove nadaljnje izkušnje pa so podlaga njegovemu napredovanju v organizaciji. Napredovanje je osnovano na starosti uradnikov, uradnik lahko napreduje po določenih letih službe. Zato je zainteresiran, da deluje v skladu s pravili. Višji položaj v hierarhiji pa prinaša zanj bistvene prednosti kot so: višja plača, večja samostojnost dela, večja je možnost odločanja in izbire, podrejenost pravilom je manjša, višji položaj pomeni večji ugled, več oblasti nad drugimi podrejenimi, delo na višjih položajih je bolj strokovno, zanimivo in bolj raznoliko. Zato med zaposlenimi obstoji tekmovanje za napredovanje na višji položaj in posledično upoštevanje pravil organizacije. Te lastnosti birokratske organizacije naj bi zagotovile potrebno strokovnost tudi pri izvajanju nalog javne uprave.
- Zaposleni v birokratski organizaciji so **ločeni od lastnine sredstev** za delo. Sredstva so v lasti urada in zaposleni z njimi ne morejo razpolagati. So najeti od lastnikov oziroma oblastnikov za opravljanje določenega dela. Zaposleni so osebno svobodni, lahko (glede na možnosti) izbirajo zaposlitev, ta pa je, če uradnik ne prekrši pravil organizacije, praviloma doživljenjska. S temi lastnostmi je postala birokratska organizacija privlačna tudi za zaposlene.

Na birokratski paradigmi organizirana javna uprava je v svojem času pomenila bistveno izboljšanje. V obdobju industrializma, ko je država postajala vse bolj tudi skupna služba državljanov in ko je dobrin, ki so bile ocenjene kot javno dobro, postajalo vse več, je birokratska organiziranost povečala učinkovitost javne uprave, ki je postala sposobna opravljati velike družbene naloge, ki so ji bile naložene.

A čeprav je prevladovala več kot pol stoletja, je uporaba birokratske organizacijske paradigme pokazala vrsto pomanjkljivosti, in sicer (Kavčič 1999: 124):

- **Negativen vpliv na doseganje ciljev organizacije.** Hierarhičnost in brezosebnost odnosov prizadene osebnosti zaposlenih, ki si ne prizadevajo doseči več, kot je najmanj potrebno. Inicativnost zaposlenih je v nasprotju s samim duhom birokratske organizacijske strukture, kjer je vse določeno s pravili.

- **Hierarhija oblasti in strokovnost sta nezdržljivi sestavini.** Hierarhija pomeni centralizacijo oblasti. Strokovnost pa specializacijo decentraliziranih delovnih mest, kajti znanje je po naravi decentralizirano in ni podrejeno hierarhični strukturi.
- **Slaba prilagodljivost na spremembe.** Delovanje organizacije je natančno urejeno s strogimi pravili. Za spreminjanje organizacije kot prilagajanje spremembam v okolju pa je treba pravila spremeniti. To pa je zahtevno in predvsem počasno opravilo.

Mnogi sodobni avtorji menijo, da bo edino razvoj sodobne organizacije v smeri njene humanizacije (podrejanju organizacije človeku) edini kompatibilen s trajnostnim družbenim razvojem, ki bo upošteval potrebe človeka in njegovega naravnega okolja. Za sodobno organizacijo in organizacijo prihodnosti so bolj kot kadarkoli prej pomembni zadovoljni in zvesti zaposleni, ker je od zaposlenih odvisna uspešnost organizacij.

Sodobna organizacija nastaja s spreminjanjem moderne organizacije, značilne za industrijsko družbo 20. stoletja. Organizacije, ki jih danes opazujemo, so zelo različne. Nekatere imajo veliko lastnosti organizacij z začetka prejšnjega stoletja, nekatere pa so od tega modela že zelo oddaljene.

Sodobne organizacije se soočajo z izzivi, kot so (Hodge in drugi v Kovač 1999: 149):

- delovanje v globalnem okolju;
- oblikovanje organizacijskih struktur, procesov in kulture v spremenljivih okoljih;
- obvladovanje kompleksnosti okolja in hitrih sprememb;
- kontinuirano izboljšanje kakovosti delovanja ter povečanje pristojnosti zaposlenih;
- ohranjanje in povečanje konkurenčnosti;
- etične razsežnosti delovanja organizacij.

1.4.2 Uprava, upravljanje

Poznavanje pojmov upravljanje in uprava je temeljni pogoj za razumevanje javne uprave. Se pa s pojmom srečujemo povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijo in ne le na področju javne sfere.

V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o njenih ciljih in o dosegu teh ciljev. Ta proces imenujemo upravljanje. Proces upravljanja je vertikalno strukturiran. Najprej se določijo cilji, temu pa sledijo odločitve, ki vodijo k doseganju teh ciljev. Da se cilj doseže je potrebno odločitev izvršiti oziroma stalno izvrševati (Virant 2002: 15).

Pojem uprava lahko opredelimo na dva načina (Virant 2002: 15):

- po funkcionalni opredelitvi se pojem uprava razume za označevanje določene dejavnosti oziroma procesa,
- po organizacijski opredelitvi pa se izraz uprava uporablja za označevanje določene organizacije ali strukture.

Značilnosti uprave so naslednje (Rakočević in Bekeš 1994: 26–27) :

- Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to je zbiranje, obdelava in analiza ter izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, a je ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja, saj pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja.

1.4.3 Javna uprava, javno upravljanje

Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. Tako Virant (2002: 18) opredeli javno upravljanje kot »/.../ upravljanje v javnih zadevah in javno upravo kot upravo v javnih zadevah.«

O javni upravi lahko govorimo v formalnem smislu, kjer mislimo na sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbene koristi, ter v materialnem smislu, kjer mislimo o procesu odločanja o javnih zadevah (Haček 2001: 29).

Bučar (v Kovač 2002: 218) opredeli javno upravo kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi in za celotnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kakorkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobne svoje odločitve uveljaviti.

Javno upravo sestavljajo (Haček 2001: 25):

1. **državna uprava**, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
2. **lokalna samouprava**, ki je način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalnih skupnostih in predstavlja lokalni teritorialni sistem in
3. **javne službe**, ki so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in jih ni mogoče zagotoviti preko sistema tržne menjave.

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih.

Javna uprava zajema vse dejavnosti javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi ali organizacije izven državnega mehanizma, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno ali neoblastno (Stare 2003: 143).

Za obravnavanje našega predmeta proučevanja pa bo najbolj uporabna opredelitev, ki pravi, da javna uprava pomeni: »/.../ vse organe in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah« (Stare 2003: 143), oziroma javna uprava kot skup vseh javno-upravnih organizacij.

1.4.4 Javni sektor

Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Bučar 1969: 39).

Javni sektor je »/.../ zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar v Ferfila in drugi 2002: 147).

Po Zakonu o javnih uslužbencih¹ javni sektor sestavljajo državni organi in uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni porabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.

Javni sektor običajno pojmuje tudi kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero, ki skupaj z tržnim gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila in drugi 2002: 149).

¹ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007.

1.4.5 Javni uslužbenec, posameznik

Za izvajanje svojih aktivnosti potrebujejo organi v javnem sektorju kadre, ki so zmožni realizirati upravne naloge, ki izvirajo iz njihove pristojnosti. Osebe, ki opravljajo službo v javnem sektorju, so javni uslužbenci. Javni uslužbenci so zaposleni (razen funkcionarjev²), ki kot pravi 1. člen Zakona o javnih uslužbencih³, sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Svoje delo lahko opravljajo na delovnem mestu oziroma v nazivu in v primerjavi s funkcionarjem ni vezan na mandatno dobo.

Javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena, so uradniki. Statusa uradnika pa nimajo javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo spremljajoča dela.⁴

Osnova vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto, tako so v sodobni javni upravi najpomembnejši elementi prav gotovo javni uslužbenci, ki naloge upravljanja izvajajo.

Za namen diplomske naloge bom definirala posameznika kot vsakega posameznega javnega uslužbenca ne glede na njegov položaj v sistemu delovanja javne uprave.

1.4.6 Reforma in modernizacija javne uprave, NUJS

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

² Funkcionarji so po Zakonu o javnih uslužbencih osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem, ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007.

⁴ Prav tam.

Reforma javne uprave ima nekaj splošnih značilnosti (Hunink 1998: 287):

- je kontinuiran in kompleksen proces, ki ima daljnosežne posledice, tako za javni kot tudi za zasebni sektor;
- bo, čeprav pobudo zanjo običajno dajo osrednja telesa, v končni fazi imela obsežne učinke na bodoče delovanje javnega sektorja tako na osrednji, kot tudi na decentralizirani ravni;
- je nujna, saj obstajajo vse večje zahteve po bolj učinkovitem izkoriščanju človeških in tudi finančnih virov;
- je proces, ki zahteva veliko časa;
- je večna in ni omejena na kako zemljepisno območje ali politični sistem.

Danes se je javna (državna) uprava začela odmikati od »/.../ klasične Webrove teorije javne uprave, ki rešitve išče v posredni legitimaciji javne uprave, in začenja vpeljevati mehanizme neposredne demokratične legitimacije delovanja javne uprave« (Bugarič 2002: 52).

Sodobne družbe stremijo k demokratični javni upravi, ki bo bolj prijazna do državljanov oziroma uporabnikov njenih storitev, pri čemer pa je potrebno ohraniti njeno strokovnost. Z reformiranjem javne uprave naj bi se doseglo oblikovanje politično nevtralne in kakovostnejše javne uprave.

Sodobna javna uprava v procesih spreminjanja zasleduje cilje kot so:

- zmanjšanje vpliva države,
- uvajanje menedžerskih prvin iz privatnega sektorja v javni sektor,
- povečanje učinkovitosti na vseh ravneh delovanja organizacij državne uprave,
- omejevanje povečanja uprave,
- zmanjševanje stroškov delovanja uprave,
- povečanje transparentnosti delovanja državne uprave,
- dekoncentracija državne uprave (Wright 1997: 8).

Trendi modernizacije oziroma reformiranja javne uprave so se intenzivno začeli pojavljati konec 70. let prejšnjega stoletja in zanimivo je to, da se težnje in zahteve za uvedbo reform pojavijo najprej in v največji meri v državah z najbolj učinkovito javno

upravo in ne v tistih, ki bi glede na slabe rezultate reformo najbolj potrebovale (Stanonik 2000: 299).

Procesi in vsebine sprememb javne uprave so determinirani z različnimi razvojnimi vidiki posameznih držav in predvsem kulturnim okoljem, v katerem se dogajajo. Tako lahko temeljne reformne usmeritve v t.i. postsocialističnih ali tranzicijskih državah opredelimo s 6D: deetatzacija, demokratizacija, decentralizacija, dekoncentracija, deregulacija in debirokratizacija.

Cilji modernizacije javnih uprav so v spreminjanju obsega in velikosti javne uprave, preoblikovanju strukture in funkcije, povečanju učinkovitosti, spreminjanju kulture javne uprave s pomočjo različnih metod in tehnik, ki so sledeče (Stanonik 2000: 299):

- **downsizing**; ki pomeni zmanjšanje zaposlenih v organizaciji in zajema razne postopke, s pomočjo katerih zmanjšujemo število zaposlenih, da bi tako zmanjšali stroške delovanja javne uprave;
- **resource-squeezing**; zmanjševanje porabe virov oziroma sredstev javne uprave z boljšim izkoriščanjem obstoječih virov;
- **cut-back management**; menedžment, ki se zavzema za zmanjšanje porabe sredstev državne uprave tam, kjer je to potrebno in se ta sredstva prerazporedi na druge dejavnosti državne uprave;
- **3Es concept**; (koncept 3-ejev) – effectiveness (uspešnost), efficiency (učinkovitost) and economy (gospodarnost);
- **privatisation**; privatizacija določenih dejavnosti javnega sektorja (npr. privatizacija železniškega prevoza), tako da država proda določene dejavnosti privatnemu sektorju;
- **outsourcing**; javni sektor oddaja opravljanje del zunanjim partnerjem;
- **marketisation**; oblikovanje tržnih zakonitosti pri alokaciji virov v javnem sektorju. Primer je zdravstveni sistem v Veliki Britaniji, ki tržno ravna pri nabavi sredstev, da bi lahko nudil pacientom ugodnejše storitve;
- **new public management**; novi javni menedžment je koncept, ki vnaša v delovanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja privatnega sektorja;
- **contractualisation**; je način doseganja večje učinkovitosti delovanja organizacij javnega sektorja prek pogodbenišтва med zunanjimi in notranjimi partnerji –

pogodbeno opravljanje del. Med te sodijo tudi pogodbe z menedžerji, kateri z njihovim delovanjem in znanjem privedejo do uresničevanja želenih ciljev organizacije;

- **customerisation**; usmerjenost k strankam;
- **automatisation**; avtomatizacija rutinskih opravil v javnem sektorju.

Podjetniški koncept upravljanja javnega sektorja, z drugo besedo *ново upravljanje javnega sektorja*⁵, se je začel uveljavljati v anglo-ameriškem svetu v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja. Pod konceptom novega javnega menedžmenta razumemo uvajanje pozitivnih elementov iz delovanja in upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor ter usmerjenost k uporabnikom storitev in k zaposlenim, ki te storitve zagotavljajo. S ciljem splošne učinkovitosti in demokratizacije uprave teži novi javni menedžment k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržnimi mehanizmi (Kovač v Haček 2005: 35).

Novo javno upravljanje (glej tabelo 1.4.6.1) opredelimo kot paradigmo vodenja javne uprave, ki poudarja učinkovitost v manj centralističnem okolju. Zanj je značilno:

- poudarjanje rezultatov, učinkovitost, uspešnost in kvaliteta storitev;
- nadomeščanje centralističnega in hierarhičnega načina delovanja z decentralizacijo ter uvajanje upravljanja, ki omogoča boljše stike s strankami in pridobivanje povratnih informacij;
- intenzivno iskanje načinov, ki bodo omogočili poenostavitev regulative in s tem doseganje boljših rezultatov;
- v večji meri omogočiti upravljanje in strateško odločanje z namenom hitrega, prilagodljivega reagiranja na spremembe v okolju (Mathiasen v Haček 2005: 36).

⁵ S kratiko NUJS, pogosto tudi novi javni menedžment (NJM); v angleški terminologiji New Public Management (s kratiko tudi NPM).

Tabela 1.4.6.1: Klasično in novo upravljanje javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja	Novo upravljanje javnega sektorja
Pravila	Cilji merjenje uspešnosti
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmeritev k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Zakomitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje (p)osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane v Kovač 2000a: 282.

Uvajanje konceptov novega javnega upravljanja ni vplivalo le na organizacijo in naravo upravne službe, ampak tudi na zaposlitveni režim v javnem sektorju. Vplivi so vidni pri obsegu zaposlovanja, plačnem sistemu, uvajanju nestandardnih, prožnejših oblik zaposlovanja, pa tudi na področju odgovornosti javnih uslužbencev. Skupna značilnost sprememb na omenjenih področjih je proces decentralizacije ter poudarjanje etičnih meril pri doseganju rezultatov upravljanja, kar je še eden od elementov, ki korenito posega v klasično pojmovanje narave upravne službe (Haček 2005: 37).

1.4.7 Uspešnost, učinkovitost in kakovost v javni upravi

Javna uprava stremi k uspešnem in učinkovitem poslovanju, pri čemer je učinkovitost le notranja mera produktivnosti sistema javne uprave, ki nam pove, koliko so bili razpoložljivi viri uporabljeni za doseg rezultata, medtem ko nam uspešnost pove, če so bili doseženi cilji, ki jih diktirajo uporabniki storitev uprave v najširšem smislu (Žurga 2001: 64).

Učinkovitost dela pa ne pomeni nujno uspešnosti in obratno. Če pomeni učinkovitost ohranjanje obsega storitev ob čim manjših stroških, potem uspešnost pomeni doseganje zastavljenih ciljev ob upoštevanju kriterija kakovosti.

Uspešnost v neki organizaciji obsega:

- uspešnost (v smislu doseganja zastavljenih ciljev),
- učinkovitost (pozitivna primerjava med vloženim in dobljenim),
- prilagodljivost,
- družbeno sprejemljivost organizacijskih ciljev in delovanja (Ferfila in Kovač 2000: 224).

Za pojem kakovosti obstaja vrsta definicij. Pečar (2002: 248) kakovost opredeli sledeče:

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

Javna uprava zaradi varovanja javne koristi, uveljavljanja načel enakosti in pravičnosti ter uveljavljanja socialnih funkcij ni profitna organizacija, vendar kljub temu se pričakovanja javnosti po boljšem delovanju in bolj kakovostnih storitvah stalno zvišujejo. Javna uprava mora stremeti k temu, da bi zadostila njihovim pričakovanjem (Žurga 2001: 68).

Kakovost v javni upravi lahko razumemo v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu pomeni zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotno delovanje javne uprave, v ožjem smislu pa pomeni takšno delovanje, da bo stranka oziroma uporabnik zadovoljen (Virant 2002: 84).

1.4.8 Organizacijska kultura in organizacijska klima

Največkrat omenjena definicija organizacijske kulture Edgarja Scheina pravi, da organizacijska kultura predstavlja »/.../ globljo raven temeljnih predpostavk in prepričanj, ki so skupne vsem članom organizacije in ki delujejo na nezavedni ravni ter so temeljni samoumevni način percepcije sebe in svojega okolja. Te predpostavke in prepričanja so naučeni odgovori na probleme preživetja skupine v zunanjem okolju in na probleme notranje integracije« (Schein v Kavčič 1991: 132).

