

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ines Kežman

Novi javni menedžment kot mcdonaldizacija javne uprave

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ines Kežman

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Novi javni menedžment kot mcdonaldizacija javne uprave

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

“Ko hodiš, pojdi zmeraj do konca. Spomladi do rožne cvetice, poleti do zrele pšenice, jeseni do polne police, pozimi do snežne kraljice, v knjigi do zadnje vrstice, v življenju do prave resnice, v sebi do rdečice čez eno in drugo lice. A če ne prideš ne prvič, ne drugič do krova in pravega kova poskusi: vnovič in zopet in znova.”

(Tone Pavček)

Iskrena hvala vsem, ki ste me spremljali na poti do zaključka diplomskega dela. Posebej mentorici dr. Simoni Kustec Lipicer za potrpežljivost in strokovno pomoč pri pisanju, staršema da sta mi omogočila študij, in partnerju za moralno podporo.

Novi javni menedžment kot mcdonaldizacija javne uprave

Država se vse od 80. let prejšnjega stoletja sooča s težnjami po vitkejši, učinkovitejši in uporabniku prijazni javni upravi. Rešitev se ponudi v uvajanju tržnih načel v upravo oz. novem javnem menedžmentu. Gre za skupek idej, ki vodijo bodisi v procese privatizacije oz. umik države ali pa v deregulacijo in reorganizacijo sistema. Ameriški sociolog Ritzer aktualne trende po vse večji učinkovitosti in uspešnosti organizacije oz. družbe na sploh označi z izrazom mcdonaldizacija. Gesla novega javnega menedžmenta so nas napeljala na iskanje podobnosti. Želeli smo kritično premisliti procese uvajanja menedžerskih pristopov v javno upravo in preveriti, ali lahko govorimo o mcdonaldizaciji javne uprave. Analiza je na teoretičnem nivoju pokazala podobnosti med procesoma, vendar obstajajo izjeme, ki teze ne potrjujejo v celoti. Iz mcdonaldizacije smo izpeljali dva indikatorja, in sicer standardizacija delovnega postopka in obnašanja ter nadzor, ki sta omogočila analizo dogajanja na področju javnih uslužbencev v Sloveniji. Ugotovimo, da glavno poslanstvo uprave – delovanje v javnem interesu, še ni ogroženo. Učinki reformnih procesov so še vedno premalo raziskani in napeljujejo na dejstvo, da je ob uvajanju tovrstnih praks nujen kritičen premislek.

Ključne besede: novi javni menedžment, mcdonaldizacija, sistem javnih uslužbencev.

New Public Management as the McDonaldization of Public Administration

Since the 1980s, the national state has confronted tendencies for a slimmer, more efficient and user-friendly public administration. One solution that has been offered is the introduction of market principles or new public management. This set of ideas leads either to privatization and thus the withdrawal of the state or to deregulation and a reorganization of the system. American sociologist Ritzer calls the current trend of increased striving for efficiency and effectiveness in an organization, or even in society in general, McDonaldization. The principles of new public management imply a search for similarities. The purpose of the analysis has been to critically rethink the process of introducing managerial practices into public administration and to determine whether we are dealing with the McDonaldization of public administration. On the theoretical level, the analysis has shown similarities between the processes, but exceptions exist which do not allow for confirming the thesis entirely. We have derived two indicators from McDonaldization, namely, the standardization of work processes and behaviour and control, which have enabled an analysis of recent changes in the civil servant system in Slovenia. We have found that the main goal of the public administration – the public interest – has not yet been jeopardized. The effects of the reform processes are still inadequately researched and in need of critical reflection.

Keywords: New Public Management, McDonaldization, Civil Servant System.

KAZALO

1 Uvod	7
1.1 Raziskovalni cilji in pomen naloge	8
1.2 Hipoteze	9
1.2.1 Indikatorji mcdonaldizacije dela javnih uslužbencev	9
1.3 Metodološki načrt.....	9
1.4 Omejitve pri raziskovanju	11
2 Pregled glavnih teoretičnih pojmov	11
2.1 Mcdonaldizacija	11
2.2 Mcdelo.....	18
2.2.1 Standardizacija delovnega postopka in obnašanja	21
2.2.2 Nadzor	23
2.3.1 Zakaj menedžment	26
2.3.2 Novi javni menedžment	28
2.3.3 Definicije	30
2.3.4 Stične točke mcdonaldizacije in novega javnega menedžmenta.....	34
2.3.5 Elementi novega javnega menedžmenta in mcdonaldizacija	36
2.4 Javni interes vs. menedžment.....	40
2.5 Menedžment človeških virov v javni upravi	41
2.5.1 Novi javni menedžment znotraj sistema javnih služb	42
3 Analiza procesa modernizacije slovenske javne uprave skozi prizmo mcdonaldizacije	44
3.1 Kratek pregled smeri reform slovenske javne uprave	44
3.2 Analiza modernizacije sistema javnih uslužbencev na podlagi indikatorjev mcdonaldizacije.....	46
3.2.1 Standardizacija delovnega postopka in obnašanja zaposlenih	46
3.2.1 Nadzor	52
4 Sklepi.....	57
5 Literatura	60
Priloga: Prepis polstrukturiranega intervjuja z Jožefom Janežem, Upravna akademija	69

SEZNAM OKRAJŠAV

CAF	Skupni ocenjevalni okvir
EFQM	Model poslovne odličnosti
GPS	Globalni sistem pozicioniranja
GSM	Globalni sistem mobilnih komunikacij
ISO	Sistem zagotavljanja kakovosti
MBO	Menedžment s cilji
MJU	Ministrstvo za javno upravo
NATO	Organizacija severnoatlantske pogodbe
NJM	Novi javni menedžment
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
SERVQUAL	Metoda za merjenje kakovosti
STO	Svetovna trgovinska organizacija
TQM	Menedžment celovite kakovosti
UE	Upravna enota
ZDA	Združene države Amerike
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

1 UVOD

Uprava je v sodobnem svetu eden izmed tistih družbenih fenomenov, ki odločilno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na celoten gospodarski, socialni, kulturni in splošno civilizacijski razvoj. Z upravo se tako ali drugače srečujemo na vsakem koraku, pa čeprav se dostikrat tega niti ne zavedamo. Uprava je tako neizogibna sestavina modernega življenja in človekovega delovanja. Z upravnimi problemi in upravnim delom se, če to hočemo ali ne, ukvarjamo pogosto, tudi takrat, ko opravljamo »samo« svoje vsakodnevne naloge, ne glede na področje, na katerem delujemo (Rakočević in Bekeš 1994, 7).

V predmoderni družbi je bilo okolje v primerjavi z današnjim preprosto in karseda stabilno. Danes pa smo v času naglih sprememb, zato se mora uprava po mnenju večine, če se želi odzvati potrebam okolja, prilagoditi oz. modernizirati.

Veliko se govori o uspešni in učinkoviti upravi ter uporabniku prijazni upravi. V upravo želijo vpeljati spoznanja, ki so se obnesla v zasebnem sektorju. Če nujnost sprememb ne postavimo pod vprašaj, si zastavimo vprašanje, ali je vnos menedžerske prakse v javni sektor res rešitev za nastalo situacijo. Še posebej z interesnega vidika. Storitve javne uprave namreč prispevajo k zmanjševanju socialne diferenciacije med ljudmi, ker omogočajo načeloma vsem prebivalcem določene države, ne glede na njihov materialni položaj, uporabo številnih javnih dobrin, ki bi si jih sicer privoščili samo gmotno privilegirani sloji prebivalstva (Rakočević in Bekeš 1994, 125). Poraja pa se vprašanje, ali so storitve, ki jih postavimo na trg oz. usmerjamo pod tržnimi načeli, še vedno enako dostopne vsem? Kakšne so posledice modernizacije v smeri novega javnega menedžmenta za državljane? Državljeni postajajo zgolj stranke?

Najpomembnejša enota organizacije je človek, v pravni organizaciji torej javni uslužbenec. Igra vlogo podrejenega, nadrejenega ter vodilnega. Poleg hierarhične umestitve predstavlja tudi stik z uporabniki javnoupornih storitev. Kakšna je torej vloga zaposlenega v okviru reforme javne uprave oz. kakšne posledice prinaša modernizacija njemu?

Zanima nas predvsem, kakšni so pogoji dela in kako se ravna z zaposlenimi v okviru novega javnega menedžmenta. Delo predstavlja glavni del človekovega življenja za večino ljudi ter pomeni vrednoto. Človek skozi delo dobi določen družbeni status, omogoča mu ekonomsko preživetje ter predstavlja samorealizacijo. Tukaj mislimo predvsem na definicijo dela v zahodnih družbah, ki razlikuje med zaposlenimi in nezaposlenimi oz. grobo rečeno razlikuje glede na status glede na položaj v okviru ekonomskega trga. Grint (2005, 9) govori o prevladi ekonomske ideologije od 18. stoletja, kar potisne človeka kot državljana s socialnimi in političnimi pravicami izven kroga ekonomskega trga, v ospredje pa postavi človeka kot ekonomsko bitje.

Moderna družba stremi k dobičku oz. akumulaciji dobička. Zdi se, kot da je moderna družba nekako obsedena z učinkovitostjo in produktivnostjo ter merjenjem uspeha. Da bi povečali produktivnost, so v proizvodnjo uvedli stroje in nove načine dela npr. tekoči trak, objekt transformacije pa je postal tudi delavec. Marković (2008, 126) govori o terminu mehanizacije delavca, produktivnost namreč zahteva odpravo katerihkoli aktivnosti, ki ne prispevajo k izvrševanju naloge oz. dela. Postaja javni uslužbenec pod pogoji novega javnega menedžmenta, zreduciran zgolj na učinkovito izvrševanje nalog in zasledovanje cilja uporabniku prijazne javne uprave?

1.1 Raziskovalni cilji in pomen naloge

Glavni cilj naloge bo postaviti ogledalo globalnim procesom novega javnega menedžmenta ter jih kritično premisliti skozi vzporeden proces mcdonaldizacije družbe na splošno. Strmenje k uporabniku prijazni in učinkoviti javni upravi namreč spominja na načela, ki jih pri svojem delu uporablja zasebni storitveni sektor, do potankosti pa jih je razvila korporacija McDonald's. V javni upravi se uporabljajo parole kot so *Prijazna javna uprava/K uporabniku usmerjena javna uprava*, kar spominja na t. i. storitev z nasmehom oz. parolo korporacije McDonald's *We're out to make you smile*.