Ne da bi se spuščali v podrobnosti glede vsebin in poudarkov posameznih pristopov k definiranju organizacijske kulture, Kavčič (1991: 132) iz različnih definicij povzema nekatere skupne prvine. Organizacijska kultura je:

- sistem vrednot, prepričanj, temeljnih stališč, itd., ki so značilna za določeno skupino ali organizacijo in jo ločujejo od drugih skupin in organizacij;
- enotna interpretativna shema, ki služi članom skupine ali organizacije za dojetje, razlaganje in pojasnjevanje dogajanj v organizaciji in okolju; ter
- celota posebnih lastnosti skupine ali organizacije, ki jo razlikujejo od drugih skupin in organizacij.

K povečanju zanimanja za organizacijsko kulturo je prispevala predvsem kriza, ki jo je povzročil naftni šok leta 1972 in kasneje, ko so se pokazale bistvene razlike med organizacijami v različnih deželah. Nekatere so se novim pogojem prilagodile hitro, druge pa zelo počasi. Japonska je postala zgled s hitrim prilagajanjem novim pogojem. Prodor japonskega gospodarstva na svetovni trg in njegova velika konkurenčnost pa sta še povečala zanimanje za organizacijsko kulturo. Analitiki so se začeli spraševati, kako pojasniti japonsko uspešnost (Kavčič 1991: 131).

Pomen organizacijske kulture izhaja iz spoznanja, da v organizaciji razmerij pri vodenju, reakcij zaposlenih na dogajanja v organizaciji in njenemu okolju in njihovega ravnanja ne določajo samo racionalni elementi, temveč tudi simbolni (obredi, prepričanja, navade, ideologija itd.).

Organizacije prevzemajo osnovne družbene vrednote, kljub temu pa je vsaka organizacija enkratna združitev nastanka, zgodovine, sociostrukturnega konteksta, tehnologije, zaposlenih in vodstva. Člani v njej proizvajajo in oblikujejo skupni sistem simbolov in pomenov, ki je posledica skupnih izkušenj iz preteklosti (Mesner Andolšek 1995: 9–10). In kot Tavčar (v Kavčič 1991: 133) podobno razlaga, se organizacijska kultura v vsaki organizaciji formira in nastaja v procesih skupinskega reševanja problemov, prilagajanja organizacije na okolje in pri reševanju problemov njene notranje integracije. Kod odprt sistem je organizacija eksistenčno odvisna od uspešne prilagoditve okolju. Pri reševanju vprašanj notranje in zunanje prilagoditve organizacija razvije neke svoje temeljne obrazce kot poseben stil organizacije.

Organizacijska klima pa se pojmuje kot človekovo socialno okolje, v katerem delavci opravljajo svoje delo in nastaja z interakcijo med posamezniki, delovnimi skupinami in delovno organizacijo kot sistemom in temelji na zaznavanju delovne situacije. Preučujemo jo preko tega, kako posamezniki doživljajo delovno situacijo (Petrič in Šebek 1988: 194).

1.4.9 Človeški viri, upravljanje s človeškimi viri

Pod pojmi človeški viri razumemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanja, motiviranost, vrednote itd., kot tudi navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje, itd. O človeških virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencial in kot investicijo, ne pa nujno oziroma samo kot strošek (Možina in drugi 1998: 153).

Upravljanje človeških virov obsega načrtovanje kadrovske politike, to je priprava aktov o organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, načrtovanje zaposlovanj, načrtov usposabljanja, zaposlovanje, imenovanja, sklepanje pogodb, razporejanje, plačna politika, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, motiviranje itd. (Kovač 2000c: 18).

Koncept upravljanja s človeškimi viri⁶ se je pojavil v 80. letih prejšnjega stoletja in temelji na dveh načelih (Armstrong 2006: 54):

- Človeški viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, njihovo učinkovito upravljanje je ključ do uspeha organizacije.
- Ta uspeh je najlažje doseči, če so kadrovska politika in poslovni postopki organizacije tesno povezani in so glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev.

Brejc (2000: 24) meni, da je upravljanje človeških virov nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji in pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki se nanašajo na zaposlene v organizaciji in pri njihovem delu. Na osnovi tega lahko oblikujemo naslednje cilje upravljanja človeških virov:

- celotno vključevanje upravljanja človeških virov v vse funkcije organizacije in zagotavljanje, da postane delo z ljudmi vsakodnevna naloga vsakega vodje;
- razvijanje pripadnosti zaposlenih, identifikacija posameznika s cilji organizacije in spodbujanje visoke stopnje učinkovitosti;
- razvijanje prožne organizacijske strukture, ki omogoča učinkovito prilagajanje spremembam iz okolja;
- pridobivanje in razvijanje kakovostnih sodelavcev.

Upravljanje človeških virov je strateški pristop k pridobivanju, motiviranju, razvoju človeških virov v organizaciji. Njegovi programi morajo biti primerni okoliščinam organizacije; njenemu namenu, tehnologiji, metodam dela, okolju v katerem deluje, njeni dinamiki, vrsti ljudi, ki jih zaposluje in njenim organizacijskim odnosom. Politike, ki vsebujejo splošne smernice in aktivnosti upravljanja človeških virov, morajo biti tesno povezane s strategijo organizacije in morajo ustrezati kulturi organizacije (Možina in drugi 1998: 161).

⁶ Ang. Human Resource Management.

2. VIDIKI SPREMINJANJA JAVNE UPRAVE

Ko govorimo o reformi, modernizaciji ali spreminjanju javne uprave, ki predstavlja kompleksni, večdimenzionalni razvojni proces v politični, upravni, ekonomski, organizacijski, tehnološki, uslužbenski razsežnosti, je ta nedvomno povezana, soodvisna in določena z vsebinami politične in splošno družbene modernizacije, v vsej celovitosti sprememb človekovega razmišljanja in delovanja (Rman 2003: 139).

2.1 Razlogi za spreminjanje javne uprave

2.1.1 Nove zahteve in potrebe javne uprave

Vsaka uprava se v moderni družbi sooča z okoljem, ki se bistveno razlikuje od okolja v predmodernej družbi, kjer je bilo okolje relativno preprosto, stabilno in predvidljivo, zato se je državna uprava z vsemi elementi birokratske organizacije takšnemu okolju prilagodila. Modernizacija uprave je rezultat kompleksnih družbenih sprememb oziroma reformnih procesov, ki temeljijo na globalizaciji poslovanja, povezovanju v mednarodne integracije, razvoju informacijskih tehnologij ter nadaljnji privatizaciji gospodarstva. Uresničevanje vseh teh sprememb je v precejšnji meri odvisno od delovanja javnega sektorja in še posebej od učinkovitosti javne (državne) uprave. Modernizacija državne uprave v zadnjih desetletjih v različnih državah poteka na različne načine, ki so odvisni od okoliščin, v katerih državna uprava deluje (Brejc v Haček 2005: 34–35).

Pri reformah javne uprave se t.i. postsocialistične države ali tranzicijske države na poti v učinkovitejšo družbo soočajo tudi z nekaterimi specifičnimi problemi kot so: spreminjanje družbenih vrednot, ki so prej temeljile na kolektivizmu, egalitarizmu, enakosti idr., velikokrat je odsotno politično soglasje in konsenz o načinu in vsebini upravnih reform, države imajo slabe izkušnje z birokracijo in jo pojmujejo kot nepotreben strošek, privatizacija s socialnim razslojevanjem in pomanjkanjem nadzornih in kontrolnih mehanizmov, kar predstavlja probleme celo za utrjene demokracije, kaj šele za pogoje, ko mora uprava istočasno reformirati in obvladovati razmere. Temeljne reformne usmeritve v teh državah, kamor spada tudi Slovenija,

lahko predstavimo tudi s 6D-ji: deetatzacija, demokratizacija, decentralizacija, dekoncentracija, deregulacija in debirokratizacija (Rman 2003: 136).

Proces globalizacije vpliva na državo in državno upravo z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov, zato je vse pristnejša tudi potreba po redefiniciji institucionalne misije države in državne uprave. Težišče njene dejavnosti je vse bolj na regulaciji gospodarskih procesov, ki potekajo v družbi avtonomno, tako da naj bi jih država urejala predvsem s posrednimi metodami ter na proizvodnji dobrin in storitev, ki naj bi zadovoljilo stvarno obstoječe skupne in splošne interese v družbi, tako imenovane javne službe. S tega vidika državo in državno upravo presojamo z vidika učinkovitosti in legitimnosti, kot vsako drugo organizacijo, ki opravlja zadeve v splošnem družbenem interesu.

Globalizacija povečuje kompleksnost in količino sprememb ter s tem povezano negotovost, ki vse bolj povečuje neučinkovitost tradicionalnih birokratskih sistemov ter zato nujno zahteva nove prožnejše in odzivnejše modele upravljanja (Brezovšek 2003a: 7).

Schneider (v Stanonik 2000: 296–297) navaja naslednje razloge za uvajanje sprememb v razvoju javne uprave in sicer pravi, da v splošnem lahko opredelimo pet osnovnih trendov družbenega razvoja, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in ki istočasno povzročajo reformne procese:

- globalna konkurenca,
- tehnološka revolucija,
- deregulacija in privatizacija gospodarstva,
- presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti in proizvodnje,
- vrednostne in demografske spremembe ljudi.

Pot v polnopravno članstvo v Evropski uniji je zahtevalo obsežne spremembe oziroma prilagoditve našega pravnega reda z evropsko zakonodajo. Ampak predpisi so le podlaga za organizacijske spremembe v javni upravi, saj poudarjanje pravnega urejanja ne daje javni upravi zadostnega prostora za sprotno odzivanje na

spremembe, ki so, kot pravi Brejc (2000: 242) »/.../ imanentne človeški družbi, so ena redkih stalnic, ki nas spremljajo.«

Nekateri pričakujejo, da bomo rezultate dosegli, če se bo javna uprava začela zgledovati po zasebnem sektorju, drugi poudarjajo pomen informatizacije javne uprave, tretji pa izpostavljajo pomen ustreznega ravnanja s človeškimi viri.⁷

Spreminjanje vloge javne (državne) uprave

V kontekstu politične modernizacije gre za spremenjeno vlogo države in njenega javnega sektorja. Pusić (1995: 36) ugotavlja, da odnos državljanov do javnega sektorja ni več odnos podložnika do države. Državljeni se do organizacij javnega sektorja pojavljajo v različnih vlogah: kot volivci, proizvajalci, potrošniki, uporabniki, bolniki, stranke; vsaka vloga od teh je posebej opredeljena in v vsaki od teh vlog državljani razpolagajo z zakonskimi sredstvi za uveljavitev oziroma ohranitev svojih interesov v zvezi z omejevanjem, kratenjem in drugimi zlorabami svojih pravic.

Bivša, poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopravna partnerica skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. Poudarjena sta medsebojni vpliv javnega in zasebnega sektorja ter doseganje ravnotežja med izvršilno, zakonodajno in regulativno oblastjo na eni strani in zakoni trga, industrije in uporabnikov na drugi strani.

Državna (javna) uprava kot pospeševalka razvoja mora sodelovati pri:

- vzpostavljanju razmer za javno, zasebno ali mešano zagotavljanje javnih dobrin;
- razvijanju možnosti izbire na področju javnih služb ter pospeševanju njihove kakovosti;
- uvajanju tekmovalnosti v javni sektor, pospeševanju učinkovite rabe virov;
- določanju poti za izboljšanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.⁸

⁷ Več o tem v Brejc, M.: Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja, IV. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, 1997.

2.2 Razsežnosti novega upravljanja javnega sektorja

2.2.1 Javni sektor se približuje zasebnemu – podjetniška načela NUJS

Novo upravljanje javnega sektorja vpeljuje v javno sfero elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in v skladu z zakoni (Žurga v Kovač 2000a: 281).

V številnih razvitih državah so spoznali, da javni sektor v primerjavi s privatnim ne izkorišča dovolj visoko razvitih spoznanj, pristopov, metod in tehnik sodobnega splošnega menedžmenta, ter sorodnih področij in tehnologij. Prav tako se javnemu sektorju očita, da deluje kot sistem preveč zaprto in samozadostno. V teh spoznanjih so odkrili velike priložnosti za nadaljnji razvoj in izboljšanje učinkovitosti njegovega delovanja. Da bi – kljub njegovi specifični vlogi – vnesli več tekmovalnega duha in uporabili številna spoznanja in tehnike sodobnega menedžmenta, ki so nastajala v dolгих desetletjih intenzivnih proučevanj, se je začela torej oblikovati nova miselnost o upravljanju v javnem sektorju (Pečar 2003: 16).

Koncept NUJS je depolitizirana verzija številnih ukrepov ob spreminjanju javne uprave oziroma javnega sektorja na podlagi tržne usmerjenosti in postaja vse bolj zaščitni znak za različne politike in upravne rešitve, ki poudarjajo predvsem naslednje tri bistvene skupine ukrepov (Pečar 2003: 18):

1. Razvijanje tekmovalnosti kot prizadevanje za spreminjanje prevladujoče monopolne značilnosti ponudnikov javnih storitev, ter prizadevanja za razvijanje več različnih virov ponudbe, ki si med seboj konkurirajo.

⁸ Drugo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja EU (1997): Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v RS. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija, str. 10.

2. Razdruževanje prevelikih upravnih birokracij, ki so nepregledne in neučinkovite. Koncept NUJS poudarja potrebo po oblikovanju mnogo bolj decentraliziranih vzorcev.
3. Spodbujanje večje produktivnosti po vzoru privatnega sektorja. Pri NUJS so sestavine ukrepov namenjene razvijanju motivacije za učinkovitejše delo pri vsakem posamezniku in spodbujanju za povečanje dohodka na ravni organizacije. Ti ukrepi so nadgraditev ali zamenjava prejšnje etike "javnih služb", za katere je značilna posebna birokratsko upravna motivacija.

Z vnašanjem elementov podjetništva bi ti ukrepi usmerjali večjo pozornost v zmanjševanje stroškov in večjo organizacijsko učinkovitost.

Osborne in Gaebler (Reinventing Government) sta navedla 10 glavnih načel NUJS, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju in pomenijo transformacijo birokratske uprave v podjetniško:

1. **usmerjanje namesto izvajanja** - prvo načelo NUJS poudarja usmerjanje kot primarno nalogo javne uprave. Uprava bi morala biti nosilec usmerjanja in ne toliko izvajalec javnih storitev. Bistvena je torej ločitev strateške in operative funkcije uprave. Pri usmerjanju gre za skupek dejavnosti ugotavljanja javnih potreb, oblikovanja rešitev za njihovo uresničevanje, zagotavljanja virov in izvajalcev ter vrednotenja programov (Osborne in Gaebler v Kovač 2000a: 281). Avtorja nadalje menita, da naj bo operativna raven oziroma izvajanje nalog prepuščena javnim ali zasebnim subjektom na podlagi konkurenčne prednosti.
2. **usmerjenost k uporabnikom** – je eno izmed najaktualnejših načel NUJS. Vse bolj družbeno zaželeno je, da bi bila javna uprava učinkovita, prijazna in dostopna do uporabnikov, pri tem pa bi presegala tradicionalno definicijo kakovosti (Virant v Golija 2005: 38). Bistvo načela usmerjenosti k strankam je izpolniti pričakovanja stranke v opredeljenem času, kakovostno in s primernim odnosom do nje.
3. **poslanstvo in strateški menedžment** – razvoj javne uprave gre v smeri uveljavljanja menedžerskih načel, ki zahtevajo strateški pristop ter jasno

opredelitev vlog in funkcij javne uprave. Zelo pomembno je, da so procesi skrbno vodeni, sistematično upravljani ter da za razvoj strateških področij obstajajo strateški cilji in ustrezne strategije za njihovo uresničitev (Žurga v Golija 2005: 41–42).

4. **naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela** – sodobna javna uprava je naravnana k rezultatom. Kovačeva (Ferfila in drugi 2002: 222) ugotavlja, da »/z/aradi pomanjkanja možnosti uvedbe tržnih mehanizmov v javni sektor, ki bi neuspešne dele izločili sami, poznamo kot nekakšen nadomestek privatni konkurenci merjenje uspešnosti in učinkovitosti, katerega sestavni deli so merjenja uspešnosti in učinkovitosti organizacije (uprave kot celote), njenih delov in posameznikov, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter končno ekonomičnost poslovanja.«
5. **ekonomičnost** – vse bolj se večajo in zaostrejejo zahteve glede zmanjšanja porabe proračunskih sredstev za delovanje državne uprave. Žurga (2001: 32) ugotavlja, da »/f/iskalne politike vedno bolj temeljijo na ideji, da “kar je bilo možno narediti v zasebnem sektorju (bolj ali manj), bi moralo biti možno tudi v javnem sektorju”.«
6. **avtonomnost in delegiranje** – avtonomnost pomeni relativno samostojnost pri odločanju in delovanju organizacije in je predpogoj za enakovredno sodelovanje in odgovornost delovanja. Avtonomnost se zagotavlja z delegiranjem odgovornosti in s prenašanjem nalog, pristojnosti in tudi odgovornosti na nižje ravni, posledično na državljane, ki operativno izvajajo delo. Prav tako avtonomnost pomeni samostojnost menedžerjev pri sprejemanju odločitev, možnost vplivanja javnosti na delovanje uprave ter sprejemanje strokovnih odločitev brez vpliva politike (Stanonik 2000: 304).
7. **decentralizacija** – pri decentralizaciji upravnih sistemov gre za prenos dela funkcij na ostale ravni, vendar pa del nadzora vedno ostane neprenesen. Pod pojem decentralizacija sodijo tudi posamezni ukrepi NUJS, kot so ustanovitev (paradržavnih) agencij, pogodbeni menedžment in delno privatizacija. Decentralizacija ima izrazit političen pomen, saj gre za prenos odločanja na

interesni ravni, kjer se soočata pojma moči in odgovornosti. Razlogi za decentralizacijo so lahko politični, kjer mislimo predvsem na demokratizacijo odločanja in postopno izenačevanje moči med različnimi stopnjami v organizaciji; in tehnični, kjer gre za preveliko količino informacij, hitrost dela, rast organizacije, nestabilnost okolja in nove komunikacijske tehnologije (Ferfila in drugi 2002: 230).