V nalogi bomo novi javni menedžment postavili ob bok mcdonaldizaciji in poskušali preveriti, ali uvajanje načel novega javnega menedžmenta v javno upravo lahko označimo tudi kot mcdonaldizacijo javne uprave. Poskušali bomo poiskati stičišča obeh procesov na splošno, pri čemer bomo upoštevali razvoj pomena terminov ter kako se procesi kažejo v praksi. Glavno področje raziskovanja bo predvsem oblikovanje načina dela za zaposlene oz. ravnanje z zaposlenimi v okviru uvajanja menedžerskih načel v javno upravo.

Osrednja teoretska pojma, s katerima bomo operirali, so: mcdonaldizacija in novi javni menedžment. Iz termina mcdonaldizacija bomo izluščili indikatorje, skozi katere bomo preverili raziskovano vprašanje. Sklepni del naloge pa bo predstavljal analizo ravnanja z zaposlenimi v javni upravi v Sloveniji v okvirih novega javnega menedžmenta na podlagi zastavljenih indikatorjev.

1.2 Hipoteze

Temeljne hipoteze:

H1: Novi javni menedžment bi glede na primerjavo temeljnih načel lahko označili tudi kot mcdonaldizacija javne uprave.

H2: Oblikovanje dela javnih uslužbencev v okvirih novega javnega menedžmenta vsebuje elemente mcdonaldizacije in je podvrženo zahtevi uporabniku prijazne uprave. Posledica procesa je manjši poudarek na delovanju v javnem interesu in bolj na zadovoljstvu uporabnikov javnoupornih storitev.

1.2.1 Indikatorji mcdonaldizacije dela javnih uslužbencev

Indikatorji, na katere se bomo opirali pri raziskovanju, predstavljajo temelje sestavine t. i. mcdela oz. mcdonaldizacije.

Razlaga indikatorjev je pojasnjena v teoretskem delu naloge.

- standardizacija delovnega postopka in obnašanja
- nadzor

1.3 Metodološki načrt

Temeljni cilj družboslovnega raziskovanja je prepoznati red in pravilnosti v zapletenosti družbenega življenja in ga s tem osmisliti. Kar nekaj glavnih ciljev družboslovnega raziskovanja je podobnih ciljem raziskovanja v naravoslovju, to na primer obsega prepoznavanje splošnih vzorcev in povezav, preverjanje in izpolnjevanje teorije ter napovedovanje, nekateri cilji, kot npr. interpretacija kulturnozgodovinskih pojavov, pa so v domeni družboslovja. Zaradi usklajevanja različnih ciljev so se razvile različne raziskovalne strategije. Ragin (2007, 63) govori o treh splošnih pristopih, in sicer o uporabi kvalitativnih metod, uporabi primerjalnih metod ter o uporabi kvantitativnih metod. Razlikujejo se glede na število enot, ki jih preučujemo, ter na cilje, ki jih pri raziskavi zasledujemo (povzeto po Ragin 2007, 46 – 69).

Pri zasnovi metodološkega načrta dejansko ne moremo govoriti o strogi uporabi katere od zgoraj omenjenih strategij. Dejstvo pa je, da se glede na število enot, ki so predmet raziskovanja, opiram na kvalitativno raziskovanje.

Pri kvalitativnem raziskovanju je vedno določena mera odprtosti do predmeta raziskovanja. Prva faza raziskovanja je po navadi izbor relevantnih prizorišč in primerov, nato sledi identifikacija pojmov. Pojmi nudijo abstraktne povzetke značilnosti, ki so skupne članom določene kategorije družbenih pojavov. Predstavljajo sestavni del analitičnih okvirov izvedenih iz trenutnih teoretičnih razmišljanj o družbenem življenju (Ragin 2007, 97–111).

Študija primera

S pomočjo študije primerov preiskujemo sodobni pojav v njegovem realnem življenjskem kontekstu (Yin, 2009). Na ta način se bomo lotili preučevanja uvajanja novega javnega menedžmenta v javno upravo v Sloveniji. Enota preučevanja bo torej menedžment javnih uslužbencev v Sloveniji. Natančneje bo enota preučevanja uradnik. »Uradnik je javni uslužbenec, ki opravlja naloge, neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa« (Zakon o javnih uslužbencih, 23. člen).

Pri teoretični utemeljivi ključnih pojmov bomo uporabili metodo analize sekundarnih virov. Podatke bomo črpali iz izbrane strokovne literature, strokovnih člankov in virov, dostopnih na svetovnem spletu.

Analizo in interpretacijo primarnih virov bomo uporabili za temeljitejši vpogled v izbrano tematiko. Predmet preučevanja bodo predvsem obstoječi pravni predpisi, strategije ter interni akti organizacije s področja menedžmenta človeških virov v javni upravi na splošno ter na primeru uvajanja novega javnega menedžmenta v slovensko upravo.

Družboslovni intervju

Najbolj osnovna metoda zbiranja podatkov je intervju in predstavlja sistematično voden razgovor. Najbolj razširjena oblika je strukturirani intervju, pri katerem se uporabljajo standardna vprašanja ter vedno enak vrstni red spraševanja. Primeren je za intervjuvanja večjega števila ljudi, da bi ugotovili razlike oz. podobnosti v odgovorih (Marvasti 2004: 14-16).

Pri raziskovanju bomo uporabili pol strukturiran oz. nestrukturiran intervju. Okvirna vprašanja bodo določena v naprej, sam proces intervjuja pa bo narekoval morebitna nova vprašanja.

Načrtovan intervju: Jožef Janež, pomočnik vodje za usposabljanje na upravni akademiji

1.4 Omejitve pri raziskovanju

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali govorimo o mcdonaldizaciji javne uprave na splošno oz. na primeru Slovenije, smo bili soočeni tudi z omejitvami.

Glavna teoretična pojma oz. procesa, s katerima operiramo v nalogi, nista politično nevtralna. V primeru mcdonaldizacije gre za termin, ki ga je skoval ameriški sociolog Ritzer in že sam posebi pomeni kritiko, medtem ko so definicije in samo vrednotenje izvajanja novega javnega menedžmenta različni. Ne moremo določiti objektivne ali nevtralne vrednosti procesov. S tega vidika je težko meriti stopnjo mcdonaldizacije. V nalogi se skozi primerjavo pojmov orišeta dva glavna indikatorja, ki služita za vrednotenje enega dela procesa uvajanja menedžmenta v javno upravo (gl. 1.2.1). Pred tem pa se poskuša nanizati stične točke procesov oz. kritično stališče do procesa novega javnega menedžmenta. Glede na to, da že na začetku govorimo o kritiki, v raziskovanje ne vstopamo nevtravno, temveč s pozicije vrednotenja novega javnega menedžmenta kot ne nevtralnega procesa.

V našem primeru nas zanima ravnanje z zaposlenimi, saj se to najbolj dotika famozne parole – uporabniku prijazna javna uprava.

2 PREGLED GLAVNIH TEORETIČNIH POJMOV

2.1 Mcdonaldizacija

Mcdonaldizacija je termin, ki ga je vpeljal ameriški sociolog George Ritzer, označuje sociološki fenomen, ki se pojavlja v današnji družbi. Po Ritzerju (2004) je mcdonaldizacija proces, ki principe delovanja restavracij s hitro prehrano aplicira tudi v ostale dejavnosti družbe, npr. izobraževanje, delo, zdravstvo, družino, politiko idr. Fenomen ima neverjetne razsežnosti, saj se nezavedno hitro širi. Sistem namreč teži k (navideznemu) napredku, k racionalnim ciljem, skratka, k izboljššanemu načinu življenja. Verige hitre prehrane pa so organizirane po načelih hitre in učinkovite postrežbe ter zniževanja stroškov dela in maksimizacije profita.

Ritzer je termin vpeljal v prvi izdaji dela *McDonaldization of society* leta 1993, ki ga je kasneje nadgradil s kar šestimi dodatnimi izdajami.

S terminom oz. s samim fenomenom so se ukvarjali tudi drugi avtorji. James Watson, profesor antropologije in kitajskih študij na Harvardski univerzi, se je ukvarjal s fenomenom širjenja korporacije na Vzhodne trge. McDonald's ni samo veriga hitre prehrane, temveč agent kulturnega imperializma. Japonska je bila leta 1995 druga država na svetu po številu restavracij McDonald's, Hongkong pa na dvanajstem mestu (Watson 1997, 4). Zanimivo pa je

predvsem dejstvo, da restavracije v obeh državah niso bile sprejete kot nekaj tujega in novega ter niso imele pozitivnega ali negativnega predznaka. Medtem ko je na Tajvanu ali pa na Kitajskem prehranjevanje v restavraciji McDonald's lahko politično dejanje.

Proces bi lahko sicer poimenovali po katerikoli znamki hitre prehrane, toda najbolj popularna je ravno znamka McDonald's. Korporacija McDonald's je namreč ena izmed vodilnih v današnjem svetu, in kot so opozorili različni avtorji (Watson 1997; Ritzer 2004; Schlosser 2002; Kincheloe 2002), njen vpliv seže čez meje hitre prehrane, spremenila je namreč tudi način življenja v skoraj vseh delih sveta.

Prvo restavracijo s prenovljenim načinom dela sta brata McDonald odprla leta 1948 v San Bernardinu v ZDA. Omejila sta ponudbo hrane na samo devet artiklov, hrana se je prodajala brez uporabe jedilnega pribora, kozarce in krožnike pa je sta zamenjala s plastično embalažo. Pripravo hrane sta zasnovala po principu dela za tekočim trakom. Storitveno delo se je prvič srečalo s tekočim trakom. Schlosser (2002, 20) pravi, da se je zgodila revolucija v storitvenem sektorju.

Leta 1955 sta razširila posel s pomočjo Raya Kroca, to je predstavljalo rojstvo danes največje verige restavracij s hitro prehrano. McDonald's ima danes 34.000 restavracij v 119 državah po celem svetu (McDonald's).

Lahko bi rekli, da je korporacija postala simbol uspešnega menedžmenta in simbol ameriške storitvene industrije. McDonald's naj bi neposredno in posredno zagotavljal kar devetdeset odstotkov novih delovnih mest v ZDA in upravlja z več kot trideset tisoč restavracijami po celem svetu, vsako leto naj bi se tako odprlo okoli dva tisoč novih restavracij. McDonald's naj bi za oglaševanje porabil več denarja kot katerakoli druga blagovna znamka, po prepoznavnosti naj bi bil na prvem mestu takoj za Coca-Colo. Vpliv McDonald'sa je torej težko prezreti. Skoraj vsak element ameriškega življenja naj bil organiziran po principih franšize (Schlosser 2002, 4–5).