8. **konkurenčnost** – značilnost ponudnikov javnih storitev je njihov monopolni položaj, ki ustvarja odsotnost konkurence. Novi javni menedžment pa poudarja smisel vpeljevanja konkurenčnosti v javni sektor. Prednost tega je v prvi vrsti večja učinkovitost. Osborne in Gaebler (v Ferfila in drugi 2002: 234) menita, da prav konkurenčnost sili v boj za uporabnike, kar pomeni večjo prilagodljivost njihovim zahtevam in končno zadovoljstvo zaradi dosežene kvalitete. Vodi v višjo stopnjo inovativnosti in celo v porast morale in ponosa javnih uslužbencev nad dobro opravljenim delom.
9. **preventivno in proaktivno delovanje** – v organizaciji, ki s svojo odprtostjo zahteva hitre reakcije in izjemno prilagodljivost, proaktivnost imenujemo kot njeno iskanje novih priložnosti in novih rešitev. Proaktivno delovanje postane jasno z opredelitvijo vizije, poslanstva in ciljev. Preventivno in proaktivno delovanje vključuje proaktivnost tudi na področju človeških virov. Učeča se organizacija dviguje pomen proaktivnega učenja na raven organizacije, kar ji omogoča preventivno delovanje, razvoj in fleksibilnost (Možina v Ferfila in Kovač 2000: 242).
10. **tržišče in tržnost** – uvajanje novega javnega menedžmenta ima ključno vlogo v regulaciji notranjega trga. To je prostor znotraj javnega sektorja, kjer je poleg možnosti za uvajanje konkurenčnosti možna tudi skrb za kvaliteto, smotrnejšo porabo virov in splošno večjo učinkovitost. Jasno pa je, da kljub prednostim, ki jih prinaša tržnost (decentraliziranosti, konkurenčnosti, vezanosti na rezultate, odzivnosti idr.), za storitve, ki jih zagotavlja država, ne more obveljati prostotržni princip. Država še vedno ščiti javni interes pred ekonomsko profitnimi cilji in mora zagotoviti upoštevanje načel enakopravnosti in pravičnosti (Ferfila in drugi 2002: 239).

2.2.2 Novi javni menedžment nasledi administracijo

Ko opazujemo spreminjanje trendov v razvoju javnega sektorja, lahko opazimo, da so si ideje med seboj podobne. Prav zaradi tega lahko govorimo o novi paradigmi upravljanja javnega sektorja oziroma o prehodu iz birokratskega administrativnega k novemu upravljanju in menedžmentu javnega sektorja. Pri tem je bistveno osnovno hotenje izboljšati delovanje javne uprave v smislu učinkovitega in manj potratnega telesa. In ko govorimo o transformaciji javnega sektorja v naprednih državah, imamo v mislih predvsem prehod iz tradicionalnega modela javne administracije, ki je prevladoval v večini 20. stoletja v fleksibilen, tržno usmerjen javni menedžment. Nova paradigma posega direktno na fundamentalne principe tradicionalne javne administracije.

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

Administracija pa je ožji in funkcijsko bolj omejen pojem od pojma menedžmenta. Prva značilna razlika je v drugačni vlogi menedžerja od javnega administratorja v birokraciji. Javna administracija je dejavnost služenja javnosti in javni uslužbenci izvajajo politiko, ki jim jo narekujejo drugi. Ukvarja se s procedurami, s prevajanjem politike v dejanja. Menedžment pa vsebuje administracijo, ampak poleg tega tudi organizacijo za doseg ciljev z maksimalno učinkovitostjo, prav tako odgovornost za rezultate. Ta dva elementa pa nista več nujen del administracije (Hughes 2003: 6).

Novi javni menedžment predstavlja odmik od klasične birokracije in javne organizacije oblikuje v fleksibilnejše forme, predvideva jasno začrtane cilje organizacij in človeških virov ter omogoča merjenje dosežkov (Hughes 2003: 45).

2.2.3 Sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi

Če je klasičen model upravljanja javnega sektorja poudarjal upravo kot organizacijo, medtem ko so bili posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik), potem novo upravljanje javnega sektorja pozornost usmerja na posameznike (ali posamezne skupine) (Kovač 2000a: 282). Vloga NUJS je tudi ustrezno usmerjanje in motivacija uslužbencev v javni upravi.

Klasično upravljanje kadrov v državni upravi je v preteklosti pomenilo čim bolj dosledno izvajanje delovno pravne zakonodaje. Organiziranost kadrovskih službe je bila tej vlogi podrejena in je temeljila na kadrovskih specialistih s podrobnim poznavanjem predpisov s tega področja, ki so bolj ali manj večče razlagali obstoječo zakonodajo in jo skušali čim bolj uporabiti v skladu z interesi politike in zaposlenih. Ob pomanjkljivem poznavanju in uporabi ostalih dejavnikov ravnanja z ljudmi pri delu je bilo z izdajanjem odločb zaposlenim njihovo delo praktično zaključeno.

Farnham in Hotron (v Kovač 2000a: 288) opredeljujeta naslednje trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega k novemu upravljanju javnega sektorja:

- kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne,
- stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega,
- večja fleksibilnost pri zaposlovanju,
- odnosi med delodajalcem in delojemalci so bolj enakovredni kot prej,
- država kot delodajalec povzema uspešne pristope iz zasebnega sektorja.

Moderni pristopi k ravnanju s človeškimi viri poudarjajo, za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih, predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri uveljavljanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli (Možina v Kovač 2000a: 288).

Sodobno upravljanje človeških virov vnaša v tradicionalno centralizirano kadrovsko politiko torej elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost. Pospeševanje uspešnosti

in učinkovitosti upravne organizacije naj bi bil rezultat pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih v javni upravi (Kovač 2000a: 289).

2.3 Reforma javne uprave v Sloveniji

2.3.1 Zgodovinski pregled reformiranja slovenske javne uprave

Reformiranje javne uprave Republike Slovenije lahko ločimo na obdobja, in sicer:

- od leta 1991 do 1995,
- od leta 1996 do 1999,
- od 2000 do 2003,
- od 2003 do 2005.

Reforma javne uprave se začne z osamosvojitvijo Slovenije 1991. leta in je bila najprej usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, kasneje pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave. Zaradi prilagajanja upravnega sistema spremembam v političnem in gospodarskem sistemu in vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, se je začela pripravljati Bela knjiga, dokument dolgoročne nacionalne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb v slovenski javni upravi, katerega je Vlada Republike Slovenije potrdila novembra 1997. Ta strategija je sistemsko zajela področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, sistema javnih uslužbencev, varstva pravic posameznikov pred upravo in javnih financ z dvema temeljnima ciljema, in sicer povečati učinkovitost in prilagoditi strukturo in funkcije uprave glede na približevanje Evropski uniji. Za to obdobje spreminjanja javne uprave je ključnega pomena tudi Strateški načrt za implementacijo reforme javne uprave 1997–1999, kot delu Strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo.

Za drugo obdobje lahko rečemo, da se reforma slovenske uprave teoretično in dejansko nasloni na načela in prakse novega javnega menedžmenta. Dočim je bila po letu 2000 reforma slovenske uprave zajeta skoraj izključno v zakonodajnih projektih (Kovač 2004: 185).

Po letu 2000 so bili v razvoju uprave ključni predvsem zakoni o javnih uslužbencih, sistemu plač v javnem sektorju, državni upravi, inšpekcijskem nadzoru, javnih agencijah, javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi in nov zakon o splošnem upravnem postopku. Za to obdobje je značilno sistemsko reformiranje javne uprave z normativnimi, zakonskimi spremembami. Poleg priprave nove systemske zakonodaje so bili v letih 2000–2003 izvedeni številni ukrepi tako na ravni podzakonskih predpisov kot tudi na operativni ravni z namenom izboljšanja kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev, poudarek pa je bil tudi na področju evropskih zadev.

V Strategiji nadaljnjega razvoja javnega sektorja 2003–2005 pa je kot prednostno področje za nadaljnji razvoj javne uprave na prvem mestu izpostavljeno upravljanje kadrovskih virov (Rman in drugi 2004: 128).

Glede uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja kadrovskih virov je v strategiji naveden cilj vzpostaviti tak uslužbenški sistem, ki bo temeljil na izbiri javnih uslužbencev po merilih strokovne usposobljenosti, ki bo spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost in ki bo omogočil zavestno, načrtno in sistematično in racionalno upravljanje kadrovskih virov. V na novo uvedenem sistemu ravnanja z ljudmi naj bi bile podlage za večjo možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost posameznega javnega uslužbenca, saj naj bi novi sistem preprečeval avtomatizme pri napredovanju in naj bi bolj povezoval napredovanje z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali javnega uslužbenca. V strategiji je tudi zapisan cilj, naj bi novi sistem vseboval jasno opredelitev in povečevanje odgovornosti javnih uslužbencev v javni upravi, omogočil pa naj bi tudi krepitev ugleda javne uprave in njenih uslužbencev v družbi, kar bi pripomoglo k dvigu zadovoljstva in motiviranosti za delo v javni upravi ter krepitvi samozavesti javnih uslužbencev.

V omenjeni strategiji je navedena vizija javne uprave, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti, kakovosti ter uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer naj bi na podlagi zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih

vključenih oseb ter javnofinančnih učinkov dosegala rezultate, primerljive javnim upravam drugih evropskih držav.

2.3.2 Ciljna področja reformiranja slovenske javne uprave

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

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

Reforma slovenske javne uprave poteka v okviru področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov do uprave ter položaja javnih uslužbencev in njihovega usposabljanja, vsebinsko pa reforma poteka na normativni, organizacijski, menedžerski, informacijski ravni ter ravni človeških virov.

Cilji slovenske reforme se pretežno ujemajo s koncepti novega upravljanja javnega sektorja. Prenova slovenskega upravnega sistema upošteva spreminjajočo se vlogo države od represivne k servisni funkciji, decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur in profesionalizacijo.

2.3.2.1 Zniževanje stroškov javne uprave

Reforma javne uprave je usmerjena v nižanje upravnih stroškov. Verjetno je bila največja sprememba v vladnem financiranju spoznanje, da je produktivnost pomembna za vladno potrošnjo. Mnogo medsebojno vezanih strategij je nastalo, da bi s tem poudarili, da produktivnost pomaga upravi pri zniževanju stroškov. Kovačeva (2002: 223–224) pravi, da finančni menedžment po ideji novega upravljanja javnega sektorja temelji na poslanstvu uprave in njenih delov. Tipične značilnosti so:

- globalni, integrirani proračun, ki omogoča koordinacijo, prelivanje in transparentnost;
- komplementarni, medsektorski proračun, ki vodi k preventivi in sodelovanju sektorjev;
- proračun je oblikovan za daljše obdobje, najpogosteje tri leta, kar teži k dolgoročnejšemu načrtovanju in investiranju;
- izhodna naravnost (določanje sredstev po zastavljenih ciljih oz. načrtovanih outputih), ki nenehno vzpodbuja uspešnost in učinkovitost;
- mehanizmi za spodbujanje varčevanja (npr. možnost investiranja po lastni presoji ob določenem odstotku privarčevanega), kar pomeni povečanje motivacije, odgovornosti in inovacij;
- spodbujanje investiranja, ki je potreben za rast in razvoj;
- računovodstvo po vzoru zasebnega sektorja;
- dejavnost opredelitve potrebnih storitev (oblikovanje kataloga) skupaj z identifikacijo njihove cene;
- delna (področna) delitev financiranja stroškov javnih storitev med proračunske vire in pristojbine uporabnikov, kar vodi k racionalnejšemu in kritičnemu povpraševanju;
- nudenje dodatnih storitev po ekskluzivni ceni.

2.3.2.2 Politika kakovosti

V sodobni družbi je kakovost postala univerzalen koncept. Uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti je eden ključnih delov reforme slovenske javne uprave že od sredine 90. let in je vseskozi čedalje bolj poudarjeno z razmahom certifikacije po ISO standardih, predvsem pa z uporabo evropskega Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF, ang. Common Assessment Framework). Potrebno je poudariti, da je področje kakovosti vseobsežno in se tako kot horizontalna politika dogaja ob boku bolj odmevnim normativnim reformam javne uprave. Sistemsko načrtovana in izvajana kakovost igra praviloma odločilno vlogo pri implementaciji regulative (Kovač v Brezovšek in Haček 2003: 151–152).

2.3.2.3 Strokovnost v javni upravi

Vsebinsko in način opravljanja upravnega dela določajo zakoni. Izvoljeni funkcionarji so upravičeni do določanja politike, odgovornost za izvajanje te politike in strokovnost pa je v rokah upravnih uslužbencev. Upravno delo, ki ga opravljajo upravni organi, je osrednje strokovno jedro, usmerjeno v uresničevanje družbenih ciljev. Upravni uslužbenci pripravljajo strokovne podlage za sprejemanje družbenih odločitev in njihovo normativno urejanje. Strokovnost v javni upravi se zagotavlja z izobraževanjem in usposabljanjem upravnih uslužbencev in Dujić (v Ferfila in Kovač 2000: 247) meni, da je za učinkovito usposabljanje poleg formalnih zasnov načrtovanja izobraževanja, zelo pomembna tudi (upravna) kultura nenehnega usposabljanja posameznikov in organizacije. Ta temelji na usposabljanju kot dolgoročni naložbi, odraža pa se v normativnih opredelitvah usposabljanja in v spodbujevalnih mehanizmih pridobivanja znanja, brez katerega ni mogoče vzdrževati obstoječega stanja uprave, še manj pa zagotavljati nadaljnji razvoj sistema javne uprave.

2.3.2.4 Javna uprava prehaja v informacijsko družbo

Če se ozremo še na področje informatizacije javne uprave, vidimo, da je bila sprejeta *Strategija elektronskega poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004* osnova za prehod slovenske javne uprave v informacijsko družbo. Strategija je predvidela uvedbo elektronskega poslovanja v postopke v javni upravi ter v vseh pomembnejših upravnih storitvah za fizične in pravne osebe. Institucionalni vidik v strategiji zajema vse organe in organizacije javne uprave, bistvene usmeritve strategije pa so zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanov in gospodarskih subjektov do informacij in storitev javne uprave s pomočjo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije ter zagotoviti večjo preglednost in učinkovitost upravnega dela.⁹

2.3.3 Zakonodajne spremembe in proces spreminjanja javne uprave

Devetdeseta leta so bila za slovensko družbo prelomna z vzpostavitvijo novega pravnega sistema naše države in graditvijo demokratičnih institucij, ki so zaokrožila in sintetizirala obsežne spremembe procesov politične modernizacije, vključno s postavitvijo lastne državnosti in vključevanjem in prilagajanjem pravnim in političnim strukturam Evropske unije (Rman 2003: 139).

Nesporno so pravne podlage temelj vsake države in njene uprave, vendar hipertrofija predpisov hromi učinkovitost uprave in zmanjšuje njene sposobnosti za obvladovanje sprememb. Pretirano pravno urejanje po nepotrebnem le povečuje formalizacijo in utrjuje birokratsko obnašanje, s tem pa se odzivna sposobnost uprave zmanjšuje. Uprava v takem namesto pospeševalca razvoja postaja njegova cokla (Brejc 2000: 242).

Brejc (2000: 243) opozarja, da si veliko obetamo od zakonov, ki bodo na novo urejali uslužbenska razmerja, organizacijo vlade in uprave itd. Novi zakoni bodo res morda povzročili, da bo ministrstev manj, da bo vlada bolj operativna, morda bodo tudi bolje

⁹ Glej *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*, 2001.

urejena uslužbenska razmerja kot doslej. Pričakujemo torej pozitivne učinke spremenjene zakonodaje. Ampak ali je res povsem jasen cilj, zakaj to počnemo in ali je to jasno le vrhu politike ali tudi zaposlenim v javni upravi in javnosti. In kako naj se potem uprava kakovostno pripravi na spremembe? Avtor (Brejc 2000: 243) nadalje dodaja, da so predpisi (le) podlaga za organizacijske spremembe v javni upravi, a da ljudje v njej pogosto omenjajo, da imajo občutek, da kar naprej reorganizirajo, pa dostikrat ni jasno, kaj naj bi s tem dosegli.

Spremembe v zakonodaji same po sebi še ne dajejo rezultatov, zato so tudi cilji, postavljeni kot izhodišče za pričetek reforme ter kot osnova za pripravo novih sistemskih rešitev, ob sprejemu predpisov doseženi le deloma oziroma le formalno. Šele implementacija novih rešitev v praksi pokaže, ali sprejete rešitve vsebujejo takšne mehanizme, ki bodo omogočili doseganje vseh zastavljenih ciljev (Korade Purg 2004: 99).

»Normativizem ne more najti in dati vseh odgovorov za upravo kot (so)spodbujevalca in dejavnika spreminjajočih družbenih sistemov« (Rman 2004: 74).