Korporacija ima poleg zagovornikov tudi veliko kritikov iz različnih družbenih skupin, kot so npr. okoljevarstveniki, delavska gibanja, antikapitalisti, zagovorniki zdrave prehrane in mnogi drugi, ki probleme današnjega sveta povezujejo s korporacijo McDonald's.

Korporacija avtoritativno brani in utrjuje svoj ugled s pomočjo masovnih medijev, politike in neoliberalnih ekonomistov. Ray Kroc je v avtobiografskem delu *Grinding It Out*, ki je prvič izšlo leta 1977, predstavljen kot simbol ameriškega sna, navadnemu akviziterju je namreč uspelo zgraditi imperij hitre prehrane (Kroc in Anderson 1992). Delo utrjuje položaj

korporacije ter kapitalistične vrednote. Podobno je tudi delo Paula Facella in Adine Genn (2008) *Everything I Know About Buissnes I Learned at McDonald's*, ki opiše korporacijo z vidika zaposlenih ter načela vodenja predstavi kot univerzalno formulo za uspeh.

Tudi delo novinarja Johna F. Lova (1995) *Behind the Arches* je kljub temu da ta poudarja, da korporacija ni posegla vanj in da je neodvisno raziskovalno delo, apologetsko.

Izraz mcdonaldizacija največkrat nima pozitivnega predznaka, Ritzerjevo (2004) delo je pomembno z vidika artikulacije posameznikovega nezadovoljstva z racionalizacijo, standardizacijo, homogenizacijo in kritike kapitalizma.

Nekateri kritiki (Alfino in drugi 1998) Ritzerja pravijo, da se njegove zgodnje analize preveč osredotočajo na korporacijo kot na širši fenomen mcdonaldizacije.

Kincheloe (2002) se v svoji analizi loti te neizpodbitne povezave, torej korporacije in širšega pomena delovanja korporacije ter analize moči. McDonald's je ZDA¹oz. naj bi simbolično prestavljal ZDA. Simbol McDonald'sa, zlati obok, naj bi predstavljal več kot le hamburger in vzbuja tako pozitivne kot negativne emocije znotraj in zunaj ZDA. McDonald's predstavlja vseameriško zgodbo o uspehu, zahodno ekonomijo, korporativno moč in neoliberalno ideologijo.

Kincheloe opozori na moč in avtoritarnost korporacij na splošno in opozori na pomanjkanje kritike do delovanja korporacij.

Moč in pomen McDonald'sa se kaže tudi st. i. Big Mac indeksom, ki meri kupno moč denarnih valut na podlagi cene hamburgerja v ZDA. Več kot polovica držav na svetu ima namreč vsaj eno McDonald's restavracijo.

Prav tako na hegemonijo opozarja teorija Thomasa Friedmana, da med državami, ki imajo McDonald's, ne poteka vojna. Teorija je propadla, ko je NATO bombardiral nekdanjo Jugoslavijo leta 1999 (Ritzer 2004, 7).

Mwachofi (1998) pravi, da je mcdonaldizacija tako ideologija kot skupek družbenih praks in kulturni konstrukt z lastnim mitom, semiotiko, kodami in diskurzom. Ko ljudje ugriznejo v hamburger, poleg mesa in ostalih sestavin, uživajo še vrednote Amerike.

Z mcdonaldizacijo so se poleg Ritzerja ukvarjali tudi drugi avtorji, bodisi v smislu dopolnjevanja Ritzerjeve analize ali pa upravičevanja procesa.

¹ Kincheloe kot zanimivost navaja, da so po napadu na ZDA 11. septembra 1999 zaprli in evakuirali vse McDonald'sove regionalne pisarne. Menedžerji naj bi namreč prejeli sporočilo, da sovražnik napada Ameriko, in ker je McDonald's kot tak simbol ZDA, naj bi bil ogrožen.

Pojem mcdonaldizacija ni pojav sam zase, začetke bi lahko iskali pri Fordovem tekočem traku, Taylorjevem znanstvenem menedžmentu in pa Webrovi birokratski organizaciji. Ritzer (2004) trdi, da je mcdonaldizacija proces racionalizacije sodobnih družbenih odnosov na vseh področjih. Racionalnost pomeni porast obvladovanja naše realnosti oz. metodično doseganje praktičnih ciljev z vedno bolj preračunljivimi sredstvi. Racionalno navadno označuje naše obnašanje, posameznik se obnaša racionalno oz. iracionalno. Racionalno obnašanje lahko razumemo kot dosledno upoštevanje družbenih pravil oz. obnašanje v skladu z družbenimi normami ali pa kot učinkovito doseganje cilja. Posameznik tako s čim manj napora zadovolji svoje potrebe (Machan, 1995). Weber trdi, da je racionalno delovanje postalo dominanten način delovanja v moderni industrijski družbi.² Idealni tip organizacije predstavlja birokracija. Organizacije so instrumentalno racionalni prostori, ki ne zajemajo nepreračunljivih, osebnih, iracionalnih in emocionalnih elementov (Rutgers 1999).

Mcdonaldizacija je nekakšen soobstoj racionalnega in iracionalnega. Ritzer (2004,194) pravi, da se je racionalno danes transformiralo v mcdonaldizacijo. Šadl (2002) trdi, da se za t. i. racionalistično fasado nahaja prostor z emotivnimi toda racionalno delujočimi akterji. Organizacija ne odpravlja čustev, temveč upravlja z njimi. Tukaj govorimo predvsem o prepletu čustev, igranju vlog, določenem delovnem procesu, načinu odločanja, reševanju konfliktov, ritualih organizacije ter o odnosih moči in kontrole.

Manheim (v Ritzer 1998) govori o racionalizaciji ravnanja oz. obnašanja, ki naj bi sicer bilo v domeni iracionalnega. T.i funkcionalna racionalnost izpodriva substancionalno. Proces racionalizacije se tako širi na vse več področij človeškega delovanja. Bolj ko bo družba industrializirana oz. modernizirana, bolj bo družba racionalizirana. Posledica tega vsesplošnega sprejemanja in širjenja procesa naj bi bil t. i. dorečen svet, v katerem ne bi bilo prostora za svobodno voljo. Manheim to označi kot izgubo idej in utopij oz. zaton človeške volje.

Tudi Weber se zaveda nevarnosti procesa racionalizacije. Adam (1990, 27) pravi, da se Weber odmakne od razsvetljenskega pojma ratia in napredka, ne moremo ga označiti za naivnega teoretika modernizacije. Razpad integrirajoče vrednotne orientacije se kaže v tem, da sredstva postanejo cilji. Prevlada torej smotrno racionalno delovanje nad vrednostnim racionalnim delovanjem. Interesi oz. cilji torej prevladajo nad družbenimi normami. Weber sicer vztraja, da sta kljub vsem disfunkcijam procesa racionalizacije človekova svoboda in

²Weber loči tri vrste človeškega delovanja: Čustveno, tradicionalno in racionalno delovanje.

avtonomija povezani s smotrno-racionalnim delovanjem in ne z iracionalnostjo. Kot problematična se pokaže formalna racionalnost.

Manheim izpostavi še eno pomembno komponento racionalizacije, in sicer samoracionalizacijo oz. samonadzor. Posameznik sistematično nadzoruje svoje impulze, govorimo o samokontroli. Družba oz. organizacija določa smernice, kako in kaj misliti ter kako se obnašati (Ritzer 1998, 26).

Mcdonaldizirani sistemi so torej funkcionalno racionalni oz. formalno racionalni oz. organizirani tako, da vodijo k v naprej definiranemu cilju, vsak element akcije, ki vodi do cilja, pa je že v naprej natančno določen.

Ritzer (2004) govori o štirih glavni načelih procesa mcdonaldizacije:

1. Učinkovitost

Učinkovitost pomeni izbiro optimalnih sredstev za dosego cilja in zajema *just in time* produkcijo, hitrejše storitve, v naprej predvidene operacije in natančno določene časovnice dela, vse z namenom maksimizacije profita.

Delovno mesto oz. delovna enota v poslovalnici hitre prehrane ima natančno določene naloge. Načrtovanje oz. izračun stroškov in koristi lahko namreč poveča proizvodnjo. V proces pa se lahko vpelje tudi uporabnika oz. potrošnika, da določene procese opravi namesto nas.

2. Merljivost

Merljivost vsebuje izračune, štetje in kvantiteto, ki je postala nadomestek kvaliteti. Numerični standardi so postavljeni tako za procese kot za končne rezultate. Pri procesu govorimo o hitrosti dela pri rezultatih pa o številu končnih produktov ali pa njihovi velikosti. Merljivost je povezana z učinkovitostjo, saj jo le-ta določa, prav tako pa je povezana tudi s predvidljivostjo in nadzorom.

3. Predvidljivost

Predvidljivost je povezana oz. jo dosežemo z disciplino, redom, sistematizacijo, formalizacijo, uvedbo rutine, konsistentnostjo ter metodično operacijo. Gre za vedno enak proces, ki prinaša vedno enake rezultate.

4. Nadzor

Nadzor se kaže v zamenjavi humane z nehumano tehnologijo. Tukaj ne gre samo za računalnike oz. robote, temveč za organizacijo dela po tekočem traku, birokratska pravila in priročnike z natančnim opisom del in nalog. Ljudje, bodisi delavci bodisi uporabniki, so vir nepredvidljivega, zato jih je, če želimo sprožiti točno določen proces oz. rezultat, treba nadzorovati.

Dejansko se načela med seboj povezujejo in dopolnjujejo. Z vidika organizacij hitre prehrane učinkovitost pomeni prednost predvsem za kupce in lastnike organizacije. Storitev je namreč opravljena hitro, s čim manjšim vložkom in toliko večjim profitom. Da je storitev učinkovita, morajo biti posamezni koraki skrbno načrtovani. Načrtovanje oz. izračun stroškov in koristi lahko namreč poveča proizvodnjo. Kvantiteta dela postane pomembnejša od kvalitete dela za delavca. Delavec mora tako v kratkem času opraviti čim več kvalitetnega dela, vendar ni nujno, da so pogoji dela ustrezni. Z načrtovanjem pa dosežemo tudi predvidljivost, ki zajema disciplino, sistematizacijo in rutino. Slednja omogoča neoviran proces z zmanjšano možnostjo nepredvidljivih rezultatov. Vse to pa dosežemo s kontrolo celotnega procesa. (kot prej 2004). Načela mcdonaldizacije se ne nanašajo samo na delovni proces, temveč jih lahko apliciramo tudi v druge sfere družbenega življenja. Izpostavili bomo nekaj primerov za lažjo prestavo o razsežnosti procesa.