Če sodimo po več desetletnih izkušnjah ZDA in Velike Britanije in spremembah v nekaterih državah Evropske unije, se bo pomen pravnega urejanja stvari v prihodnosti zmanjševal. Namesto hiperprodukcije zakonov in podzakonskih aktov se bo javna uprava odločala za posamična raziskovanja, reševanja posameznih zadev, za eksperimente, da bi na ta način čim bolje spoznala težave, ki se v praksi porajajo in ob tem našla tudi način reševanja teh težav. Z zmanjševanjem obsega pravnega urejanja se bo povečala vloga etičnega ravnanja javnih uslužbencev (Brejc 2000: 244).

2.4 Ljudje in organizacija v javni upravi

2.4.1 Spreminjanje sistema javnih uslužbencev – Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)

Med glavne razvojne cilje reforme slovenske uprave uvrščamo povečanje upravnih in upravljaljskih sposobnosti javnih uslužbencev ter vzpostavitev stalnega, pravno opredeljenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev (Stare 2003: 6).

Sistem javnih uslužbencev pa je v bistvu režim delovnih razmerij, sistem plač, napredovanja in zaposlovanja v javnem sektorju (Haček 2001: 140).

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev v upravi. Delovanje uprave je najprej odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Glede na to je izboljševanje uslužbenskega sistema najpomembnejši element spreminjanja javne uprave.¹⁰

Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela, temveč ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Virant 2002: 37).

Spremenjene so tudi zahteve javnih uslužbencev, saj kompleksnost dela zahteva njihovo čedalje večjo strokovno usposobljenost, s tem pa se zaposleni čutijo upravičeni do večje stopnje avtonomije pri delu. Načelo izvajanja upravnega dela primarno ne temelji več na dolžnostih, temveč na ideji samorazvoja, zato je za usmerjanje in za motivacijo zaposlenih boljša osnova sistem spodbud in nagrad kot ukazi in sankcije (Kovač 2000a: 280).

Zakon o javnih uslužbencih ureja sistem javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev pa bi lahko najenostavneje definirali kot »/.../ poseben upravni sistem

¹⁰ Predlog Zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava (2001). Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana.

znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci« (Haček 2001: 43).

Zakon o javnih uslužbencih je postavil temelje sistema javnih uslužbencev, znotraj tega pa tudi temelje za uradniški sistem. Izvajanje zakona in vzpostavljanje sistema javnih uslužbencev je potekalo na dveh ravneh, in sicer (Korade Purg 2004: 98):

- na individualni ravni za posameznega javnega uslužbenca, kjer je bilo potrebno izvesti prevedbo nazivov že zaposlenih javnih uslužbencev iz prejšnjega uslužbenskega sistema, ki opravljajo javne naloge, v uradniške nazive, ter razporeditev javnih uslužbencev, ki opravljajo spremljajoča dela, na strokovno-tehnična delovna mesta;
- na organizacijski ravni za organ ali službo, kjer je treba prilagoditi oziroma uskladiti notranjo organiziranost in sistematizacijo delovnih mest v posameznem organu ali službi z novimi pravili in predpisi na tem področju.

Ureditev sistema javnih uslužbencev je usmerjena k zagotavljanju spremenjene vloge javne uprave, ki mora v svojem delovanju vse bolj upoštevati spremenjene razmere v družbi, razvoj in spremembe ter zahteve javnosti.

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh, in sicer na institucionalni, operativni in simbolni.

2.4.1.1 Institucionalna raven – pravice in dolžnosti javnih uslužbencev

V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji, institucionalni ravni. Ta temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture. Njena osrednja naloga je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni ter političnim okoljem na drugi strani. Od političnega okolja sistem javnih uslužbencev črpa tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik za učinkovito in uspešno delovanje nujno potrebujejo (Haček 2001: 44).

Za javne uslužbenke so opredeljene naslednje minimalne skupne pravice (Trpin v Haček 2001: 65):

- pravica do enakega dostopa do službe v javni upravi;
- pravica do stalnosti zaposlitve;
- pravica do plače in drugih denarnih nadomestil;
- pravica do plačanega in neplačanega dopusta;
- pravica do kolektivnega pogajanja z delodajalcem;
- pravica do sindikalnega združevanja;
- pravica do stavke;
- pravica do pisnega ukaza nadrejenega v primeru izvedbe nezakonitega delovanja;
- pravica do političnega delovanja v zakonskih okvirih, ki lahko določajo tudi nezdružljivost tega delovanja s posamezno službo;
- pravica do sodnega varstva v sporih v uslužbenskih razmerjih;
- pravica do dodatne zaposlitve oziroma profesionalnega delovanja, če to ni nezdružljivo z opravljanjem službe;
- pravica do prerazporeditve v skladu z vnaprej določenimi pravili;
- pravica do izobraževanja in usposabljanja na stroške delodajalca;
- pravica do socialne varnosti.

Zakon o delavcih v državnih organih pa vsebuje še dodatne določbe, ki se tičejo obveznosti delavcev v državnih organih (Virant v Haček 2001: 66):

- pogoji za sklenitev delovnega razmerja;
- obveznost, da se v določenih primerih delo opravlja v času, daljšem od polnega delovnega časa;
- obveznost opravljanja strokovnega izpita po pripravništvu in obveznost stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja;
- prepoved članstva v vodstvih političnih strank;
- obveznost v izrednih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi;
- možnost prerazporeditve v drug upravni organ brez soglasja javnega uslužbenca.

V poglavju, kjer so opredeljene pravice in obveznosti, v 93. členu, je zapisano, da mora javni uslužbenec opravljati delo med drugim tudi v skladu s Kodeksom etike javnih uslužbencev. V tem kodeksu so opredeljena načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati vsi javni uslužbenci. Sprejet kodeks naj bi vplival na kakovost in strokovnost njihovega dela. Namenjen pa je tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga imajo pravico pričakovati od javnih uslužbencev (Haček 2001: 112).

Pomembna obveznost javnega uslužbenca je, da mora sodelovati v skladu z zakonom ter opravljati naloge v skladu z navodili predpostavljenih.

2.4.1.2 Operativna raven – upravljanje s človeškimi viri

Učinkovitost, strokovnost in smotrnost v okviru sistema javnih uslužbencev se navezuje predvsem na zadeve, ki spadajo v okvir operativne ravni. Operativni podsistem je zasnovan na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske strukture. Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni treba nujno vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem, ki bo mogel naloge tudi operacionalizirati (Haček 2001: 124).

Za zagotavljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev, javna uprava potrebuje strokovnost; potrebuje javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, torej strokovnjake, brez katerih ni mogoče niti učinkovito oblikovati in izvajati politik (Haček 2001: 125).

Kohont (2003: 372) meni, da javni uslužbenci brez upoštevanja metod, tehnik in dognanj iz področja upravljanja človeških virov ne morejo opravljati upravnega dela uspešno, učinkovito in kvalitetno ter na ta način prispevati k širšim ciljem reforme.

Sodobnejši pristop upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi nova ureditev zakona o javnih uslužbencih obsega oziroma uvaja letni pogovor s sodelavcem, sistem napredovanja, sistem ocenjevanja, plačni sistem in sistem izobraževanja in usposabljanja in izpopolnjevanja.

Najpomembnejši cilji Zakona o javnih uslužbencih, v povezavi z upravljanjem človeških virov, so:

- decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve;
- uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov;
- zagotoviti pogoje za oblikovanje upravne elite (vrhunski upravni strokovnjaki, upravni menedžerji), kar pomeni vzpostavitev sistema usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja;
- zagotoviti strokovnost uprave in sicer preko sistema izbire, usposabljanja, izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja;
- zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja in usmerjenost k uporabniku;
- zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne rabe proračunskih sredstev;
- dvigniti standard za vstop v javno upravo (javni natečaji, strokovni izpiti);
- vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi na področjih, ki so strateškega pomena za celotno javno upravo;
- omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave.¹¹

Zakon (ZJU) vzpostavlja celo vrsto medsebojno povezanih institutov, ukrepov ter postopkov, ki naj bi spodbujali sistemsko ravnanje z ljudmi oziroma usmerili upravljanje človeških virov k učinkovitosti in uspešnosti. Bagonova (2003: 11) med te postopke prišteva:

- letni razgovor s sodelavcem za presojo in razvoj človeških virov ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije;
- ocenjevanje delovne uspešnosti za spodbujanje učinkovitosti in storilnosti posameznika;
- sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu, ki naj bi omogočal napredovanje uspešnim in usposobljenim posameznikom;

¹¹ Analiza k predlogu Zakona o javnih uslužbencih, gradivo Vlade RS, 2001.

- karierni razvoj z namenom doseganja položajev, nalog oziroma delovnih mest, na katerih bi posamezniki čimbolj izkoristili svoje sposobnosti oziroma potenciale;
- premeščanja posameznikov na projektno organiziranih nalogah in drugih oblikah t.i. neformalne organizacije, pri katerih posamezniki na različne načine vstopajo v proces dela oziroma prevzemajo odgovornosti za daljši ali krajši čas;
- načrtno in usmerjeno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev, da bi le-ti na eni strani prispevali k boljšemu delovanju organizacije ter hkrati dosegli svoj delovni in osebni razvoj.

2.4.1.3 Simbolna raven – etika in etično obnašanje javnih uslužbencev

Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v upravnem delovanju, ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo.

Brez etičnega razmišljanja si v upravi le stežka predstavljamo njeno učinkovito reorganizacijo in posodobitev.¹²

Etične sestavine se v sistemu javnih uslužbencev pojavljajo v več odnosih (Radovič v Haček 2001: 111):

- Odnos med javnimi uslužbenci in državljani. Javni uslužbenec se v odnosu do državljanov ne sme postavljati v superioren položaj. Vse državljane mora obravnavati pravično in enakopravno, hkrati pa ne sme storiti ničesar, kar ni v skladu s pravili, ki veljajo v organizaciji. Poleg tega je za dober odnos pomembno tudi obveščanje državljanov o ciljih in metodah uprave.
- Odnos med javnimi uslužbenci in družbo. Odnos temelji na pripadnosti določeni skupnosti, iz katere izhaja tudi splošna politična lojalnost do določene politične opcije in izvoljene upravne avtoritete. V demokratični družbi imajo lahko javni uslužbenci svoja prepričanja in poglede, kljub vsemu pa morajo biti zvesti splošnim etičnim vrednotam, ki veljajo znotraj neke družbe.

¹² Več o tem glej Radovič v Haček 2001: 109.

- Odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije. Odnos v tem primeru temelji na spoštovanju določenih ciljev, nalog, delovnih metod in vrednostnih kriterijev, ki jih sprejme vodstvo določene upravne organizacije.
- Odnos javnih uslužbencev do dela. Ta odnos se kaže v interesu javnega uslužbenca do njegovega profesionalnega področja, do veselja do dela. K temu lahko pripomorejo določene spodbude, kot so nagrade za uspešnost pri delu, napredovanje ipd.

2.4.2 Nova organizacijska paradigma v slovenski javni upravi

Stare organizacijske paradigme, ki so bile ujete v determinizem struktur, tehnologije in racionalnosti, konec 70. let prejšnjega stoletja niso bile več sposobne ponuditi razlagalnih konceptov zakaj nekatere organizacije ali nacionalne ekonomije zelo uspešno, druge pa manj uspešno uresničujejo cilje. Tradicionalne razlage o delovanju organizacij in razvoju njihove uspešnosti so se umaknile spoznanjem in razlagam o številnih mehkih dejavnikih, pogosto tudi fluidnih in neobvladljivih s klasičnimi ekonomskimi metodami upravljanja (Rman 2004: 74).

V luči stalno se spreminjajočih zahtev okolja, je bistvenega pomena sistemski pristop k oblikovanju, spreminjanju in razvoju javne uprave kot organizacije. Izhodišče reševanja obstoječih in prihajajočih problemov dela v upravi je t. i. dinamična mreža komunikacije, torej čim bolj odprta in transparentna informacijska struktura povezav med deli uprave in drugimi družbenimi podsistemi (identifikacija nosilcev interesov javne uprave). Za oblikovanje sheme takega komunikacijskega omrežja je potrebno opredeliti poslanstvo javne uprave, iz katerega izpeljemo cilje dela (Kovač 2000a: 289).

Prevladujoče organizacijske paradigme zaprtega tipa in enotne organizacijske strukture so že v sedemdesetih letih prišle do svojih meja vedno bolj tudi v javni upravi. Kar poimenujemo z vsebinami razvoja javnega menedžmenta, govorimo o novi razvojni stopnji organizacije. Ta se demokratizira, dehierarhizira, daje poudarek "podjetništvu" zaposlenega, organizacijski kulturi in identifikaciji idr. (Rman 2003: 135).

Brejc (2000: 116) navaja študij primera uvajanja nekaterih značilnosti sodobne organizacijske paradigme v državni organ.¹³ Pokazal je, da je tudi v državne organe mogoče vgraditi vrsto sestavin sodobne organizacijske paradigme, kot so uveljavitev načela decentralizacije s centralizacijo nekaterih vitalnih funkcij, usmerjenost k akcijam, k rezultatom, ne pa k poročilom o delovanju, delegiranje pooblastil in s tem povečanje samostojnosti izvajalcev dela, ustvarjanje sinergičnega delovnega okolja, z jasnim sistemom vrednotenja dela. Z uveljavitvijo teh značilnosti bi se morala povečati kakovost in količina dela v upravni organizaciji.

Na osnovi analize stanja je bil izdelan nov organizacijski model z naslednjimi značilnostmi (Brejc 2000: 117–118):

- Fleksibilnost in preprostost organizacijske zgradbe sta postali izhodišče. Ker državna uprava deluje v dinamičnem okolju, se mora na vplive tega okolja tudi dinamično odzivati. Nobena organizacijska enota ni dokončno oblikovana in je zasnovana kot odprt sistem. Zaradi preproste organizacijske zgradbe je jasna tudi razmejitev pristojnosti in odgovornosti.
- Linijska struktura je še vedno prevladujoča, vendar pa se z uveljavljanjem decentralizacije s centralizacijo vitalnih funkcij povečuje samostojnost organizacijskih enot in izvajalcev dela.
- Usmerjenost na akcije, ne pa na delovne programe in na poročila o njih.
- Namesto statičnega, dinamično planiranje.
- Spodbujanje samostojnega mišljenja in inovativnost.
- Spoštovanje zaposlenih in pravičen sistem vrednotenja dela.
- Poudarjanje strokovnosti, sposobnosti in potrebe po stalnem izpopolnjevanju znanja (učeča skupnost).
- Poudarjanje klasičnih vrednot evropske civilizacije. Ker se stari vrednotni sistem še vedno ohranja, nove vrednote pa še niso zaživele, se izpostavlja zahtevo po lojalnosti.
- Implementacija informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Brejc (2000: 245) ugotavlja, da so izkušnje organizacijskih strokovnjakov in menedžerjev glede uvajanja organizacijskih sprememb podobne. Tudi če so dobro

¹³ Študij primera je bil opravljen v Republiki Sloveniji v obdobju 1991–1993.

pripravljene, se redno pojavljajo težave. Za nekatere uslužbence so organizacijske spremembe nekaj, kar moti njihov mir, kar prekinja tradicijo in spreminja njihove navade. Zaposlene je strah, da novih delovnih nalog ne bodo znali dobro opraviti, strah jih je pred morebitno izgubo zaposlitve ipd.

2.4.3 Spreminjanje organizacijske kulture v javni upravi

V državah konsolidirane demokracije se vsebine in problemi strukturne in zakonske reforme javne uprave, ko so velike teme že izčrpane, vedno bolj umikajo iz dnevnega reda pozornosti in zanimanja javnosti in politike. Nadomeščajo jih za kvaliteto življenja državljanek in državljanov in za konkurenčne možnosti gospodarstva in s tem učinkovitost družb, pa mogoče še bolj pomembne in odločujoče teme modernizacije javne uprave o njeni odprtosti, transparentnosti, učinkovitosti, dostopnosti in naravnosti k svojim notranjim in zunanjim strankam. Ob tem se v javni upravi vse bolj prepozna pomen ustrezne organizacijske kulture in klime, kot temeljne predpostavke, ki lahko še bolj kot nekatere druge vsebine, odločujoče vpliva na uspešnost javne uprave (Rman 2003: 136).

To izhodišče, ki temelji na (pre)oblikovanju organizacijske kulture za uspešno izvajanje institucionalnih sprememb, je glavni mobilizator nadaljnjih sprememb v javni upravi. In ravno reforma uslužbenskega sistema v tem trenutku pomeni odločujočo priložnost nadaljnje transformacije države s profesionalno državno upravo (Rman 2003: 136–139).

Ob institucionalnih spremembah v javni upravi kot posledici modernizacije upravnega sistema postaja temeljno vprašanje disonance in napetosti, ki nastane ob tem, ko se te spremembe ne odrazijo ustrezno v kulturnem sistemu javne uprave, pri nosilcih teh sprememb, t.j. uslužbencih in v njihovih sistemih vrednot, prepričanj, stališč, norm in običajev. Kultura, ki se počasneje spreminja, ob hitrih spremembah ni več, ali pa v manjši meri integrativen in koheziven element uprave in ne služi njeni sposobnosti prilagajanju okolju. Ta razkorak se lahko kaže celo v manjši učinkovitosti uprave. Njena disfunkcionalnost, ki zaostaja za formalnimi spremembami, lahko pri

uslužbencih in tudi uporabnikov njenih storitev povzroča napetosti, konflikte, frustracije in blokira energije za učinkovitost.