Prehranjevanje

Spremenil se je način našega življenja, npr. način priprave hrane in način prehranjevanja, namesto dolge priprave hrane posegamo po napol ali v celoti pripravljenih zamrznjenih in konzerviranih obrokih. Nezdavno prehranjevanje pa je povezano posledično z debelostjo in razvojem t. i. shujševalne industrije. Tudi ta deluje po načelu mcdonaldizacije oz. hitrih in učinkovitih dietah (Ritzer 2004, 51). Lahko bi rekli, da se v današnjem času vračamo nazaj k pripravi hrane, toda tudi ta proces je podlegel vsesplošnim tendencam *vsak je lahko mojster kuhinje samo v treh korakih*.

Šolski sistem

Tudi šolski sistem je podlegel mcdonaldizaciji. Univerze za izpite uporabljajo obrazce, ki jih lahko pregledajo s pomočjo stroja, namesto esejskih vprašanj ali individualnih ustnih izpitov. Proces ocenjevanja je tako postal bolj učinkovit, v kratkem času je možno oceniti veliko število študentov, ocenjevanje pa naj bi bilo manj subjektivno, gre za ocenjevanje po tekočem traku.

Učitelji lahko minimizirajo svoj čas za ocenjevanje z nakupom učbenikov z dodatkom z v naprej sestavljenimi vprašanji.

Učencem in študentom ni treba predelati vsega gradiva in kupujejo instant znanje – že narejene zapiske, seminarske naloge, eseje.

Vsak študent dobi svojo vpisno številko, poleg tega pa tudi sam zbira »številke« oz. ocene in kreditne točke. Študenti in učenci na splošno so ocenjeni s številkami oz. standardizirano in

ne individualno opisno. Zaradi velikega vpisa, natančno odmerjenih učnih ur so študentje lahko zgolj številke in redko vzpostavijo odnos z profesorjem. Ta odnos pa se je degradiral še z vpeljavo učenja na daljavo preko informacijske tehnologije (Ritzer 2004, 52–152).

Akademsko sfero

Kvantiteto in učinkovitost lahko najdemo tudi v akademski sferi. Ritzer (2004, 72) govori o t. i. pritisku objavljanja, poudarek je torej na številu objav in manj na kvaliteti objavljenega. Poleg objave se šteje tudi število navajanja določenega dela. Takšen sistem, ki temelji na kvantiteti objav, vodi v proizvodnjo mediokritetnih del.

Zdravstvo

Ritzer (2004, 54) se je ukvarjal predvsem z ameriškim zdravstvenim sistemom, ki je ločen od državne regulacije. Pomembno je načelo profita, zmanjšati je torej treba čas, ki je namenjen bolniku, ter povečati število strank. Bolniki so torej le številke, ki prinašajo profit. V ZDA so se pojavile tudi t. i. Mcklinike, ki so se specializirale za določene lažje posege in nudijo hitre in učinkovite plačljive storitve.

Sfera politike

Tudi politika ni imuna na spremembe, mcdonaldizacija se kaže predvsem v naraščajočem pomenu javnomnenjskih raziskav v okviru političnih kampanj. Kandidati na volitvah tako pogosto manipulirajo z javnostjo in spreminjajo svoja stališča in dejanja glede na mnenje javnosti. Govorimo torej o preračunljivosti političnih kandidatov.

Politično kampanjo pa je spremenil tudi pojav televizije, kandidati imajo na voljo le nekaj minut, da predstavijo svoja stališča oz. da ugajajo. Biti morajo torej učinkoviti in prepričati volivce (Ritzer 2004, 79). Lahko bi rekli, da so kandidati neke vrste prodajalci, ki morajo prodati določeno politiko oz. sebe. To pa morajo storiti učinkovito in prepričati čim več volivcev.

Poleg glavni načel mcdonaldizacije Ritzer (2004, 186–187) govori še treh pomembnih faktorjih širjenja mcdonaldizacije, in sicer:

1. ekonomski interes,
2. kultura ZDA – kulturni imperializem,
3. spreminjajoča se družba.

Mcdonaldizacija je povezana s kapitalistično družbeno ureditvijo, materialni oz. ekonomski interesi so namreč gonilo kapitalizma. Mcdonaldizacija znižuje stroške delovanja organizacij in ustvarja profit. Tudi neprofitne organizacije uporabljajo načela mcdonaldizacije, kljub temu da njihov cilj ni ustvarjanje profita. Vendar jim poslovanje z nižjimi stroški omogoča obstoj in celo razširitev področja delovanja. Ritzer (2004, 186) pravi, da je komunizem v nekdanjih državah vzhodnega bloka propadel zaradi ekonomske neučinkovitosti, države so bile zaradi tega prisiljene uvesti tržno ekonomijo in racionalizirati sisteme delovanja.

Tukaj sicer lahko govorimo o mcdonaldizacije, toda vzroki niso zgolj ekonomske narave.

Korporacija McDonald's je postala del kulture ZDA oz. predstavlja kulturni imperializem ZDA. Američani cenijo vrednote, kot so racionalnost, učinkovitost idr., ki pa so tudi temelj vrednostnega sistema korporacije McDonald's. Ta je od svoje ustanovitve v 50. letih vložila veliko sredstev v propagando in je v zavesti ljudi postala del ameriškega načina življenja. Zanimivo je, da kljub temu, da korporacija deluje po racionalnih načelih, vzbuja emocionalno navezanost svojih strank. McDonald's se tako pojavlja v filmih, na televiziji in celo v izobraževalnem sistemu. Schlosser (2002) pravi, da Američani v današnjem času porabijo več denarja za hitro prehrano kot pa za izobraževanje, računalniško opremo, knjige, časopise idr. skupaj. Odprtje restavracij McDonald's predstavlja pomemben družabni dogodek, še posebej v nekdanjih socialističnih državah po padcu železne zaves, poleg odprtja tudi zaprtje dvigne kar nekaj prahu. Nekdanje restavracije so tako ponekod spremenili v McDonald's muzeje. Tretja razsežnost o kateri govori Ritzer (2004) so spremembe v družbi, ki so v prid širjenju mcdonaldizacije. Tehnološki napredek je sprožil razvoj birokracije, znanstvenega menedžmenta, tekočega traku in tako pripomogel k rojstvu družbe hitre prehrane.

2.2 Mcdelo

Mcdelo je delo, ki temelji na principih dela v restavraciji s hitro prehrano. Je torej delo v storitvenem sektorju. Termin je že leta 1986 omenil sociolog Etzioni (v Kotarski 2011), in sicer v zvezi s problemom najstniškega dela v restavracijah s hitro prehrano. Delo opiše kot uniformirano in rutinsko, trdi celo, da v tem smislu škodi otrokom, ki so tam zaposleni. Ni namreč prostora za kreativnost, samoiniciativnost oz. kakršnekoli osnovne spremembe na delovnem mestu. Delovni postopek je namreč določen do minute natančno. Lahko bi rekli, da je to neke vrste novodobni tekoči trak.

V Oxford slovarju ima termin negativno konotacijo, gre za slabo plačano in neperspektivno delo, Korporacija McDonald's naj bi se celo pritožila nad definicijo mcdela kot je zapisana v slovarju (Smithers 2007).

Za mcdelo po Ritzerju (1998, 60) je značilno:

- preproste delovne naloge s poudarkom na učinkoviti izvedbi le-teh,
- čas, ki ga mora delavec porabiti za določeno nalogo, je točno določen,
- naloge se ponavljajo,
- delo nadzira ali zamenjuje tehnologija,
- velika fluktuacija zaposlenih.

Kleinova (2001) govori o novi obliki oz. etiki dela. Njena definicija je še radikalnejša, delo je slabo plačano, neugledno, nestrokovno, ponavadi tudi neperspektivno v smislu edukacije in osebne rasti delavca, dejansko govori o izkoriščevalskem delu. Že storitveno delo kot tako naj bi bilo označeno kot slabo plačano in brez perspektive, pretežno v domeni žensk in etničnih manjšin.

Termin se po navadi povezuje z delom v restavraciji s hitro prehrano, toda mcdelo najdemo tudi v drugih sektorjih dela. Robin Leidner (1993) je s pomočjo metode opazovanja z udeležbo raziskovala delo v McDonald'su ter v večji ameriški zavarovalniški družbi.³ Obe korporaciji stremita k povečanju prodaje oz. k učinkovitosti dela. Ugotovila je, da organizacije, kjer je pomembna kvaliteta interakcije med zaposlenim in prejemnikom storitve, uporabljajo postopke rutinizacije dela ter uvajajo večji nadzor nad kvaliteto dela. Medtem ko se v McDonald'su več pozornosti namenja standardizaciji delovnega postopka in nadzoru, je bila v zavarovalniški družbi najpomembnejša standardizacija delavca. Uspeh naj bi bil zagotovljen, ko naj bi le-ta ponotranjil vrednote korporacije in bil naučen, kako se obnašati v vsakem trenutku, ko predstavlja korporacijo.

Grint (2005, 314–324) podobno govori o racionalnem znotraj emocionalnega, ki se kaže v premiku od manufakture k storitvi. Tudi delo v storitvenem sektorju oz. delo z ljudmi je postalo racionalno oz. standardizirano. Da bi povečali učinkovitost dela in delavca, moramo delo standardizirati.

³Leidnerjeva se je raziskave lotila skozi opazovanje z udeležbo in se tako neposredno udeležila procesa uvajanja v delo oz. v primeru McDonald'sa se je vpisala na t. i. Hamburger univerzo, ki ja namenjena predvsem bodočim menedžerjem restavracij ter udeležila tudi usposabljanja v okviru zavarovalniške družbe. Tako je spoznala strategije oblikovanja dela. Nato pa je izvedla še vrsto intervjujev z zaposlenimi na različnih nivojih. Raziskava je bila izvedena med letoma 1986 in 1987.

Ritzer (1998, 60) pravi, da proces mcdonaldizacije ustvarja vse več t. i. model, ki niso omejena samo na nižje uslužbenke, ampak se najdejo tudi pri uslužbencih srednjega ranga. Uspeh korporacije naj bi vplival na organizacijo dela tudi izven področja hitre prehrane. Dejansko naj bi se proces mcdonaldizacije družbe začel na področju dela.

Sturdy in Korczynski (2005) opozorita na vse večjo standardizacijo dela tako v javnem kot zasebnem sektorju. Organizacije naj bi tako ne glede na to, ali stremijo k profitu ali pa so ustanovljene z namenom ustvarjanja javnega dobrega, uporabljale podobne tehnike oblikovanja dela. Tako v javnem kot v zasebnem sektorju naj bi namreč stremeli k večji kontroli in učinkovitosti.

Allan, Bamber in Timo (2006, 403–405) v svoji študiji⁴ opozorijo na standardizacijo v smislu specifičnega urjenja in izobraževanja zaposlenih tako glede opravljanja storitev kot glede obnašanja in oblačenja. Uporabljajo se pisana pravila v obliki kodeksov, učbenikov in pa uniform. Delo je označeno kot degradirajoče in neperspektivno v smislu delavčeve osebne rasti.

Pomembno dejstvo je tudi, da so delavci v takšnih delovnih razmerij večinoma nezaščiteni s strani delodajalca. Schlosser (2002, 75–77) pravi, da je problem neorganiziranosti delovne sile v naravi zaposlitve, večina delavcev namreč ni zaposlena redno in za določen čas. Dodatna ovira je tudi socialni položaj zaposlenih, največja ovira pa je korporacija sama. Le-ta preprečuje povezovanje delavcev v sindikate, trdijo namreč, da za dobre odnose med njimi in delojemalci ne potrebujejo tretje stranke. V ZDA so bili v 60. letih množični poskusi združevanja zaposlenih v korporaciji McDonald's v sindikate, korporacija pa je v odgovor razvila posebno skupino menedžerjev, ki so skrbeli za ustrezno »mehko« sankcioniranje simpatizerjev sindikatov. Primer iz leta 1973 navaja, da so se zaposleni v franšizi v San Franciscu pritožili komisiji za delo, ker so bili podvrženi psihičnemu nasilju s strani delodajalca. Podvrženi so bili namreč kontroli s pomočjo detektorjev laži in grožnjam z odpuščanjem, če delodajalcu ne bi izkazali lojalnosti (Schlosser 2002, 76).

⁴Raziskovali so percepcijo dela v verigah s hitro prehrano med študenti, zaposlenimi v teh restavracijah v Avstraliji. Študija je pokazala nezadovoljstvo nad nadrejenimi v smislu zniževanja stroškov dela in priganjanjem k hitrejšemu delu ter nezadovoljstvo nad rutiniziranim delom, vendar pa so bili študentje na splošno zadovoljni z delovnimi izkušnjami in pa usposabljanjem za delo. Razlika v zadovoljstvu oz. nezadovoljstvu se kaže predvsem v časovni komponenti, delavci, ki so v tovrstnih organizacijah zaposleni dlje, so z delom pretežno nezadovoljni. Avtorji pozitivne aspekte dela pripisujejo predvsem pomanjkanju delovnih izkušenj študentov, le-ti so namreč dostikrat bolj tolerantni in predvsem naivni glede vstopanja v delovno razmerje in se pogostokrat svojih pravic niti ne zavedajo.

Skozi različne avtorje lahko torej identificiramo stične točke oznake za model. Kot ključne značilnosti navajamo:

- delo v storitvenem sektorju,
- večinoma zaposlitev za določen čas,
- delo temelji na principu učinkovitosti in predvidljivosti, ki ju dosežemo s standardi in nadzorom delovnega postopka in obnašanja.

Kot ključna vsebinska elementa, ki označujeta in zajemata tako elemente mcdonaldizacije kot elemente modela, navajamo:

- standardizacijo delovnega postopka in obnašanja,
- nadzor zaposlenih.

V naslednjem podpoglavju bomo razčlenili ključna elementa, ki bosta v analizi služila kot indikatorja za preverjanje zastavljene hipoteze.

2.2.1 Standardizacija delovnega postopka in obnašanja

Organizacija želi zagotoviti kakovostno in učinkovito storitev, le-to pa v storitvenem sektorju dosežemo z zadovoljnim kupcem oz. odjemalcem storitve. Sturdy in Korczynski (2005) govorita o suverenem kupcu. Kupec ima torej vedno prav in lahko vedno izbira med različnimi proizvodi na prostem trgu, zato je, če želimo delovati profitabilno, treba identificirati potrebe kupca in delovati v skladu z njimi. Zaposleni se morajo tako identificirati s potrebami kupca. Organizacija to doseže z uvedbo pravil in standardov. Alvesson in Willmot (1996, 103–105) to označujeta kot notranji marketing organizacije. Izvaja se skozi t. i. organizacijske rituale oz. sprejemanja posameznika v organizacijo in seznanjanja z vrednotami organizacije. Bodoči pripadnik organizacije se tako nauči odnosa do organizacije ter sodelovanja v organizacijskih ritualih. Vse to večinoma poteka na nezavednem nivoju, zaposleni izvajanja t. i. notranjega marketing večinoma ne zaznajo. Pravila se večinoma nanašajo na obnašanje, videz in delovni postopek.

Šadlova (2002a, 56) govori o implementaciji celovitega obvladovanja kakovosti, cilj je izboljšanje mehke in trde kakovosti. Tehnična ali trda kakovost se nanaša na čakalni čas, operativno znanje, mehka kakovost pa na to, kako se storitev izvaja, na vedenje in pojavnost zaposlenih. Do brezhibnih storitev pa ne pridemo naključno, temveč s preišljenim in vodenim procesom oz. z vpeljavo standardov.

Standardizacija delovnega postopka in obnašanja dejansko pomeni izobraževanje zaposlenih za opravljanje storitev v skladu z načeli organizacije. V bistvu to lahko povežemo s t. i. oblikovanjem dela. V angleški literaturi se uporablja izraz *job design* oz. *job description* (Garg in Rastogi 2006; Gan in Kleiner 2005; Svetlik 1998).

Obstaja več pristopov k oblikovanju dela. V diplomskem delu smo se osredotočili predvsem na znanstveni menedžment, ki naj bi se sicer uporabljal samo v proizvodnji in naj bi bil primeren predvsem za delavce z nizko izobrazbo in malo izkušnjami (Svetlik 1998, 150). Toda iz lastnosti mcdela je razvidno, da le-ta narekuje uporabo takšnega pristopa. Novejše študije oblikovanja dela pa se ukvarjajo predvsem z izboljšanjem delovnih pogojev ter zadovoljstvom zaposlenih (Garg in Rastogi 2006; Gan in Kleiner 2005).

Tako namreč opredelimo vsebino in metode ter razmerja med delovnimi nalogami, da zagotovimo večjo storilnost in zadovoljstvo delavcev. Mcdelo izhaja iz znanstvenega menedžmenta, tako je ključni koncept pri oblikovanju dela specializacija, delo je sistematično in natančno opisano (Svetlik 1998, 149–150).

Leidnerjeva (1993) v svoji raziskavi opiše potek urjenja in način dela. Izpostavi razliko med usposabljanjem menedžerjev in preostale ekipe. McDonald's je za potrebe urjenja vodij restavracij ustanovil t. i. Hamburger univerzo⁵, kjer posameznike izobražuje predvsem za vodje organizacij. Ti so se ponavadi že izkazali pri delu v restavraciji in si želijo napredovanja. V okviru usposabljanja McDonald's izvaja naslednje programe: osnovni in srednji nivo poznavanja delovanja organizacije ter tečaj iz upravljanja z opremo se ponavadi izvajajo v restavraciji sami oz. v regionalnem izobraženem centru, medtem ko se zadnja stopnja izobraževanja izvaja na univerzi. Izobraževanje tako lahko obsega do tisoč ur dela, poleg tega se izobraževanja na univerzi lahko udeležil po približno treh letih dela v restavraciji.

Menedžerji oz. vodje restavracij so najpomembnejši člen pri delovanju organizacije. Njihovo izobraževanje se osredotoča predvsem na izgradnjo pripadnosti in motivacijo za delo ter seveda veščine menedžmenta. V okviru zagotavljanja lojalnosti korporaciji jim predstavijo zgodovino delovanja korporacije, jih podrobno seznani s statistiko uspeha korporacije. Skozi različne teoretične in praktične prikaze jih indoktrinirajo z vrednotami korporacije oz. s sloganom QSC (*quality, service, cleanliness*). Zaposleni morajo namreč vedeti, zakaj delajo, kako delajo in biti ponosni član delovnega kolektiva. V okviru veščin menedžmenta pa delajo predvsem na izgradnji osebnih karakteristik bodočega menedžerja ter osnov vodenja

⁵Univerza je bila ustanovljena že leta 1961 v državi Illinois.

restavracije. Učijo jih tehnik ravnanja z ostalimi uslužbenci in obnašanja oz. izvajanja avtoritete vodje restavracije. Vodja mora namreč skrbeti za ekonomski uspeh ter vzdrževati dobre odnose tako v okviru kolektiva kot v okviru širše skupnosti. Pri slednjem gre za t. i. izgradnjo pozitivne slike o korporaciji. Nič ni torej prepuščeno naključju, vsak element dela je natančno določen. Razlika med t. i. navadnimi člani kolektiva in med vodjo je le, da delavcu ni trebarazmišljati, vse odločitve, ki niso v naprej predvidene, namreč prepušča vodji. Vodja, ki so ga že prej spremenili v zvestega člana korporacije, pa je v okviru svojega usposabljanja prejel dovolj znanja da ve, kako se obnašati in kako predstavljati organizacijo. (povzeto po Leidner 1993)

Zanimivo je tudi dejstvo, da je delo t. i. profesorjev na univerzi standardizirano, vsi namreč uporabljajo enake predstavitvene materiale in podoben način podajanja snovi. Del tega so seveda tudi uniforme in različni »modni« dodatki, ki nosijo podpis korporacije. Poleg tega že sam kompleks zgradb opozarja na ideologijo organizacije (Leidner 1993).

Kot ključne elemente oz. orodja standardizacije lahko identificiramo:

- natančno določena pravila (kodeksi, učbeniki, priročniki),
- urjenje zaposlenih (seminarji, motivacijske delavnice),
- opredeljeni standardi dela (TQM, CAF idr.).