Temeljna predpostavka je, da ustrezna organizacijska kultura vpliva na uspešnost organizacije, oziroma kot pravi Stare (2003: 152), je organizacijska kultura »/.../ eden od pomembnih dejavnikov učinkovitosti organizacije, saj vpliva na način organiziranja dela, ravnanja s človeškimi viri, vodenja, nadzorovanja, načrtovanja, komuniciranja itd.«

Med prvinami organizacijske kulture, ki vplivajo na uspešnost organizacije, so najbolj pomembne zahteva po samoodgovornosti sodelavcev, skupinsko delo, participacija zaposlenih, aktivno informiranje, samostojnost pri določanju vsebine dela, humanizacija dela itd. (Kavčič in drugi 1994: 184).

Zagovorniki strateškega spreminjanja organizacijske kulture (Davies in Nutley in drugi v Pagon 2004: 1) izhajajo iz štirih predpostavk. Prvič, da v organizacijah obstaja opazna kultura, ki vpliva na kakovost in uspešnost dela. Drugič, da – čeprav je organizacijska kultura odporna na spremembe – obstaja določena možnost njenega oblikovanja in upravljanja. Tretjič, da je možno prepoznati določene značilnosti organizacijske kulture, ki spodbujevalno ali zaviralno vplivajo na uspešnost organizacije, kar menedžerjem omogoča razviti strategije za spreminjanje kulture. In četrtič, da bodo prednosti spremenjene kulture odtehtale morebitne disfunkcionalne posledice. Čeprav zaenkrat obstaja le malo empiričnih dokazov, da omenjene predpostavke držijo, pa strokovnjaki in praktiki kažejo povečano zanimanje za merjenje organizacijske kulture in za njeno povezanost z organizacijsko uspešnostjo. Tako je v zadnjih dveh desetletjih bilo razvitih mnogo pripomočkov za merjenje oziroma analiziranje organizacijske kulture, ki so bili nato uporabljeni v gospodarstvu, upravi, izobraževanju, zdravstvu ipd.

Heifetz in Hagberg (v Pagon 2004: 4) opisujeta sistematičen postopek, ki ga organizacije lahko uporabijo za spreminjanje svoje kulture. Ta postopek je sestavljen iz enajstih stopenj:

1. analiza okolja in ostalih vplivov na bodočo strategijo;

2. določitev osnovnih vrednot, ključnih za identiteto in namen organizacije, od katerih ne želite odstopati;
3. ustvarjanje skupne vizije glede tega, kakšna hoče organizacija postati;
4. analiza obstoječe kulture in določitev elementov, ki so potrebni sprememb;
5. določitev sprememb, potrebnih za izvedbo strategije in premostitev razkoraka;
6. opredelitev vloge vodstva organizacije pri vodenju sprememb kulture;
7. oblikovanje izvedbenega načrta s cilji, roki, kontrolnimi točkami in nosilci;
8. komuniciranje potrebe po spremembah in načrta sprememb ter motiviranje vseh vpletenih;
9. prepoznavanje ovir in virov odpora ter izdelava strategije za njihovo upravljanje;
10. institucionaliziranje, modeliranje in utrjevanje sprememb organizacijske kulture;
11. neprestano spremljanje organizacijske kulture in vzpostavljanje norme neprestanega učenja in spreminjanja.

Skupina strokovnjakov ameriškega socialnega skrbstva – Midwest Welfare Peer Assistance Network (v Pagon 2004: 7) je opisala tradicionalne in nastajajoče značilnosti organizacij s svojega področja, iz katerih lahko razberemo tudi potrebne spremembe v organizacijski kulturi v organizacijah naše javne uprave (glej tabelo 2.4.3.1).

Tabela 2.4.3.1: Spremembe v organizacijski kulturi

Tradicionalne značilnosti	Nastajajoče značilnosti
Poudarek na ugodnostih	Poudarek na vedenju
Neodvisna agencija	Mreža sodelujočih agencij
Omejen namen delovanja	Številni cilji
Interakcije, ki jih obvladuje agencija	Interakcije na pobudo uporabnikov
Komuniciranje od zgoraj navzdol	Komuniciranje med sodelavci
Neodvisni posamezniki	Timsko delo in sodelovanje
Usmerjenost na predpise	Profesionalna usmerjenost
Usmerjenost na podatke	Usmerjenost na ljudi
Blažitev problemov	Preprečevanje problemov
Omejene ciljne skupine	Široke ciljne skupine
Obravnavanje vseh uporabnikov enako	Personalizirana obravnava
Kratkoročna usmerjenost	Dolgoročna usmerjenost
Usmerjenost na proces	Usmerjenost na rezultate
Statično delovanje	Dinamično delovanje

Vir: Midwest Welfare Peer Assistance Network, 2000 v Pagon 2004: 7.

Delovanje javne uprave in njenega spreminjanja interpretiramo kot součinkovanje sociostrukturnega in kulturnega sistema¹⁴ v katerem zaposleni, nosilci sprememb in dogajanj, niso zgolj pasivni prejemniki posredovane realnosti, temveč sami v veliki meri prispevajo in oblikujejo pomene dogodkov in dejanj, s tem pa odločujoče vplivajo na uspešnost uvajanja sprememb (Rman 2003: 137).

Celoten sistem javne uprave se v sociostrukturnem delu vedno bolj umika od Webrovih splošnih načel delovanja; v kulturnem delu, ki je še vedno zgodovinsko in družbeno determiniran pa bo potrebno razvijati civilno družbeno in participativno dimenzijo. Rman (2003: 139) nadalje pravi, da zaposleni s prepoznavanjem pomena organizacijske kulture, sposobnostjo njenega spreminjanja in preoblikovanja predstavljajo glavnega mobilizatorja nadaljnjih sprememb v javni upravi.

¹⁴ Model Allaire, Firsiratu (1985).

3. POSAMEZNIK IN PROCES SPREMINJANJA JAVNE UPRAVE

Heraty in Morley (v Stare 2003: 146) menita, da je poglobljena razlika med uspešnimi in neuspešnimi organizacijami v zaposlenih in njihovem načinu dela. Poleg tega sta tudi mnenja, da pomenijo individualne sposobnosti zaposlenih največjo konkurenčno prednost.

Podobno poudarja tudi Srebotnjakova (1997: 301), ko pravi, da se moramo zavedati, da javni uslužbenec danes ni več pasiven posameznik, ki preprosto odreagira na sporočila svojih nadrejenih in na informacije iz okolja, temveč igra vedno bolj aktivno vlogo znotraj pravnih, vladnih, družbenih in organizacijskih sistemov. Javnega uslužbenca izoblikuje specifično okolje, v katerem dela in le-to oblikuje njegovo obnašanje in odločitve. Seveda pa poteka istočasno tudi obraten proces, kjer je od odločitev in dejanj javnega uslužbenca odvisna učinkovitost, profesionalnost in kakovost sistema.

V sodobni demokratični družbi so javni uslužbenci le eden izmed členov v široki mreži odnosov, ki jo sestavljajo skupaj zakonodajalci, izvrševalci, politiki in državljani, kar pomeni, da vloga uradnika ni le soobstajati, temveč po najboljših močeh služiti tem akterjem (Srebotnjak 1997: 301).

Prispevek posameznika k spreminjanju javne uprave je najprej precej določen z odnosom uprave do posameznika in z delom, ki ga posameznik opravlja, to je s položajem, ki ga zaseda v sistemu javne uprave. V tako določenih in razumljenih razmerah pa lahko razumemo tudi prispevek posameznika, s katerim neposredno sooblikuje in spreminja delovanje javnoupravne organizacije, v kateri se nahaja.

3.1 Človeške zmožnosti in kompetence posameznika

Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto, kar velja tudi v organizacijah javne uprave. Opravljanje določenega dela pa je odvisno od človeških zmožnosti, ki so, kot jih definira Brejc (2000: 31), »/.../ vsa tista znanja, sposobnosti, lastnosti, značilnosti in hotenja človeka, ki vplivajo na delovanje posameznika.«

Znanje uslužbenca vključuje tako pridobljena formalna šolska izobrazba, kot tudi vsa funkcionalna usposabljanja in izobraževanja, ki jih za zaposlene organizira oziroma jim omogoči organizacija, v kateri so zaposleni. Posebej v javni upravi se kot poglavitni pogoj za zasedbo določenega delovnega mesta zahteva formalna šolska izobrazba. Poleg izobrazbe pa ni mogoče zanemariti tudi druge sposobnosti posameznika, ki so lahko intelektualne, motorične, senzorične in mehanske. Javna uprava zaradi svoje specifične narave delovnih procesov daje prednost intelektualnim sposobnostim, s katerimi mislimo na inteligenco in nekatere umske sposobnosti. V upravnih dejavnostih se pojavljajo zelo raznovrstne vsebine in problemi. Tako kot je včasih potrebno hitro odzivanje na spremembe, hitra presoja in takojšnje ukrepanje, je spet drugič bolj pomembna sposobnost miselnega in kritičnega presojanja in razumevanja, sposobnost objektivnega zaznavanja stvarnosti in sposobnost za dolgoročno reševanje problemov. Zaradi sestavljenosti upravnega dela, raznovrstnosti okoliščin in problemov, s katerimi se srečujejo uslužbenci v javni upravi, je pomembna umska sposobnost logično mišljenje. Razumevanje vzrokov, posledic in povodov kaže na to sposobnost zaposlenega. Enakega pomena je tudi sposobnost razumevanja problemov oziroma hitro dojetje. V javni upravi se pojavlja mnogo odvečnih, nepomembnih vsebin, zato je pomembna sposobnost razlikovanja bistvenega od nebistvenega. Ravno tako pomembni sposobnosti učinkovitega uslužbenca sta tudi dober spomin in sposobnost koncentracije. Stalno spreminjanje okolja zahteva od zaposlenih tudi večjo ustvarjalnost, s katero so kos spremembam v ravnanju, drugačnim pristopom in načinu dela, ki jih zahtevajo nove okoliščine. Na delovanje uslužbenca pa nezanemarljivo vplivajo tudi njegove osebnostne lastnosti. Te so v procesu zaposlovanja za delodajalca težje ugotovljive, a prav tako kot znanje oziroma izobrazba in druge sposobnosti lahko ključne. Odvisno od vrste upravnega dela v organizaciji zahtevajo oziroma pričakujejo

ustrezne osebnostne lastnosti, kot so marljivost, natančnost, redoljubnost, točnost, poštenost, zanesljivost, molčečnost, iznajdljivost, odgovornost, vljudnost itd. Poleg osebnostnih lastnosti pa so v javnoupornih organizacijah zelo pomembne tudi socialne lastnosti posameznikov, med katere šteujemo sposobnost vodenja in sposobnost komuniciranja (Brejc 2000: 31–33).

Javni uslužbenec naj bi pri uresničevanju sistema odgovornosti imel naslednje osebnostne lastnosti (Radovič v Haček 2001: 67):

- samozavedanje (sem sodi tudi zavedanje lastne degenerativne težnje);
- samodisciplina;
- osredotočenost na delo (in ne nase);
- odprtost za kritiko;
- vztrajnost in doslednost;
- sposobnost prepričevanja in motiviranja drugih;
- konstruktivnost in nepristranskost ter
- pozitiven odnos do sebe, do drugih in do okolja.

3.2 Položaj in vedenje posameznika znotraj organizacije

Kot sem že omenila, je prispevek posameznika k spreminjanju javne uprave precej določen s položajem, ki ga ta zaseda v sistemu javne uprave. Položaj posameznika v organizaciji se nanaša na njegovo delovno mesto oziroma njegovo funkcijo v organizaciji, s čimer je povezana stopnja informiranosti, stopnja avtonomije in s tem možnosti samoorganizacije pri opravljanju delovnih nalog ter stopnja neposrednega sodelovanja pri poslovnem odločanju. Položaj posameznika je formalno torej opredeljen s položajem delovnega mesta v organizacijski strukturi. Iz tega seveda sledi, da imajo vodje oziroma upravni menedžerji večjo moč pri uvajanju sprememb v samem sistemu; je pa položaj posameznika mogoče opredeliti tudi kot osebno prizadevanje posameznika za vključenost v organizacijo kot skupnost zaposlenih, ki z medsebojnim sodelovanjem in komunikacijo dosegajo skupne poslovne cilje. V takem pomenu pa nas lahko zanima delovanje vsakega posameznika.

Vedenje posameznika je v veliki meri odvisna od njegove osebnosti, povezanosti z delom, sodelavci in organizacijo in s sposobnostjo oziroma načinom odzivanja na

spremembe in novosti, ki prihajajo tako iz notranjega kot zunanjega delovnega okolja. Posamezniki se med seboj razlikujejo, nekateri so aktivni, energični, ambiciozni, inventivni, drugi pa so spet drugačni. Povezanost z delom, s sodelavci in organizacijo se kaže v zadovoljstvu posameznikov pri delu in se nanaša na njihovo poistovetenje z delom in delovno organizacijo, pri čemer težijo k čim večji usklajenosti med svojimi željami in željami organizacije. Vedenje posameznika pa je iz sociološkega vidika vsekakor odvisna tudi od pričakovanja skupine, ki jo posamezniki tvorijo v organizaciji (Šporin 2005: 37).

Pričakovano obnašanje ljudi v različnih situacijah je kljub zaželenemu konsistentnemu obnašanju velikokrat neznanka. Vsekakor je ugodno, če se oseba, ki izvaja funkcije procesa menedžmenta, samoobvladuje. Poznamo namreč štiri osnovne vrste vedenja, tako v zasebnem okolju kot v organizaciji, v javni upravi še bolj izrazito (Berlogar in Novak 2006: 48):

- Vedenje, katerega se človek zaveda. Način ravnanja je zavesten in usmerjen k dosegi določenega cilja. Tako ravnanje je odvisno od vrednot posameznika. Po tej vrsti vedenja osebo poznajo tudi drugi.
- Vedenje in ravnanje, po katerem človeka spozna tudi okolica, vendar se oseba tega svojega ravnanja sploh ne zaveda. Tako ravnanje za menedžment ni zaželeno.
- Vedenja, mišljenja in ravnanja, ki pri človeku sicer obstajajo, vendar jih oseba želi zadržati le zase. Vzroki, da jih želi ohraniti zase so:
 - mišljenje, da določeno ravnanje v okolju ni sprejemljivo (npr.: določena ravnanja, katera izhajajo iz osebnih nagnjenj in osebnih okoliščin);
 - mišljenje, da določeno ravnanje škoduje dosegi osebnih in organizacijskih ciljev.
 - ravnanja, ki izbruhnejo nepričakovano, največkrat v izrednih okoliščinah (npr. ob večjih konfliktih, krizah, nesrečah ipd.).

3.3 Vidiki delovanja posameznika v procesih spreminjanja javne uprave

Vidikov, s katerimi posameznik najočitneje vpliva na delovanje javne uprave oziroma javno-upravne organizacije, je več. V nadaljevanju jih bom predstavila po skupinah, ki opredeljujejo delo oziroma odnos posameznika do: sebe, lastnega dela, organizacije, sodelavcev in delovnega okolja. V vsakem od teh odnosov je pomemben etični vidik, ki pa sem ga posebej predstavila že v prejšnjem poglavju pri obravnavi Zakona o javnih uslužbencih. Omenjeni vidik obsega načela ravnanja vsakega posameznika v javni upravi in je pogoj za uspešno delovanje javne uprave. Kot pravi Kovačeva (v Ferfila in drugi 2002: 244) so javni uslužbenci prvenstveno zavezani delati v javno dobro in etika upravnega dela je skupaj z drugimi predpisi tako podlaga tej nalogi. V nadaljevanju bom predstavila še druge vidike delovanja posameznika v okviru upravne organizacije, ki vplivajo na spreminjanje javne uprave in spodbujajo njeno učinkovitost. Ti vidiki se v realnosti med seboj prepletajo in součinkujejo med seboj v rezultatih.

3.3.1 Odnos posameznika do sebe

Osnovna predpostavka za uspešno delo posameznega javnega uslužbenca je, da se sam lahko spreminja. Sam bo na ta način lahko največ prispeval k uspešnosti upravne naloge. Pri tem je pomembno, da dobro pozna samega sebe, svoje pozitivne in negativne lastnosti in značilnosti. To mu omogoča, da predvideva, kje lahko pri sebi gradi, kje se lahko izpopolni in kje se lahko dopolni oziroma spremeni. Vsekakor pa je za ta proces pomemben vzvod motivacije, ki je pri posameznikih različna.

Stare (2003: 146) meni, da je razvijanje odnosa do sebe posamezniku sodobnega sveta največji izziv. In hkrati je tudi pogoj, do bo posameznik lahko spremljal hiter razvoj javne uprave in spodbujal spremembe v delovnih razmerah. Gre za naravnost posameznika k stalnem izpopolnjevanju in povečevanju sposobnosti na vseh življenjskih področjih.

3.3.1.1 Ideja o samorazvoju

Človek se ukvarja z vprašanji svojega razvoja že v času, ko se odloča za določeno vrsto šolanja oziroma izobraževanja in ko premišlja, kakšen poklic bo izbral, kaj bi rad delal v življenju, kaj bi rad postal. Kasneje se sprašuje o možnostih razvoja v okviru delovne dobe, delovne organizacije ter družbenega in širšega strokovnega delovanja. In še kasneje, kaj bo delal po končani delovni dobi (Možina in drugi 1984: 88).

Osebni razvoj bi lahko opredelili na osnovi treh komponent, in sicer:

1. osebni razvoj – razvoj osebnostnih lastnosti posameznika v širšem smislu. Pri tem mislimo na splet osebnostnih lastnosti, vrednot, nagnjenj, motivov, stališč, interesov.
2. strokovni razvoj – razvoj, dosežen s formalno in neformalno strokovno izobrazbo, razvoj znanja, sposobnosti in spretnosti, ki si jih je posameznik pridobil na poti svojega razvoja z vzgojo in izobraževanjem, izpopolnjevanjem in izkušnjami v delovnem okolju.
3. delovni razvoj – pomeni uveljavitev ali uspeh posameznika na nekem področju delovanja. Nanaša se tako na uspeh pri delu v organizaciji, kot tudi v družbenem življenju širše (Možina in drugi 1984: 90).