Organizacija določi natančno zasnovo delovnega postopka, določi pravila in uvede standarde dela. Standardizacija dela je sicer bolj v domeni t. i. navadnih delavcev, vendar pa ne izključuje tudi vodilnih delovnih mest. Poleg delovnega postopka se standardizira tudi delavčevo ravnanje in obnašanje. Standardizacija poteka preko različnih usposabljanj, ki pa so odvisna od položaja zaposlenega v organizaciji.

2.2.2 Nadzor

Družbeni nadzor sociologi vidijo kot nekaj, kar omogoča red in sobivanje članov družbe. Uspešno sobivanje pa predvideva visoko stopnjo družbene organizacije, ki zahteva nadzor. Avtoriteta (navade v statičnih družbah ali zunanja avtoriteta v spreminjajočih se družbah) razmejuje konfliktno interese posameznikov (Kovačič 2003, 19). Dejansko je določena mera nadzora nad zaposlenimi s strani delodajalcev upravičena, le-ti namreč želijo morebitne zlorabe oz. kršenje obveznosti zaposlenih preprečiti. Vendar pa je pri nadzoru treba upoštevati tudi, da imajo delavci pravico do zasebnosti in dostojanstva na delovnem mestu (Zakon o delovnih razmerjih, 46. in 47. člen). Tukaj se neposredno soočata dva pomembna interesa. Na eni strani je interes delodajalca, da delavec čim boljše in učinkoviteje dela, na drugi strani pa je

interes delavca, da ga zahteve delodajalca povsem ne razčlovečijo in mu torej tudi na delovnem mestu dopustijo nedotaknjen del njegove zasebnosti. Masovna proizvodnja je povzročila, da so korporacije razvile posebne oddelke, ki so spremljale delavca tako na delovnem mestu kot v domačem okolju. Razvilo se je psihološko testiranje, preverjanje družinskih članov, razvila se je uporaba poligrafskih testov idr. Nadzor ni namenjen samemu sebi, ampak je dejansko sredstvo za preobrazbo delovne zmožnosti v profitabilno produkcijo. V kapitalistični produkciji je nadzor lastnikov kapitala nad delavci glavna funkcija za maksimizacijo delavčeve zmožnosti za delo (Berkeley, 1993). Marx je tako nadzor obravnaval iz vidika boja med delom in kapitalom; nadzorovanje delavcev je obravnaval kot sredstvo vzdrževanja menedžerske kontrole v prid kapitalu. Menedžment je po Marxu razvit za nadzor delavcev za zagotovitev njihove poslušnosti in njihovega discipliniranja. Pri Webbru je nadzor v tesni povezavi z učinkovitostjo birokracije. Nadzor se izvaja preko točno in jasno določenih pravil (povzeto po Lyon v Kovačič, 20).

Tudi model je posledica masovne produkcije in vključuje vse večji nadzor nad zaposlenimi, organizacije namreč želijo predvidljive rezultate. Za opredelitev nadzora smo si pomagali z različnimi avtorji. Thompson in McHugh (2002, 101) govorita o najbolj razširjenemu dojemanju nadzora kot procesa ugotavljanja napredka in pravilnega poteka dela. Vendar v menedžerskem diskurzu nadzor ni priljubljena beseda, največkrat se uporabljajo izrazi evalvacija vložkov in rezultatov, standardi dela in pridobivanje povratnih informacij.

Edwards (v Thompson in McHugh 2002, 104) razlikuje med tremi najbolj značilnimi elementi nadzora:

- specializacija delovnih nalog,
- evalvacija, spremljanje in ocenjevanje dela,
- sistem kazni in nagrad za spodbujanje delavčeve privrženosti delu.

Dejansko se nadzor skriva v različnih tehnikah in strategijah menedžmenta. Sistem neposrednega nadzora nad delavci iz tovarn devetnajstega stoletja so zamenjale bolj kompleksne strukture nadzora. Thompson in McHugh (2002, 106) razlikujeta med dvema formama – prvotnim, neposrednim tehničnim nadzorom ter t. i. birokratskim nadzorom. Slednji je del organizacijske strukture in kulture. Razlikujeta pa še med eksternim in internim nadzorom. Tehnični nadzor razumemo kot neposredni nadzor s tehničnimi sredstvi oz. neposredni človeški nadzor. Zajema neposredno opazovanje delavcev, kako in kaj delajo, sem sodi videonadzor, nadzor telefonskih pogovorov in elektronske pošte, beleženje prihoda in odhoda, nadzor gibanja v objektu, nadzor uporabe interneta, nadzor zasebnega življenja, nadzor nad uporabo računalniške tipkovnice, GPS-nadzor uporabe službenih vozil in sledenje

s posebnimi GSM-terminali ter ne nazadnje tudi nadzor nad oblačenjem ter nad vedenjem in druženjem delavcev. Birokratski nadzor pa pomeni nadzor skozi pravila. Tukaj lahko izhajamo iz Webrove birokratske organizacije. Organizacija natančno določi pravila delovanja in obnašanja ter določi standarde delovne uspešnosti. Nato opravlja nadzor s pomočjo zbiranja statičnih podatkov ter ocenjevanjem zaposlenih.

Tako tehnični kot birokratski predstavljata zunanji nadzor, ki po mnenju Thompson in McHuga (2002, 115) še vedno prevladuje v večini modernih organizacij.

Interni nadzor dejansko pomeni samonadzor. Posameznik se zaradi pritiska okolja samonadzoruje oz. se obnaša racionalno. Tukaj bi se lahko naslonili na teorijo Manheima in pa Foucaulta in njegov panoptikum, kjer zavest stalne vidnosti zagotavlja samodejno delovanje (Lyon 1994, 66). Tukaj bi lahko govorili tudi o t. i. kontroli skozi kulturo, ko delavec ponotranji oz. sprejme vrednote organizacije ter se obnaša v skladu z njimi brez t. i. zunanjih sankcij (Thompson in McHug 2002, 114). Watson (2003, 112) govori o kulturi visoke pripadnosti organizaciji. Pravila so ohlapnejša kot pri birokratski organizaciji, ker zaposleni verjamejo v organizacijo, govorimo tudi o kulturi vzajemnih interesov. Toda da zaposleni verjamejo v organizacijo, morajo skozi proces indoktrinacije. Leidnerjeva (1993) o tej vrsti nadzora govori pri usposabljanju vodilnih kadrov v McDonald'su, le-ti morajo namreč ponotranjiti vrednote korporacije, če želijo uspešno voditi restavracijo. Prav tako se to posledično prenaša na ostale zaposlene, ki si namreč želijo naziva t. i. dobrega delavca, zato morajo vrednote organizacije vzeti za svoje. To je še bolj vidno v okviru opazovanja zavarovalniške družbe, ki dela predvsem na transformaciji vedenja zaposlenih. Zaposleni morajo namreč verjeti v svoje delo, le tako ga bodo opravljali dobro. V okviru modela so torej prisotne tri komponente nadzora: tehnični, birokratski in interni.

2.3 Mcdonaldizacija in novi javni menedžment

Elemente procesa mcdonaldizacije bomo identificirali v okviru procesa uvajanja novega javnega menedžmenta (NJM) v javno upravo. S pomočjo različnih avtorjev bomo podali definicije NJM in poiskali njegove glavne elemente, in jih v nadaljevanju soočili z načeli mcdonaldizacije.

Preden definiramo, kaj je NJM, je treba poiskati njegov izvor – zakaj je torej prišlo do reformiranja javne uprave in zakaj ravno v smeri novega javnega menedžmenta ter pregledati literaturo s področja.

2.3.1 Zakaj menedžment

Reforma je proces, ki traja večno. Posamezna organizacija se torej skozi čas nenehno spreminja, zaradi različnih vzrokov in vzvodov, ves čas pa se spreminjajo tudi cilji in prioritete in tudi načini reformiranja. Spremembe tako niso nujno del načrta, ampak se zgodijo nenačrtovano, vzniknejo v skladu z razvojem organizacije. Brunsson in Olsen (1993, 1–10) pravita, da so reforme v organizaciji postale skoraj rutina. Vodje namreč iščejo nove načine delovanja, ideje idr., organizacija pa je tako podvržena vedno novim načinom vodenja.

Javno upravo želimo torej reformirati, toda poraja se vprašanje, zakaj ravno z metodo menedžmenta. Parker (2002) pravi, da je menedžment postal tako dominantna metoda, da si izredno težko predstavljamo alternativo. Poraja se torej vprašanje, zakaj je torej menedžment postal univerzalno zdravilo oz. zakaj je postal sprejemljiv tudi v javni upravi.

Najprej moramo analizirati čas, v katerem je novi javni menedžment (NJM) postal praksa. NJM se je začel izvajati v anglosaksonskih državah v 70. oz. 80. letih dvajsetega stoletja.

Skupna značilnost držav, ki so uvedle NJM, je bila spopadanje z gospodarske in fiskalne krize, ki je sprožila pritiske za zmanjšanje stroškov javnih storitev. Država blaginje je bila torej na preizkušnji. T. i. nova desnica je v Veliki Britaniji, Kanadi in ZDA izkoristila gospodarsko krizo in kot rešitev predpisala neoliberalizem.

»Neoliberalizem je ekonomsko-politična filozofija in predvsem ideologija, ki je bistveno vplivala na politiko praktično vseh svetovnih vlad od leta 1970, povsem prevladujoča pa je postala v 80. letih prejšnjega stoletja« (Alkalaj 2005).

Smernice neoliberalne politike so bile določene z washingtonskim konsenzom v času Reaganove in Busheve administracije. Temeljni elementi programa so bili: liberalizacija trgovine in financ, tržni mehanizmi pri uravnavanju cen, zaježitev inflacije in privatizacija javnega sektorja (Chomsky 2005).