Dosedanje ugotovitve kažejo, da ljudje, ki si postavljajo cilje, dejansko dosegajo večje dosežke kot drugi. Ali povedano drugače, oseba, ki meni, da z nekim vedenjem oziroma delovanjem lahko doseže večje dosežke, to doseže, če si postavi ustrezne cilje in če zavestno stremi k realizaciji. Značilnosti tega procesa bi bile (Možina in drugi 1984: 31):

- zavedanje; osebe, ki so uspešne v doseganju ciljev, kažejo večjo stopnjo zavedanja, poznavanja sebe in vsega, kar se dogaja v delovnem okolju;
- pričakovanje uspeha; posamezniki, ki kažejo več pričakovanja v uspeh, so dejansko uspešnejši v doseganju ciljev;
- psihološka gotovost; le-ta se nanaša na izkušnje, ki jih ima posameznik z okolico: če so te izkušnje trdne in konsistentne, npr. član s samim seboj in organizacijo, potem obstaja občutek varnosti, sicer ne; v prvem primeru posamezniki veliko več dosežejo glede sprememb in ciljev;

- merjenje sprememb na poti k ciljem; posameznik, ki postavi merljive cilje in ki dopušta možnost povratnih informacij bo bolj uspešen kot tisti, ki si ne postavlja ciljev ali katerega cilji so ohlapni in nemerljivi;
- samokontrola in samoocenjevanje; osebe, ki imajo razvito potrebo po samokontroli oziroma, ki verjamejo v možnost obvladovanja okolice, bodo v doseganju ciljev uspešnejše. Takšne osebe so bolj živahne, stalno iščejo podatke, s pomočjo katerih bi lahko uravnavale svoje početje in bodoče obnašanje, so bolj odporne proti raznim neljubim dogodkom in raje povzamejo ukrepe za izboljšanje ter prevzemajo odgovornost za izvajanje akcije;
- vpliv rezultatov; posamezniki, ki upoštevajo dosežene rezultate in menijo, da jim ti podatki lahko služijo kot osnova za spremembe, so uspešnejši pri doseganju ciljev.

3.3.1.2 Splošna motivacija in motivacija za delo

Med temeljnimi gibalci človekovega razvoja so predvsem različne človekove potrebe. Ločimo primarne fiziološke in socialne potrebe, ki omogočajo preživetje in sekundarne potrebe, ki povečujejo zadovoljstvo človeka, če so zadovoljene. Zadovoljevanje primarnih potreb je samo po sebi umevno in človek za to ne potrebuje posebne spodbude, dočim za zadovoljevanje sekundarnih potreb, ki zadeva njegov socialni status, varnost, moč in podobno pa mora človek imeti dodaten motiv¹⁵, ki ga spodbudi k določeni dejavnosti. Torej obstajata splošna in posebna motivacija za delo. Nekdo ima npr. nizko splošno motivacijo, ima pa zato posebne motive za neko delo. Večje možnosti ima posameznik, ki ima visoko splošno motivacijo, saj navadno dosega v vseh dejavnostih primerne rezultate, kar je za spodbujanje spreminjanja oziroma učinkovitosti javne uprave pomembno dejstvo (Brejc 2000: 50).

Pomanjkanje motivacije je značilnost marsikateri organizacije in ne le javne uprave. Praksa dokazuje, da visoko motivirani uslužbenci delajo več in bolje kot pa slabo

¹⁵ »Motiv je vzgib, ki povzroči in usmerja človekovo dejavnost. Motiviranje pa je nizanje različnih motivov, ki naj spodbujajo določena ravnanja ljudi. Motivacija pa je psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi potreb« (Brejc 2000: 48).

motivirani. Vendar je motiviranje zaposlenih v javni upravi še posebej težavno, predvsem zaradi naslednjih okoliščin (Brejc 2000: 56):

- Javno mnenje ni nikoli naklonjeno javni upravi. Prevladujejo stereotipi o tem, da v javni upravi delajo malo ali nič, javno upravo krivijo tudi za napake drugih (npr. politike). V javni upravi občasno izvajajo akcije za zmanjševanje števila zaposlenih, vmes pa so, pogosto zaradi političnih razlogov, personalne spremembe. Vse navedene okoliščine negativno vplivajo na motiviranost uslužbencev. Pred volitvami, posebej še, če se pričakuje sprememba na vrhu, nastopi apatija, ker visoki državni uradniki ne vedo, kakšen bo njihov položaj po volitvah. Državna uprava deluje v obdobju pred volitvami na spodnji meji svojih zmogljivosti. Deluje le toliko, kolikor je nujno in se praviloma ne loteva novih projektov.
- Pomanjkanje jasnih ciljev otežuje zaposlenim v javni upravi razumevanje povezave med njihovimi dosežki in uspešnostjo organizacije.
- V nekaterih delih javne uprave so uslužbenci preobremenjeni – preveč dela in premalo časa.
- V javni upravi posamezniki ali skupine zelo redko dobijo priznanje za trud, za dobro opravljeno delo. Dosežkov javne uprave "nočeta" videti niti politika niti javnost.
- Komuniciranje je strogo formalno in zapleteno, pogosto poteka tudi v zaprtih krogih.

Vodilno osebje v javni upravi bo izboljšalo motiviranost zaposlenih, če bo zagotovilo naslednje posebne zahteve (Brejc 2000: 56):

- ustrezne delovne razmere, prijetno fizično delovno okolje;
- takšno oblikovanje dela, ki omogoča zaposlenim, da uporabljajo svoje zmožnosti na način, ki omogoča osebno in strokovno rast;
- takšen (fleksibilen) delovni čas, ki je prijazen za uslužbenca in njegovo družino ter ugoden za strokovno in socialno življenje posameznika;
- delovno okolje, kjer so pravice posameznika zaščitene in obstaja zadostna strpnost do posebnih značilnosti zaposlenih;
- timsko delo in komuniciranje, ki omogoča zaposlenim, da vedo, kaj se dogaja in zato lahko tudi sodelujejo pri odločanju v skladu s svojimi pristojnostmi.

Študij motivacijskih teorij in prakse omogoča vodilnemu osebju, da spoznajo in upoštevajo naslednja priporočila (Halachmi in Krogt v Brejc 2000: 57):

- zaposlene je treba seznaniti z možnimi izzivi in dosegljivimi cilji;
- uslužbenci morajo vedeti, ali dobro delajo ali ne. Imeti morajo pošteno povratno informacijo o svojem delu. Treba jim je pomagati, da se naučijo dobro delati in izboljšajo svojo učinkovitost;
- pomembne so razširitev pristojnosti in odgovornosti zaposlenih ter pospeševanje razvijanja vizije vsakega posameznika in njegove kariere v organizaciji;
- oblikovati je treba dobre delovne razmere, kar med drugim pomeni učinkovite delovne procese, zadostna in učinkovita delovna sredstva, prijetno vzdušje in organizacijsko kulturo ter zadostno participacijo zaposlenih pri odločanju;
- uskladiti je treba potrebe vodilnega osebja in zaposlenih in bolj upoštevati posameznika;
- preprečiti je treba negativno spiralo, ko nezadostna dejavnost uslužbencev povečuje nadzor vodilnega osebja, zmanjšuje pa samostojnost zaposlenih. Na koncu se pokaže v obliki zmanjšane učinkovitosti;
- izogibati se je treba pretiranim obremenitvam z delom, ker povzročajo stresne razmere in zato tudi zmanjšanje učinkovitosti;
- zaposlenim je treba pomagati, da se zavedo svojih pravih zmožnosti. Nestvarna samopodoba vodi ljudi v nerealistična pričakovanja glede njihove kariere in do frustracij;
- narediti je treba vse, da bi se zaposleni počutili, da jih obravnavajo pošteno in pravično;
- uslužbenci naj občutijo, da vodilno osebje skrbi zanje; za njihovo blaginjo prav toliko, kot za svojo.

3.3.2 Odnos posameznika do lastnega dela

V odnosu posameznega javnega uslužbenca do lastnega dela merimo najprej na opredelitev ključnih področij njegovega dela, delovnih nalog in pravil, ki jih mora upoštevati pri svojem delu (Stare 2003: 148).

V odnosu do dela bi morali upravni uslužbenci s perspektive etičnosti opravljanja dela dosledno upoštevati (Boštich 2000: 20):

- moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in za druge namene,
- moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh in
- moralne in etične norme pri opravljanju nadzorstva nad uresničevanjem upravnih predpisov.

Naslednja bistvena stvar, ki krepi prispevek posameznika pri razvoju javne uprave pa je vsekakor ustrezna usposobljenost za strokovno delo, ki ga opravlja, za kar pa je nujen razvoj posameznika na delovnem področju. Da bi bilo delo, ki ga opravlja posameznik kakovostno opravljeno, sta potrebna v profesionalnem življenju posameznika vseskozi izobraževanje in usposabljanje.

Kako lahko zagotovimo, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev? Odgovor je s strokovnostjo. Potrebujemo javne uslužbence, ki se spoznajo na področje svojega delovanja, strokovnjake, brez katerih politik ni mogoče niti učinkovito oblikovati niti izvajati (Brezovšek 2000: 265). Gre za profesionalni vidik znotraj sistema javnih uslužbencev. Brezovšek (2000: 265–266) naprej meni, da uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva.

3.3.2.1 Izobraževanje in usposabljanje – pot do strokovnosti

Znanje je temeljni pogoj za opravljanje kakršnegakoli kompleksnega dela. Upravno delo je danes prav gotovo izjemno kompleksno in zahteva dobro usposobljene javne uslužbenke. Pomena zlasti usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev oziroma pomena razširitve in dograjevanja njihove strokovnosti ni potrebno posebej utemeljevati, saj brez znanja ni mogoče vzdrževati niti obstoječega stanja, sploh pa ni mogoče zagotavljati nadaljnjega razvoja sistema javne uprave. Vlaganje v znanje javnih uslužbencev pomeni daljnosežno investicijo, ki že v relativno kratkem časovnem obdobju prinaša vidne rezultate. Ti rezultati so predvsem kakovostno, učinkovito in zakonito delo javnih uslužbencev, kar v povratni zvezi vpliva ravno na racionalnejšo porabo proračunskih sredstev in s tem globalno racionalizacijo delovanja sistema javne uprave ter racionalizacijo porabe javnih sredstev. Poleg tega zagotavlja dvigovanje ravni znanja javnih uslužbencev tudi dvig ravni zakonitosti dela javne uprave, kar pomeni boljše oziroma kakovostnejše varstvo pravic in svoboščin državljanov in pravnih oseb v državi. Za posameznika sta usposabljanje in izpopolnjevanje orodje za izboljševanje spretnosti na delovnem mestu. Vendar pa je lahko in tudi mora biti več kot samo to. Učinkovito usposabljanje in izpopolnjevanje prispevata k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu vsakega javnega uslužbenca. Imata pa tudi pomembno vlogo pri ohranjanju visoke ravni kakovosti delovnega življenja na vseh organizacijskih ravneh.¹⁶

»Izobraževanje razumemo kot proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti« (Brejc 2000: 59). V ožjem pomenu besede pomeni izobraževanje pridobivanje formalne šolske izobrazbe, v širšem smislu pa vključuje še usposabljanje in izpopolnjevanje. Usposabljanje je proces razvijanja posameznikovih sposobnosti, dočim izpopolnjevanje pomeni predvsem dopolnjevanje znanja (Brejc 2000: 59).

Formalna izobrazba, ki jo posameznik pridobi s končanim šolanjem, ne zadošča več za uspešno opravljanje poklica. Diploma srednje, višje ali visoke šole in fakultete je zgolj izhodišče za domnevo o človekovem znanju in sposobnostih. Znanja,

¹⁶ Glej Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Vlada RS, Ljubljana. Str. 7.

pridobljena med formalnim izobraževanjem, hitro zastarajo, zato v izobraževalnem procesu vse bolj prevladujejo vsebine, ki razvijajo človekove sposobnosti, da razume stvarnost. Da bi posameznik lahko razumel spremembe in se glede na njih ustrezno odzval, potrebuje stalno nova znanja in sposobnosti razvijanja in uporabe le-tega. Sodobna družba je učeča družba, kar pomeni, da se proces pridobivanja znanj in razvijanja sposobnosti nadaljuje tudi po diplomi, zato si posameznik ne more več privoščiti lagodnosti utečenega in stabilnega okolja, ker kot tako skorajda ne obstaja več, zato se mora posameznik vseskozi razvijati, da se uspešno odziva na hitre spremembe (Brejc 2000: 58).

Za javno upravo, kot tudi za vse organizacije, ki stremijo po razvoju in spreminjanju, je pomembno, da je izobraževanje zaposlenih načrtovano trajno in da to postane vrednota tako za organizacijo kot tudi za posameznika, ki je zaposlen v njej.

Medtem ko nekateri govorijo o "vseživljenjskem izobraževanju", drugi raje uporabljajo izraz "vseživljenjsko učenje". Boshier (v Komisija Evropske skupnosti 2000: 8) poudarja bistveno razliko med obema konceptoma; pojem učenje razume kot osebno odgovornost posameznikov za lastni intelektualni razvoj; izraz vseživljenjsko izobraževanje pa po njegovem opozarja na družbene pogoje, ki morajo biti zagotovljeni v ta namen.

Vseživljenjsko učenje vključuje vse namerne učne aktivnosti skozi celotno posameznikovo življenje, ki so namenjene izboljšanju znanja, spretnosti in sposobnosti v okviru osebnega, državlanskega, socialnega ali poklicnega razvoja (Statistični urad RS 2005: 14).

Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev oblikujejo vodilna načela, med njimi še posebno:

1. Vseživljenjsko učenje je pravica in dolžnost vseh javnih uslužbencev neglede na njihove naloge ali organ zaposlitve.
2. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev je sestavni del kadrovske politike ter je skladno z interesi posameznika in upravnega organa.
3. Za strokovni razvoj javnih uslužbencev so odgovorni posamezniki, pa tudi državni organi, v katerih so zaposleni. Zanj je potrebno tesno in dejavno sodelovanje

javnih uslužbencev, vodij na vseh ravneh upravne organizacije in kadrovskih specialistov ob podpori najvišjega vodstva.

4. Vlaganje v strokovni razvoj javnih uslužbencev podpira učinkovitost in uspešnost upravnega dela. Odločitve o njihovem izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju so naložbene odločitve ter jih je treba sprejemati odgovorno in skladno z ustreznimi predpisi.
5. Stalno, sistematično in načrtovano usposabljanje in izpopolnjevanje sta izhodišče prizadevanja za doseganje poslovne odličnosti ter zagotavljanje in ohranjanje najvišjih standardov kakovosti. Odsevata temeljne vrednote državne uprave, kakršne so strokovnost, zakonitost, odličnost, pravočasnost, preglednost in dostopnost storitev.
6. Sooblikujeta organizacijsko kulturo, spodbujata vključenost in krepi občutek pripadnosti javnih uslužbencev v javni (državni) upravi.
7. Na individualni ravni izboljšujeta strokovno učinkovitost, večata motivacijo za delo v upravi in prispevata k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu vsakega javnega uslužbenca.¹⁷

V javni upravi so, kakor tudi v drugih organizacijah, v ospredju cilji in potrebe organizacije na eni strani, in interesi, potrebe in želje posameznika na drugi strani. Pomembno je, da organizacija vidi in upošteva izražene individualne potrebe, tudi glede izobraževanja in usposabljanja. Organizacija naj bi omogočila posamezniku, da se osebno razvija, saj posameznika prav prek izobraževanja in usposabljanja s svojim znanjem in strokovnostjo prispeva k učinkovitejšemu doseganju ciljev organizacije. Zaposleni se izobražuje in usposablja na lastno željo ali na zahtevo delodajalca zaradi potrebe po ohranitvi delovnega mesta, saj se pogoji dela stalno spreminjajo in posodablajo in se mora vzporedno s spremembami razvijati in izpolnjevati tudi posameznik, ki opravlja dela na posameznih delovnih mestih. Kranjčeva ugotavlja, da posamezniki, ki se izobražujejo na zahtevo delodajalca in ne na lastno željo, niso tako uspešni kot tisti, ki jih delodajalec motivira k prostovoljnemu izobraževanju (Kranjc 1979: 234).

¹⁷ Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Vlada RS, Ljubljana.

3.3.3 Odnos posameznika do organizacije (javne uprave)

3.3.3.1 Poznavanje ciljev in sistema javne uprave

Posameznik mora poznati delovanje in sistem javne uprave. Razumeti mora cilje delovanja upravne organizacije, v kateri dela, ter seveda cilje svojega oddelka in nenazadnje tudi cilje svojega delovnega mesta. Omenjene zahteve je mogoče doseči, če so cilji delovanja jasno definirani. Brez poznanih ciljev delovanja ni mogoče določiti vsebine dela, in če ne vemo, zakaj delati, ali če vemo, da delo ne omogoči doseganja ciljev, Stare (2003: 149) sprašuje, zakaj bi potem delo sploh opravljali in se trudili s povečevanjem učinkovitosti takšnega dela?

Kovačeva (2000a: 292) poudarja, da je bistven primanjkljaj naše uprave za učinkovito delo v pomanjkanju poslanstva in pravni regulaciji kot edinemu nadomestilu le-tega. Posameznik pa bo šele z upoštevanjem jasno definirane cilja delovanja organizacije lahko pripomogel k organizacijski učinkovitosti in uspešnosti upravnega dela.