Program so sčasoma podprle vodilne finančne svetovne organizacije in tudi druge neoliberalno usmerjene vlade, tako je washingtonski konsenz počasi prerasel v prevladujoči politični program današnjega časa (Bugarič 1996, 81). Neoliberalizem pa se ni usidral samo v prevladujoče institucionalne okvirje in razmerja moči, temveč tudi v delitev dela, socialna razmerja, način življenja oz. je spremenil tudi sistem vrednot in kulture (Harvey 2007, 23). Tudi Chomsky (2005, 17) ugotavlja podobno, da neoliberalizem deluje tudi kot politični in kulturni sistem. Z uvajanjem tržnih načel na vse ravni življenja se je povečal vpliv in pomen menedžmenta, ki je pred tem prisoten zgolj v zasebnem, tržno usmerjenemu sektorju. Po mnenju Parkerja (2002) naj bi postal menedžment hegemonna ideja. Menedžment je tako prodril tudi v javni sektor. Rus (2001) pravi, daje kopiranje menedžerskih metod povezano z upanjem, da bo država na ta način postala učinkovitejša in uspešnejša. »Mrtvo roko« birokracije bi zamenjala »nevidna roka« trga.

Stanonik (2000) pravi, da je rast državne uprave pri nas in po svetu neizbežna, zato moramo slediti trendu uvajanja novih načinov dela, ki bi pripomogli k racionalizaciji, učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave. Sinonim za učinkovitost pa predstavlja menedžment.

Spoznanje, da je birokracija neučinkovit sistem ali t. i. mrtva roka, spodbudi politične elite k uvajanju menedžerskih metod oz. k t. i. nevidni roki trga (Rus 2001, 22).

Menedžment predstavlja nevtrarno racionalno orodje za doseganje organizacijskih ciljev. Oče modernega menedžmenta je Taylor in njegov znanstveni menedžment. Taylor (2006) in njegovi učenci oz. nasledniki so se ukvarjali z natančnimi meritvami vseh delovnih procesov (čas, gibanje, prostor, porabo materiala, rabo energije itd.) in na podlagi tega natančno načrtovali vse faze proizvodnega sistema in procesa, do poslednjega delovnega mesta. Vsako, še tako nezahtevno in rutinsko delo so natančno preučili, skrajšali čas in naredili sistem, ki je maksimalno izkoristil delavce, na drugi pa strani pa vsaj kratkoročno prinesel tudi dobre poslovne rezultate. Takšna organiziranost kaže na usmerjeno učinkovitost, ko želimo narediti množico enakih izdelkov oz. enakih storitev, in to tako, da je proizvodnja vedno ponovljiva, ko imamo ljudi, ki delajo podobno in zanesljivo kot stroji.

Delavci zgubijo oznako sužnjev, delovni proces naj bi bil zasnovan na pravilih in standardih dela. Menedžerji predstavljajo nalogo in delavci produkcijo. Menedžerji naj bi pri snovanju delovnega postopka uporabili znanstveni pristop, delo naj bi bilo do potankosti načrtovano in nadzorovano. Menedžerji tako predstavljajo vlogo načrtovalca in nadzornika v okviru zapisanih pravil (Cloe in Goldsmith 2001, 26–27).

Danes se menedžment predstavlja kot neproblematičen in univerzalen proces. Skriva se v delovnem procesu, v akademski disciplini, ideologiji in je dejansko nepogrešljivi del

organizacijskega življenja. Različni avtorji (Alvesson in Willmott 1996; Parker 2002; Thompson in McHugh 2002) opozorijo na menedžment kot prevladujočo prakso brez kritičnega premisleka. Medtem ko drugi (Drucker 2001; Mintzberg 1973) pravijo, da je le menedžment univerzalni odgovor na kompetitivno ekonomijo.

2.3.2 Novi javni menedžment

Novi javni menedžment je postal del mednarodnega akademskega diskurza v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja (Barzelay 2001; Hood v Lynn in Pollitt 2005; Lynn 2006), njegov izvor kot prakse pa lahko iščemo med letoma 1970 in 1980, predvsem v anglosaksonskih državah. Po padcu železne zavesa pa se je razširil tudi v druge dele sveta. Najbolj radikalna reforma v smislu adaptacije krčenja javnega sektorja in uvajanja tržnih načel je potekala v Novi Zelandiji in Veliki Britaniji, kot tretja jim sledi ZDA. V okviru držav celinske Evrope je javni sektor najbolj modernizirala Švedska, vendar ni ubrala enake poti kot anglosaksonske države. (Pollitt in Bouckaert 2004; Wollmann 2001).

Zanimivo je, da o reformah govorimo tudi v državah Latinske Amerike in na Afriški celini. V Latinski Ameriki je Brazilija najbolj napredna glede uvajanja reform, vendar pa so njene začetne reforme povezane predvsem s procesom demokratizacije in odpravljanja korupcije in klientelizma v klasičnih administrativnih strukturah (Wollmann 2001). Tudi ostale države Latinske Amerike gredo v podobni smeri izgradnje profesionalne javnoupadne službe (Polidano 1999). Afriške države naj bi v večini primerov šle skozi proces privatizacije javnih služb, predvsem na področju oskrbe z elektriko, vodo in na področju telekomunikacij. Podobno kot Latinska Amerika in nekatere države v Aziji so se ukvarjali z odpravo korupcije v administraciji oz. z izboljšanjem stanja javnih služb (Hope 2001).

NJM je neke vrste globalni fenomen, o reformah lahko govorimo tako v Aziji in Evropi kot v Afriki in južni ter severni Ameriki.

Pri definiciji si bomo pomagali predvsem z avtorji iz anglosaksonskih držav, ki so tudi države izvora nove paradigme na področju javne uprave ter z avtorji iz Evrope.

Prvi korak pri iskanju definicije je analiza literature in pregled avtorjev s področja. Pri analizi si bomo pomagali z Barzelyjem (2001) in Hoodom (2007).

Barzely (2001) v okviru proučevanja literature s področja NJM le-to razdeli na literaturo raziskovanja in literaturo argumentacije. Prva se ukvarja predvsem z razlago dejstev in dogodkov, druga pa je preskriptivne narave. Barzely se je analize literature lotil zaradi nezadovoljstva s stanjem na področju, ni bil namreč prepričan v njeno akademsko in praktično vrednost. Zanimala ga je predvsem literatura s področja oblikovanja javnih politik

in primerjava ter razvoj dobrih praks. Hood (2007) označi Barzeleyjevo prizadevanje kot uveljavitev NJM kot znanstvene discipline, ki temelji na znanstvenem eksperimentu in logični argumentaciji pojavov. NJM naj bi bil daleč od »normalne« znanosti v Kuhnijskem smislu z vsesplošno priznano analitično metodo preučevanja tako kot menedžment na splošno Hood (2007). Tako kot menedžment na splošno ne moremo opredeliti kot znanost, morda kvečjemu kot uporabno znanost, tako tudi NJM ne moremo označiti kot znanost. Opraviti imamo z obliko vednosti, ki ima natanko iste učinke kot znanost, čeprav premise, na katerih menedžment temelji, niso prav nič znanstvene. Vednost menedžmenta temelji na izkušnjah, za razliko od ekonomije, iz katere izhaja, ki temelji na empiričnem raziskovanju. Za znanost se namreč predpostavlja, da mora imeti svojo znanstveno metodo, s katero lahko empirične ugotovitve vedno znova preverja v dejanskem svetu (Komel 2008, 149–151). Poleg avtorjev, ki se NJM lotevajo kot znanstvene discipline, izpostavi še t. i. guru teoretike⁶ oz. religiozno literaturo. Slednje sestavljajo besedila menedžerskih svetovalcev oz. t. i. pop menedžerjev, literatura pa je na meji med popularno in akademsko. V zadnjo Hood uvrsti delo Osborna in Gaeblerja iz leta 1993; *Reinventing Government*, ki je v ZDA postala prodajni hit in podlaga za spremembe v obdobju Clintonove vlade.

Guru literaturo bi lahko imenovali tudi literaturo preskripcije po Barzelajju, le-ta se namreč ukvarja z iskanjem dobre prakse.

Novi javni menedžment naj bi v 90. postal vodilna akademska industrija v ZDA in drugod po svetu. V literaturi najdemo zagovornike, kritike, analitike, ocenjevalce idr. Zagovorniki poudarjajo pomen t. i. razsvetljenih menedžerjev, ki delujejo izven birokracije in skrbijo za zadovoljevanje potreb državljanov, kritiki pa menedžment opredelijo kot neprimerno rešitev za javni sektor. Preveč naj bi se osredotočal na podjetništvo in zasebni sektor (Hood 2002). Radaeli trdi, da uvažanje NJM s poudarkom na stroškovni učinkovitosti oz. modelu tehnokratske racionalnosti vodi v sistematičen neuspeh (v Radej in drugi 2010, 8).

V grobem lahko torej literaturo s področja NJM razdelimo kot akademsko literaturo, ki želi NJM obravnavati kot znanstveno disciplino, ter literaturo, ki se ukvarja predvsem z uporabno vrednostjo. Pri definiciji si bomo pomagali z obema, težko je namreč najti »čisto« literaturo, še posebej, ker konsenza, ali je novi javni menedžment sploh znanost, ni.

⁶Izraz si sposodi od Andrzeja Huczynskega, ki se v svojem delu *Management Gurus* ukvarja s fenomenom popularnosti menedžerskih idej.

2.3.3 Definicije

Termin naj bi skoval Christopher Hood leta 1989, ko je označil podobne administrativne doktrine v Kanadi, Avstraliji, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji in ZDA (Lynn 2006, 107). Identificiral je naslednje prvine:

- odmik od politike (*policy*) k poudarku na merjenju izvedbe,
- odmik od tradicionalne birokracije k relativno avtonomnim enotam, ki delujejo po principu tekmovalnosti,
- odmik od razvoja in vlaganj k zmanjševanju stroškov,
- odmik od klasičnega birokratskega nadzora k menedžerskemu oz. samo nadzoru.

Definicije termina so se skozi čas razširile, različni avtorji so dodali svoj del oz. pogled. Tudi Hood (v Hughes 2006, 52) je tako razširil svojo definicijo in nanizal sedem sestavin novega javnega menedžmenta:

- menedžerji naj menedžerirajo

Politični kader v javni upravi naj ne bi deloval učinkovito, zato bi morali večjo vlogo pri vodenju organizacije imeti t. i. poklicni vodje – menedžerji.

- standardi dela in merjenje učinkovitosti

Treba je postaviti cilje organizacije ter vzpostaviti mehanizme merjenja učinkovitosti in uspešnosti organizacije.

- poudarek na rezultatih

Poleg tega da je organizacija učinkovita in je način dela »pravilen«, mora dosegati tudi rezultate. Ni pomemben samo proces dela, temveč tudi končni rezultat.