Poleg poznavanja sistema javne uprave in ciljev delovanja javnoupavne organizacije pa je treba poznati tudi osnovne etične vidike, sistem vrednot, normative in principe delovanja konkretne upravne organizacije ter način izvajanja njenih osnovnih funkcij organiziranega delovanja (Stare 2003: 149).

Odnos do organizacije zajema tudi odgovoren odnos do virov. Za učinkovito ravnanje z viri pa je odgovoren vsak posameznik (Stare 2003: 150).

Pripadnost zaposlenih tudi označuje odnos posameznika do organizacije. Pripadnost se nanaša na zvestobo, lojalnost in zaupanje organizaciji. Vsebuje več komponent:

- identifikacijo s cilji in vrednotami,
- željo pripadati organizaciji,
- pripravljenost in željo delati v korist organizacije (Armstrong v Marzel 2000: 351).

Za psihološki pristop pripadnosti je značilno, da je po svojem bistvu zelo podoben konceptu identifikacije in razume pripadnost kot aktivno in pozitivno naravnost posameznika do organizacije. Primer tovrstnega razumevanja je opredelitev, ki jo je

predlagal Porter s sodelavci (v Podnar 2006: 2), in pravi, da je pripadnost »/.../ intenzivnost posameznikove identifikacije z organizacijo in vpletenosti v določeno organizacijo.« Avtorji izpostavijo tri komponente pripadnosti:

1. močna vera v in sprejemanje organizacijskih ciljev in vrednot;
2. pripravljenost vložiti dodaten napor za dobro organizacije,
3. neomajna želja ostati član organizacije (Porter in drugi v Podnar 2006: 2).

Tovrstni pristop poudarja psihološko povezanost, ki naj bi jo posameznik imel v odnosu do organizacije in sodelavcev, s katerimi dela oziroma je v delovnem odnosu.

Buchanan (v Podnar 2006: 3) pa je ugotavljal, da organizacijska pripadnost v literaturi med drugim pomeni:

- pripravljenost zaposlenih (članov), da izkažejo veliko stopnjo napora v prid organizacije,
- visoko željo ostati v organizaciji, stopnjo lojalnosti, sprejemanje glavnih vrednot in ciljev (organizacije),
- pozitivno vrednotenje organizacije skupaj z recipročnim nizom obligacij med podjetjem in zaposlenimi.

3.3.4 Odnos posameznika do sodelavcev

Ko tako raziskujemo druge smeri pri iskanju vzgibov, ki naj bi pripravili človeka do tega, da bi delal bolje oziroma učinkoviteje, se kaj hitro spomnimo na medsebojne odnose vseh, ki sodelujejo pri delu. Znano dejstvo je namreč, da so neurejeni medosebni odnosi najhujši strup za dobro delo v skupnosti in za življenje v njej nasploh. Zatorej seveda pričakujemo, da se bo z urejanjem teh odnosov tudi delo izboljševalo (Mikeln 2002: 5).

V vsaki organizaciji obstaja poleg formalne tudi neformalna organizacijska struktura in skladno s tem lahko poteka tudi komuniciranje. Večina informacij v upravi poteka po ustaljenih komunikacijskih kanalih, znaten del pa po neformalnih poteh. Organizacijska struktura je razmeroma trajen sistem delitve dela in medsebojnega povezovanja organizacijskih enot oz. delovnih opravil, je sorazmerno trajno določanje

medsebojnih odnosov med delovnimi mesti in posameznimi organizacijskimi vlogami. Komunikacijska mreža pa je mnogo bolj povezana z dejavnostjo upravne organizacije, zato se podoba komunikacijskih povezav spreminja od primera do primera, medtem ko se organizacijska struktura ne spreminja tako hitro (Pusić v Brejc 2000: 86).

3.3.4.1 Medosebni odnosi in komuniciranje med posamezniki

Medosebni odnosi nastajajo na dva načina (Možina in drugi 1984: 35):

1. institucionalni način – je temeljni način oblikovanja odnosov v delovnem okolju. Z vstopom v delovno organizacijo njeni člani ob izvajanju delovnih nalog vzpostavljajo medsebojne odnose; odnose, t.j. pravice, dolžnosti in odgovornosti pri delu.
2. spontani način – odnosi med člani delovnega kolektiva nastajajo tudi v zvezi z mnogimi osebnimi vprašanji in problemi posameznikov oziroma v zvezi s privatnimi potrebami.

Ti odnosi pa se manifestirajo na dva načina, bodisi kot odnosi sodelovanja ali pa kot konfliktni odnosi. Zelo kompleksni in mnogokrat neprimerni so medsebojni odnosi med sodelavci znotraj upravne organizacije. Zdrava tekmovalnost se velikokrat prelevi v nevzdržno rivalstvo za doseg želenega cilja, ki je največkrat napredovanje. Takšno rivalstvo se največkrat pojavlja med zaposlenimi na enakih delovnih mestih in zaradi kršenja spoštovanja dostojanstva, osebne integritete in dobrega imena sodelavcev onemogoča kvaliteto delovnega življenja, ki je na svoj način pospeševalec učinkovitosti celotne organizacije.

Spremembe v organiziranosti, procesi decentralizacije, dekoncentracije in podobno zahtevajo spremembe v ravnanju vseh zaposlenih. Posamezniki pridobivajo večje pristojnosti in odgovornosti, zmanjšuje se pomen specializacije, povečuje pa se pomen timskega dela, ki temelji na medosebnih odnosih. »Gradnja kakovostnih odnosov temelji na komuniciranju, ki vključuje prav vse člane organizacije /.../« (Rakun 2002: 805).

Bistvo komuniciranja¹⁸ je oddajanje in sprejemanje sporočil, da jih udeleženci komuniciranja razumejo. Komuniciranje v organizaciji je pretok informacij v organizacijski strukturi. Komunikacije v upravi pa so sredstva in metode, s katerimi prenašajo informacije zaradi vpliva na ravnanje ljudi v njihovih organizacijskih vlogah (Brejc 2000: 85).

Obvladovanje osnovne komunikacijske spretnosti ter razumevanje pomena različnih oblik sporazumevanja v medsebojnih odnosih je pri delu javnega uslužbenca zelo pomembno. Za učinkovito in razumljivo komuniciranje je treba poznati tako sestavine (ravni, motnje ...) kot vrste (neverbalne, verbalne) komunikacije, vzroke za nastanek konfliktnih situacij in etiketo poslovnega komuniciranja.¹⁹

Interpersonalna komunikacija²⁰ je hoteno ali nehoteno, zavestno ali nezavedno, načrtovano ali nenačrtovano pošiljanje, sprejemanje in delovanje sporočil v medsebojnih neposrednih odnosih ljudi. Medčloveška komunikacija je nepopolna, če ta sporočila pošiljamo nehote, nenačrtovano in nezavedno ter brez povratnih informacij. Če sporočila pošiljamo hote, načrtovano in zavestno ter iščemo in sprejemamo povratne informacije, je naša komunikacija popolna (Berlogar 2006: 23).

Če je vsaka izmed sestavin komunikacijskega procesa izpeljana skladno s pričakovanji, bo komuniciranje učinkovito. Pri tem pa se pojavljajo številne napake (Možina in Damjan 1993: 43):

- preden spregovorimo, ne vemo natančno, kaj bomo povedali;
- hočemo povedati preveč naenkrat;
- informacije so pomanjkljive, nepovezane in ni jasno, kaj je bistvo;
- ne upoštevamo stopnje sprejemnikove informiranosti o določeni temi;
- sporočilo ni prilagojeno referenčnemu okviru posameznika;

¹⁸ Beseda »komuniciranje« izhaja iz latinske besede »communicare« in pomeni »napraviti skupno, deliti kaj s kom, sporočiti, priobčiti, občevati, v medsebojni zvezi biti, spojen biti, vezati« (Verbinc v Brejc 2003: 85).

¹⁹ Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008. Vlada RS, Ljubljana. Str. 16.

²⁰ To je medosebna komunikacija, ki si odvija med dvema posameznikoma, ponavadi iz oči v oči. Temelji na osebni komunikaciji. Ena najpomembnejših posledic medosebnega komuniciranja so medosebni odnosi (Berlogar 2006: 37).

- sprejemnik ne posveča izključne pozornosti pošiljatelju;
- sprejemnik se osredotoči na podrobnosti namesto na celoto;
- sprejemnik razmišlja, kaj bo odgovoril, še preden je slišal do konca;
- sprejemnik ocenjuje, če ima oddajnik prav ali ne, še preden je dobro razumel sporočilo.

Torrington (v Brejc 2000: 57) navaja naslednje ovire pri komuniciranju:

- stališča, vrednote, prepričanja, ki jih zaposleni težko spreminjajo;
- stereotipi o nekaterih ljudeh, organih, političnih subjektih;
- kognitivna disonanca. (Sprejemnik informacijo sprejme, si jo zapomni in uporabi, če je skladna z njegovim pričakovanjem. Če pa ni takšna, je ne bo poskušal razumeti, hitro jo bo pozabil in je ne bo uporabil);
- halo učinek. (Kadar poslušamo koga, ki ga cenimo, mu verjamemo in zaupamo, je velika verjetnost, da bomo soglašali s tistim, kar govori. Če pa o nekom govore, da ni vreden zaupanja, če ga mediji in okolica prikazujejo v negativni luči, tistega kar govori, ne bomo verjeli ali pa sprejeli le z veliko previdnostjo);
- semantične težave in žargon. (Posamezne besede in besedne zveze imajo na nekaterih geografskih območjih in v profesionalnih skupinah svojstven pomen. Če teh posebnosti ne poznamo, ne razumemo sporočila);
- premajhna pozornost in pozabljivost. (Ljudje pogosto niso dovolj pozorni na to, kar je bilo rečeno. Približno polovico tistega, kar slišimo, pozabimo v nekaj urah in le 10% nam ostane v spominu po dveh, treh dneh.)

Proučevanje medsebojne dinamike in vsebine odnosov se ukvarja predvsem z vprašanji, v kakšnem medsebojnem odnosu sta oddajnik in sprejemnik, glede na vsebino njunega komuniciranja. Njun medsebojni odnos namreč lahko močno vpliva na potek komunikacije. Možni primeri odnosov iz obravnavanega vidika so:

- s sogovornikom se lahko strinjamo po vsebinski plati in smo obenem z njim v dobrih odnosih;
- z nekom se lahko strinjamo na vsebinski ravni komunikacije, vendar smo z njim obenem v slabih odnosih. Takšna komunikacija se navadno pretrga;
- z nekom se ne strinjamo na vsebinski ravni komunikacije, smo pa z njim (kljub temu) v dobrih odnosih. Nestrinjanje na odnose ne bo vplivalo;

- z nekom se strinjamo, vendar se obenem z njim ne maramo, se celo medsebojno izogibamo ipd;
- z nekom se ne strinjamo samo zato, ker se ne maramo. Ker se ne maramo, se niti nočemo dogovarjati;
- ker se z nekom ne strinjamo, se z njim tudi ne maramo. Vsebina določenega sporočila je namreč vplivala na medosebne odnose;
- ker smo zelo zainteresirani za dobre odnose z nekom, jih nočemo ogroziti, zato se na videz strinjamo. Sprejmemo tudi vsebino, katero sicer ne bi sprejeli (Berlogar in Novak 2006: 11).

3.3.5 Odnos posameznika do okolja (javnosti in uporabnikov)

Košir (1997: 283) pravi, da je izrednega pomena, da se v odnosu do stranke javni uslužbenec ne postavlja v nadrejen položaj in da mora pravično in enakopravno obravnavati vsakega državljana. Naloga javnega uslužbenca je tudi, da uporabnike obvešča o ciljih in metodah dela upravnih organov. Torej, da jih obvešča o pravicah, ki jih imajo in o pravilih samega postopka, v katerem so udeleženi.

Stare (2003: 153) ugotavlja, da se učinkovitost upravnega dela povečuje tudi z zadovoljstvom strank.

4. EMPIRIČNA RAZISKAVA

Za konec sem se odločila narediti krajšo empirično raziskavo, ki mi bo pomagala zaokrožiti končne ugotovitve. In sicer, zanimalo me je, kako javni uslužbenci dojemajo organizacijo (javno upravo), v kateri so zaposleni in sebe v procesih spreminjanja javne uprave na splošno. Zanimalo me je zadovoljstvo javnih uslužbencev in njihov odnos do svojega dela, sodelavcev, nadrejenih in okolja.

Pri raziskavi je sodelovalo 32 naključno izbranih javnih uslužbencev, zaposlenih na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Upravni enoti Tolmin in Mestni občini Ljubljana.

Tabela 4.1 (v %)

N=32

VPRAŠANJE	DA	NE	SKUPAJ
Menite, da se je z novim Zakonom o javnih uslužbencih izboljšal položaj javnega uslužbenca?	34,38	65,62	100
Menite, da imate vse možnosti, da sledite spremembam, ki vplivajo na vaše delo?	65,62	34,38	100
Ali ste mnenja, da vsak posameznik v vaši organizaciji prispeva k uspehu javne uprave?	84,37	15,63	100

Iz tabele 4.1 je razvidno, da se je od 32-ih anketirancev na vprašanje **»Menite, da se je z novim Zakonom o javnih uslužbencih izboljšal položaj javnega uslužbenca?«** 65,62 odstotka vprašanih opredelilo odklonilno, kar pomeni, da je skoraj dvotretjinska večina nezadovoljna z zakonom. Najprej je vsekakor treba upoštevati relativno majhen vzorec anketirancev, zaradi česar ne moremo z gotovostjo trditi, da tako nezadovoljstvo velja za večino javnih uslužbencev v Sloveniji. Iz dobljenih rezultatov pa se med javnimi uslužbenci sigurno kaže trend nezadovoljstva z zakonom.

Na drugo vprašanje (glej tabelo 4.1), **»Menite, da imate vse možnosti, da sledite spremembam, ki vplivajo na vaše delo?«**, pa je skoraj dve tretjini vprašanih

odgovorilo pritrdilno, kar kaže na relativno dobro vpetost posameznikov v procese spreminjanja javne uprave, te odgovore pa lahko posredno razumemo tudi kot zadovoljstvo zaposlenih s kadrovskim menedžmentom v javni upravi. Na tem mestu pa ne smemo zanemariti tudi 34,38 odstotkov, ki menijo, da nimajo vseh možnosti, da sledijo spremembam na delovnem mestu.

Pri odgovoru na vprašanje **»Ali ste mnenja, da vsak posameznik v vaši organizaciji prispeva k uspehu javne uprave?«** (glej tabelo 4.1) so bili anketiranci najbolj enotni. Za pritrdilen odgovor se jih je namreč opredelilo kar 84,37 odstotka. To pomeni, da javni uslužbenci v veliki večini visoko ocenjujejo in vrednotijo prispevek posameznika in njegovega dela v javnoupjavni organizaciji, kar seveda posredno kaže tudi na visoko stopnjo prepričanja v možnosti vplivanja posameznika na uspešnost javne uprave.

Tabela 4.2 (v%)

N=32

Ali po vašem mnenju uvedene novosti prispevajo k učinkovitejšemu in uspešnejšemu javnemu uslužbencu?	DA	NE	SKUPAJ
PLAČNI SISTEM	21,88	78,12	100
OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI	62,5	37,5	100
SISTEM NAPREDOVANJA IN KARIERNI SISTEM	56,25	43,75	100
IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE	68,75	31,25	100
LETNI RAZGOVOR	46,87	53,13	100

Zakon o javnih uslužbencih je prinesel kar nekaj novosti na področju kadrovske organizacije. V drugem delu ankete me je zato zanimalo, kako javni uslužbenci ocenjujejo vpliv nekaterih izmed teh novosti na delo posameznega javnega uslužbenca. Četrto vprašanje (glej tabelo 4.2) se je torej glasilo: **»Ali po vašem mnenju uvedene novosti prispevajo k učinkovitejšemu in uspešnejšemu javnemu uslužbencu?«**

Ugotovila sem, da večina javnih uslužbencev meni, da uvedene spremembe na področju kadrovske organizacije vplivajo na učinkovitost in uspešnost dela posameznega javnega uslužbenca. Vendar z izjemo dveh sprememb, glede katerih

anketiranci v večini niso zadovoljni, in sicer s plačnim sistemom (78,13%) in letnim razgovorom (53,13%), medtem ko so z ostalimi spremembami v večini zadovoljni: ocenjevanje delovne uspešnosti (62,5%), sistem napredovanja in karierni sistem (56,25%), izobraževanje in usposabljanje (68,75%).

Po mojem mnenju se pri rezultatu glede plačnega sistema mora upoštevati splošno nezadovoljstvo s plačami v Sloveniji, tako da ta rezultat najverjetneje vsebuje tudi druge konotacije. Je pa ugotovljeno nezadovoljstvo s plačnim sistemom sigurno botrovalo tudi odklonilnemu odgovoru pri prvem vprašanju o novem Zakonu o javnih uslužbencih in položaju javnih uslužbencev po sprejetju zakona (glej tabelo 4.1).

V nadaljevanju so anketiranci imeli možnost izraziti stopnjo strinjanja oziroma nestrinjanja s posameznimi trditvami, pri čemer je odgovor 1 pomenil, da se s trditvijo nikakor ne strinjajo, 5 pa da se strinjajo popolnoma. V tabeli so navedene trditve in najpogostejši odgovori, ki so jih k posamični trditvi izbrali sodelujoči anketiranci.

Tabela 4.3: Zadovoljstvo javnih uslužbencev ²¹

1. Za delo, ki ga opravljam, sem zadostno motiviran(a).
 - ocena 2 (se ne strinjam) 21,88%,
 - ocena 3 (se strinjam) 21,88%,
 - ocena 4 (se zelo strinjam) 21,88%
2. Pri delu imam prijeten občutek, da sem ga sposoben(a) dobro opravljati.
 - ocena 5 (popolnoma se strinjam) 56,25%
3. Sposoben(na) sem več, kot se od mene zahteva.
 - ocena 3 (se strinjam) 53,13%
4. Dodatna izobraževanja v okviru zaposlitvene organizacije mi pomenijo izziv.
 - ocena 2 (se ne strinjam) 28,13%
5. Sodelavci mnogo bolj sodelujemo kot tekmujemo.
 - ocena 3 (se strinjam) 43,75%
6. Ena od težav pri mojem delu je, da sem včasih odvisen(na) od dela od mojih sodelavcev.

²¹ V tem delu ankete sem uporabila tudi nekaj anketnih trditev iz raziskave, ki jo je opravilo Ministrstvo za javno upravo. Glej: Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah od 1.1.2004 do 31.12.2004 . Ministrstvo za javno upravo (2005) . Str. 4–5.

- ocena 4 (se zelo strinjam) 34,38%
- 7. S sodelavci se dobro razumemo in na delu vlada sproščeno vzdušje.
 - ocena 3 (se strinjam) 43,75%
- 8. Nadrejeni in jaz smo istega mnenja o tem, kako naj bi jaz opravljal(a) svoje delo.
 - ocena 3 (se strinjam) 40,63%
- 9. Menim, da sem pomemben član naše organizacije.
 - ocena 3 (se strinjam) 31,25%
- 10. Občutek imam, da ne razumem vsebine nalog, ki jih opravljamo v naši organizaciji.
 - ocena 2 (se ne strinjam) 75%
- 11. Pri svojem delu imam vse možnosti, da zadovoljim potrebe strank oziroma javnosti.
 - ocena 3 (se strinjam) 31,25%
- 12. Stranke oziroma javnost nemalokrat nestrpno pokažejo svoje zahteve in pravice.
 - ocena 3 (se strinjam) 46,87%

Pri 1. trditvi (glej tabelo 4.3) takoj opazimo, da so bili odgovori precej razpršeni po lestvici vrednotenja, anketiranci so se namreč zelo različno opredelili glede njihove motivacije za delo. Vsekakor ne gre zanemariti odstotek, ki priča nezadostni motiviranosti pri delu. Pri delu ima velika večina prijeten občutek in je mnenja, da ga je sposoben(a) dobro opravljati (2. trditev). Večina je tudi mnenja, da so sposobni celo več, kot se od njih zahteva (3. trditev). Pri 4. trditvi glede dodatnega izobraževanja pa je večina izrazila nestrinjanje glede izobraževanja kot osebnega izziva, čeprav je treba poudariti, da so bili odstotki pri relativno majhnem vzorcu, kot je naš, podobni in je zato treba dodati, da se je pri tej trditvi pozitivno opredelilo skupno 50% vprašanih. Ta rezultat nam pokaže, da posamezniki zelo različno vrednotijo pomen znanja in usposobljenosti za delo, mogoče pa ta odgovor neposredno spet kaže na pomanjkanje motivacije za delo pri nekaterih posameznikih.

Glede odnosa posameznika do sodelavcev pa so se anketiranci opredeljevali bolj enotno. In sicer je večina njih mnenja, da pri delu veliko bolj prevladuje odnos sodelovanja kot pa tekmovanja (5. trditev), in večina tudi meni, da se med sabo

razumejo in da pri delu vlada sproščeno vzdušje (7. trditev). Čeprav pa se, za razliko od rezultatov 5. trditve, kjer je bilo veliko manj negativnih stališč (skupno 6,25%), pri 7. trditvi (»S sodelavci se dobro razumemo in na delu vlada sproščeno vzdušje.«) skupno kar 35% vprašanih negativno opredeli do izjave, kar pove o določeni stopnji nezadovoljivih odnosih med sodelavci in slabo delovno klimo. 34,38% anketirancev se zelo strinja, da je včasih odvisna od dela od svojih sodelavcev in smatra to kot težavno (6. trditev).

Pri 8. trditvi me je zanimal odnos javnega uslužbenca do nadrejenih. Večina je bila mnenja, da so z nadrejenim usklajeni glede načina opravljanja njihovega dela.

Večina vprašanih se počuti pomemben član organizacije (9. trditev) in velika večina se ne strinja s trditvijo, da naj ne bi razumeli vsebine nalog, ki jih opravljajo v njihovi organizaciji (10. trditev).

Da imajo pri svojem delu vse možnosti za zadovoljitev potreb strank oziroma javnosti se je izrekla večina vprašanih (11. trditev), je pa velika večina opredelila svoje mnenje, da stranke oziroma javnost nemalokrat nestrpno pokažejo svoje zahteve in pravice (12. trditev). Pri teh rezultatih bi dodala, da ni niti en anketiranec podal odgovora, ki bi kazal na nestrinjanje s to trditvijo.

5. ZAKLJUČEK

Diplomska naloga je v svojem raziskovanju zasledovala predvsem tri cilje. In sicer je bil prvi cilj predstavitev vidikov spreminjanja javne uprave v sodoben upravni sistem, druga dva cilja, ki sta usmerjala potek naloge, pa sta bila povezana s predpostavko, ki je bila predstavljena v začetku naloge. Hipoteza je preverjala predvidevanje, da je v sklopu procesov modernizacije javne uprave skrb za človeške vire pomemben del preobrazbe javne uprave in da je s tem tudi vloga posameznika – javnega uslužbenca v procesih spreminjanja javne uprave večja kot kdaj koli prej.

Brezovšek (2003: 72) pravi, da sodobna oziroma moderna uprava pomeni konec dilentantizma v procesu upravljanja države. To ni več posel za izobražene amaterje, ampak po svojih metodah postaja v posel za specializirane strokovnjake. Od tod tudi hiter razvoj znanstvenih disciplin, ki se ukvarjajo z upravo, z njeno organizacijo in delovanjem, regulacijo in politično kontrolo, družbeno vlogo in gospodarsko težo

uprave, družbenim sistemom upravnih kadrov ter dinamiko reagiranja posameznikov in skupin v upravnih odnosih.

Reforma javne uprave v Sloveniji vsebuje nekatere sodobne pristope k reševanju problemov, ki jih narekuje NUJS in s tem upravljanje v javnem sektorju približuje upravljanju v zasebnem. Pri spreminjanju javne uprave iz toge birokratske v sodobno odprto, uporabniku prijazno upravo, pa naletimo tudi na šibke točke, kot so odpori do sprememb pri zaposlenih v moderniziranih javnoupornih organizacijah.

Paket reformnih zakonov (Zakon o državni upravi, Zakon o javni uslužbencih, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javni agencijah) zaokroža zakonodajni del reforme slovenske javne uprave in s tem postavlja le okvir za nadaljnje spremembe oziroma okvir za doseganje zastavljenih ciljev. Splošna učinkovitost javne uprave je opredeljena kot zmožnost javne uprave, da opravlja, kar se od nje pričakuje. Organizacijska kultura pa je eden od pomembnih dejavnikov učinkovitosti organizacije, saj vpliva na organiziranje dela, ravnanja s človeškimi viri, vodenja, nadzorovanja, načrtovanja, komuniciranja itd. Tako da je za nadaljnjo preobrazbo javne uprave spreminjanje organizacijske kulture pomemben vidik sprememb, ki se tičejo odnosov posameznika v določeni upravni organizaciji.

Spoštovanje načel javne uprave bi za posameznika bilo teoretično lahko v popolnosti zagotovljeno, če bi bili vsi javni uslužbenci "idealni", kar pomeni da bi kazali intenziven interes za področje svoje strokovnosti in bi imeli veselje do dela. V takih razmerah bi lahko razvijali svoje sposobnosti v svojem poklicu in pri tem uživali, kar bi bilo brez dvoma produktivno za celotno delovanje javne uprave. Poleg same osebnosti javnih uslužbencev pa pri doseganju takšnih idealov obstajajo tudi drugačne ovire. Nekatere uradnike, ki so v javni upravi zaposleni že vrsto let, rutina upravnega dela gotovo ovira oziroma omejuje pri spreminjanju načina delovanja. Spodbujanje in povečevanje učinkovitosti upravnega dela z aktivnostjo posameznikov je mogoče po različnih kriterijih. Posameznik mora dobro poznati sebe, svoje delo, upravno organizacijo in njene cilje ter potek dela, s svojim odnosom do strank pa mora graditi pozitivno podobo javne uprave. Z izobraževanjem in usposabljanjem se razvijajo sposobnosti zaposlenih, tako da lažje razumejo spremembe, s komuniciranjem na vseh ravneh in med njimi pa se doseže

vsestranska obveščenost o nameravanih spremembah in odpre prostor za strokovno razpravo. Usposobljeni in obveščeni uslužbenci tako postajajo soustvarjalci nečesa novega, niso več goli izvrševalci ukazov, ampak tudi zaradi svoje neposredne vključenosti v obvladovanje sprememb izkazujejo večjo aktivnost v želeni smeri.

6. LITERATURA IN VIRI

Armstrong, Michael (2006): *A handbook of human resource management practice*. London: Kogan Page.

Bagon, Judita (2003): Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije* (marec), 11–16. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/kadrovsk_e_inf_marec_2003-OK.pdf (3. december 2007).

Berlogar, Janko (2006): *Osebni in družbeni vidiki komuniciranja v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Berlogar, Janko in France Novak (2006): *Poslovno in uradno komuniciranje*. Predavanja. Dostopno na <http://users.volja.net/bojanperic/Predavanja%20PUK.doc> (3. december 2007).

Boštich, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Založba Mondena.

Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V Niko Abrahamsberg (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav*, 17–33. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave?. *Teorija in praksa* 37(2), 264–278.

Brezovšek, Marjan ur. in Miro Haček ur. (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan (2003a): Uvod: Globalizacija in nova paradigma upravljanja. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 5–8. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan (2003b): Koncepti globalizacije: kot nadaljevanje moderne ali kot nova paradigma. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 11–23. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan (2003c): Državna uprava v procesih globalizacije. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 71–87. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.

Bučar, France (1972): *Podjetje in družba*. Kranj: Moderna organizacija.

Bugarič, Bojan (2002): Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave*, 51–59. Ljubljana: VUŠ.

Drugo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja EU (1997): *Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v RS*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija.

Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ferfila, Bogomil ur., Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar, Aneta Plaznik (2002): *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Golija, Martina (2005): *Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.

Hughes, Owen E. (2003): *Public management and administration: an introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Hunink, R.B.M. (1998): Transparentnost in reforma javne uprave. *Javna uprava* 34(2), 287–291.

Kavčič, Bogdan (1991): *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

Kavčič, Bogdan, Stane Možina, Mitja I. Tavčar, Danijel Pučko, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Leon Repovž, Andrej Vizjak, Aleš Vahčič, Veljko Rus, Rado Bohinc (1994): *Management*. Radovljica: Didakta.

Kavčič, Bogdan in Jure Kovač ur. (1999): *Sodobna razlaga organizacije*. Kranj: Založba Moderna organizacija.

Kavčič, Bogdan (1999): Etičnost vodenja v javnem sektorju. V Bogdan Kavčič in Jure Kovač (ur.): *Sodobna razlaga organizacije*, 111–142. Kranj: Založba Moderna organizacija.

Komisija Evropske skupnosti (2000): *Memorandum o vseživljenjskem učenju*. Bruselj: SEC (2000) 1832. Dostopno na <http://linux.acs.si/memorandum/html/> (3. december 2007).

Kohont, Andrej (2003): Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v državni upravi v okviru reform sistema javnih uslužbencev. *Javna uprava* 39(3), 369–385.

Korade Purg, Štefka (2004): Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Košir, Matej (1997): Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, 281-291. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Kovač, Jure (1999): Organizacijske strukture v kompleksnem in dinamičnem okolju. V Bogdan Kavčič in Jure Kovač (ur.): *Sodobna razlaga organizacije*, 143–169. Kranj: Založba Moderna organizacija.

Kovač, Polona in Bojan Stanonik (2000): Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37(2), 316–329.

Kovač, Polona (2000a): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–293.

Kovač, Polona (2000b): Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. *Organizacija* 33(5), 322–327.

Kovač, Polona (2000c): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33(1), 18–25.

Kovač, Polona (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 144–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Polona (2004): Novi javni management in slovenska uprava. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 177-196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kranjc, Ana (1979): *Metode izobraževanja odraslih*. Ljubljana: Delovska enotnost.

Marzel, Kornelija (2000): Pomen motivacije za razvoj, pripadnost in delovno uspešnost upravnih enot v Republiki Sloveniji. *Teorija in praksa* 37(2), 348–363.

Mesner-Andolšek, Dana (1995): *Organizacijska kultura*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Mikeln, Peter (2002): *Oblikovanje dela kot podlaga za sistemizacijo delovnih mest*. Dostopno na <http://www.delavska-participacija.com/clanki/ID020218.doc> (3. december 2007).

Možina, Stane, Jože Florjančič, Janez Gabrijelčič (1984): *Osebni, skupinski in organizacijski razvoj*. Kranj: Moderna organizacija.

Možina, Stane in Janez Damjan (1993): *Poslovno komuniciranje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Možina, Stane ur., Janez Jereb, Jože Florjančič, Ivan Svetlik, Franc Jamšek, Bogdan Lipičnik, Zvone Vodovnik, Aleša Svetič, Miroslav Stanojevič, Marjana Merkač Skok (1998): *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Pagon, Milan (2004): *Razvoj organizacijske kulture v javnem sektorju*. Dostopno na http://oraport.fov.unimb.si/pls/portal/PORTAL.www_user_utilities.exec_procedure?p_session_id=&p_module_id=1389253212&p_version=1&p_arg_names=SIFRA&p_arg_values=2744 (3. december 2007).
- Pečar, Zdravko (2002): Modeli za merjenje/ocenjevanje kakovosti v javni upravi. V Janez Grad (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav*, 245-267. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Pečar, Zdravko (2003): *Management v javnem sektorju*. Študijsko gradivo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Petrič, Marija in Levin Šebek (1988): Indikatorji psihosocialne klime v delovni organizaciji. V Janez Gregorač (ur.): *XVI. posvetovanje psihologov Slovenije, Radenci – 1987*, 194–202. Ljubljana : Društvo psihologov SR Slovenije.
- Podnar, Klement (2006): *Pripadnost in zavezanost zaposlenih kot konkurenčna prednost podjetij*. Dostopno na www.delavska-participacija.com/clanki/ID060504.doc (5. december 2007).
- Poročilo o zadovoljstvu zaposlenih in strank na upravnih enotah od 1.1.2004 do 31.12.2004* (2005). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/OAO/vseUE2004.doc (3. december 2007).
- Predlog zakona o javnih uslužbencih (prva obravnava) /ZJUI/ 2001*. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 31.
- Pusić, Eugen ur., Jacques Moreau, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Mauk Mulder, Hans-Jürgen Franz, Andrew Dunsire, Paul R. Lawrence, Jay William Lorsch, Niklas Luhmann, Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, Oliver E. Williamson (1995): *Upravna znanost*. Zagreb: Naprijed.
- Rakočevič, Slobodan in Peter Bekeš (1994): *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Rakun, Milena (2002): Organizacijski vidiki integracije komuniciranja: ali je potrebno komuniciranje centralizirati?. *Teorija in praksa* 39(5), 804–826.
- Rman, Milan (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 135–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rman, Milan (2004): Javna uprava in organizacijska kultura. V Marjan Brezovšek (ur.) in Miro Haček (ur.): *Upravna kultura*, 73–94. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rman, Milan, Branka Glojnarič, Ivica Bandelj, Snježana Šetina, Zvone Preskar, Anka Rokavec, Marta Pekolj (2004): Vlagatelji v ljudi. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2004*, 125–141. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Rozman, Rudi (1999): Teorije organizacije. V Bogdan Kavčič in Jure Kovač (ur.): *Sodobna razlaga organizacije*, 261–299. Kranj: Založba Moderna organizacija.

Schein, Edgar (1985): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Srebotnjak, Polona (1997): Sistem javnih uslužbencev. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, 301–309. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Stanonik, Bojan (2000): Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37(2), 294–315.

Stare, Janez (2001): Ali je v upravi že pravi čas za človeške vire. *Kadrovske informacije* (december), 6–8.

Stare, Janez (2003): Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave. *Uprava* 1(2), 142–157.

Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (2001). Ljubljana: Center Vlade RS za Informatiko. Dostopno na <http://www.vlada.si/data/e-poslovanje.pdf> (3. december 2007).

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Ljubljana: Vlada RS. Dostopno na http://www.scs.si/index_files/strategija-izobrazevanja-usposabljanja-JU-2006-2008.pdf (3. december 2007).

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. Ljubljana: Vlada RS. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (3. december 2007).

Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Šporin, Apolonija (2005): *Ravnanje s človeškimi viri in identifikacija zaposlenih z delovno organizacijo*. Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.

Vila, Antun (1999): Postmoderna družba in organizacija. V Bogdan Kavčič in Jure Kovač (ur.): *Sodobna razlaga organizacije*, 327–377. Kranj: Založba Moderna organizacija.

Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB3/ Uradni list RS, št. 63/2007.

Zasnova klasifikacijskega sistema izobraževanja v Sloveniji 2005. Ljubljana: Statistični urad RS.

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

Wright, Vincent (1997): The Paradoxes of Administrative Reform. V Walter J.M. Kickert (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, 7–13. Lyme: Edward Elgar Publishing.