- razčlenitev oddelkov v javnem sektorju na manjše enote

Gre za vzpostavljanje manjših specializiranih enot.

- večja konkurenčnost

Pomeni iskanje najboljšega zunanjega ponudnika storitve in nižanje stroškov.

- uporaba menedžerskih praks

Umik togemu vojaškemu načinu vodenja organizacije ter večja fleksibilnost pri ravnanju z zaposlenimi.

- večja disciplina in varčevanje pri izrabi virov

To pomeni zmanjševanje direktnih stroškov, večja disciplina dela, umik sindikatov oz. zmanjšanje njihovega vpliva in nižanje stroškov usklajevanja oz. delati več z manj.

Hood (2007) se je ukvarjal tudi z NJM kot terminom, družbenim gibanjem in znanostjo. Glede znanosti smo že pojasnili skozi analizo literature, da konsenza torej ni, čeprav Hood ugotavlja, da menedžment vsebuje vse elemente sistematične analize v znanosti.⁷

Hood (2007) se ukvarja še z etimološkim izvorom besed, najprej menedžmenta in šele nato javnega menedžmenta, a ter menedžmentom kot družbenim gibanjem. Izvor prvega postavi v 16. stoletje, slednjega pa v 20. stoletje s v čas ameriškega predsednika Roosevelta s terminom – *administrative management* ter vsesplošnim sprejetjem termina in nastanka gibanja s svojimi pripadniki in ideologijo ter retoriko v 80. letih.

Pollitt in Bouckaert (2004, 13) govorita o večplastnosti termina, NJM lahko predstavlja aktivnost javnih uslužbencev, strukture in procese v javni upravi (TQM, CAF idr.) in sistematično proučevanje struktur. NJM naj bi imel nevtralen in pozitiven predznak ob boku k »stari« verziji administracije, vendar Pollitt in Bouckaert (2004) opozarjata da NJM ni nekaj novega ter si samo izposoja elemente iz zasebnega sektorja in ni nevtralen tehničnem proces. Govorita o NJM kot o ideologiji.

Avtorji so ugotavljali, kaj predstavlja izraz novi javni menedžment. Če povzamemo, novi javni menedžment ni novost, povezan je namreč z menedžmentom v zasebnem sektorju. Avtorji izraz največkrat navajajo v zvezi z reformo javnega sektorja oz. načinom dela v javnem sektorju. Ni konsenza, ali je menedžment znanstvena disciplina, dejstvo je, da si mnogi za to prizadevajo in da so vede, iz katerih izhaja, znanstvene. S pomočjo Hooda smo že nanizali določene vsebinske opredelitve termina. V nadaljevanju sledijo še vsebinske opredelitve novega javnega menedžmenta s pomočjo drugih avtorjev ter definicija OECD – Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

Teorije se združujejo v kritiki tradicionalnega modela birokracije ter v zagovarjanju učinkovitosti preko določene oblike decentralizacije. Gre predvsem za kritiko centralnega nadzora s pretirano regulacijo in zavzemanje za vrednote, kot so podjetništvo, pooblaščenje zaposlenih za odločanje in zaznavanje potreb uporabnikov (Gray in Jenkins v Brezovšek 2000: 271).

Med avtorji teorij NJM, predvsem zagovorniki reform, vlada prepričanje, da je trg najboljše zdravilo za javno upravo in da posameznik zna sam najbolje poskrbeti za svoj socialni položaj (Osborne in Gaebler 1993; Hughes 2006).

⁷Znanstvena analiza vsebuje 3 vrste aktivnosti: deskripcijo in razlago, nabor in analizo podatkov v smislu primerjalnih analiz ter identifikacijo anomalij.

Osborne in Gaebler (1993, 21) pravita, da javne uprave ne moreš voditi kot podjetje, lahko pa uvedeš podjetniške načine dela. Govorita o t. i. ameriški perestrojki oz. tretji poti. Definirata deset univerzalnih principov tretje poti oz. novega javnega menedžmenta:

1. usmerjeno vodenje,
2. pooblašcanje oz. delegacija dela javne uprave,
3. konkurenčnost,
4. vizija dela,
5. pomen ciljev,
6. uporabnik je na prvem mestu,
7. varčevanje,
8. preventiva,
9. decentralizacija,
10. izkoriščanje prednosti trga.

Avtorja pravita, da so nujna načela univerzalna in jih lahko apliciramo v katerokoli organizacijo, javno ali zasebno.

Pod vplivom njunega dela je podpredsednik ZDA Al Gore v začetku 1993 začel s prizadevanji za reforme, ki so vključevale spremembe na področju ravnanja z zaposlenimi v javni upravi (odgovornost, usmerjenost k rezultatom), uporabnik storitev je postavljen na prvo mesto in zmanjševanje stroškov oz. načelo več za manj.

Toonen (v Lynn 2006, 107) govori o naslednjih elementih novega javnega menedžmenta:

- uvajanje podjetništva v javno upravo,
- kvaliteta in usmerjenost k rezultatom,
- izboljšave pri izvajanju servisnih storitev v povezavi z odzivnostjo na okolje,
- institucionalna ločitev funkcij javnih potreb (*public demand functions*), javnih storitev (*public service productions*) in vodstvenih funkcij (*public provisions*),
- povezovanje javnega povpraševanja in storitev s poslovnimi mehanizmi in menedžmentom kvalitete,
- umik birokratskih oz. vladnih institucij v korist komercialnim podjetjem (deregulacija, privatizacija) oz. virtualnemu trgu (notranja konkurenčnost, iskanje najboljše prakse, javni natečaji).

Peters in Pierre (2007, 4–5) v povezavi z reformo javne uprave govorita o treh pomembnih spremembah. Kot prvo navajata prevlado ekonomskih vrednot nad t. i. klasičnimi vrednotami javnega sektorja, kot sta demokratičnost in enakopravnost. Poudarjena je vloga javnega

uslužbenca kot menedžerja in uporaba menedžerskih metod dela. Druga sprememba je večanje povezav med državo in družbo pri izvajanju javnih storitev. Država ni več avtonomna, temveč zagotavlja storitve s pomočjo zasebnega sektorja. Sodelovanje države z zasebnim sektorjem naj bi povečalo njeno učinkovitost. Tretja sprememba pa je decentralizacija, v večini držav je ureditev uprave porazdeljena na več bolj ali manj samostojnih enot. Hierarhija naj bi namreč preprečevala stik z uporabniki.

Vse tri spremembe naj bi temeljile na načelu t. i. treh e-jev: učinkovitost (*efficiency*), uspešnost (*effectiveness*) in ekonomičnost (*economy*).

Ugotavljata sicer, da naj učinkovitost ne bi smela biti glavno vodilo, temveč odgovornost in uspešnost v smislu upoštevanja potreb uporabnikov javnih storitev. Prvotni namen javne uprave pa ni maksimizacija uspeha, učinkovitosti in prijaznosti do uporabnika, temveč enotno in nepristransko izvajanje zakona.

Raziskava v okviru držav OECD je pokazala, da je večina držav uvedla reformo z uvedbo tržnih mehanizmov, več kot polovica pa jih je vpeljala načela javnega menedžmenta. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj je leta 1991 identificirala, da večina držav pri uvajanju reform torej sledi dvema načeloma: izboljšavi delovanja znotraj organizacije ter selitev javnih dobrin na trg (Hughes 2006, 51). V okviru izboljšanja delovanja javne organizacije uporabljajo izboljšave v ravnanju z uslužbenci – zaposlovanje najboljših učinkov, merjenje učinkov dela in nadzor skozi učinke, nagrajevanje najboljših, večje vključevanje zaposlenih v procese odločanja, uporaba informacijske tehnologije, uporaba povratnih informacij s strani uporabnikov.

Reforme v smeri novega javnega menedžmenta tako obsegajo oblike kot decentralizacija, deregulacija, privatizacija, komercializacija in podjetizacija javne uprave.

V grobem lahko NJM reforme razdelimo na reforme znotraj sistema javnih služb in prenos javnih služb na trg.

Deležniki reforme so javni uslužbenci in vsi državljani, ki so uporabniki javnih storitev. Poleg njih so v procese vpleteni tudi politiki, notranji svetovalci ter zunanji svetovalci v obliki menedžerskih svetovalcev, think tankov, posameznikov iz akademske sfere ter mednarodnih organizacij. V Veliki Britaniji in ZDA sta vladi črpali ideje iz zasebnega sektorja, VB vlada je med 1980 in 1990 sodelovala s podjetji, npr. Deloitte Touche ter Ernst in Young, ameriški podpredsednik AL Gore pa je leta 1997 izdal knjižico z naslovom *Buisnesslike Government: Lessons learned from America's best Govrnments*. Politični think tanki, kot npr. Adam Smith

Institute iz VB in Hoover Instituion iz ZDA, so sodelovali predvsem z desnimi političnimi opcijami pri oblikovanju reform.

Guruji modernizacije in menedžmenta, npr. OECD in Osborne in Gaebler, trdijo da se enake spremembe dogajajo po celem svetu in so univerzalne, da so nepovraten proces ter vedno prinašajo pozitivne spremembe (Hood 1998, 214–218). Dejansko ni tako. Države imajo namreč različne strukturne kapacitete za izvedbo reform, Pollitt in Bouckaert (2004) in Wollmann (2001) tako v svoji primerjalni analizi pokažejo razlike med državami. Polidano (1999) analizira stanje uvajanja reform v t. i. državah v razvoju in pokaže na razlike med pogoji za reforme med t. i. razvitimi in nerazvitimi.

Hood (2008, 9) pa s pomočjo kulturne teorije omrežja in skupine Douglasove, identificira štiri načine vodenja organizacije v novem javnem menedžmentu oz. načine nadzora in delovanja (fatalističen, hierarhičen, individualističen in egalitarni).

Odgovor bi lahko iskali tudi v globalizaciji, tako se države po svetu soočajo s podobnimi problemi in izzivi. Spremembe so politična nuja, vključujejo redukcijo stroškov, usmeritev k potrošniku in zahteve po kakovosti. Minogue (v Lynn 2006) identificira tri odgovore na pritiske: privatizacija javnega sektorja, reforma znotraj javnega sektorja in uvajanje tekmovalnih principov v izvajanje javnih služb.

Nanizamo lahko osnovne teoretične principe NJM, obstajajo pa razlike pri uvajanju oz. izvedbi reform v posamezni državi ali celo v posamezni organizaciji znotraj države.

2.3.4 Stične točke mcdonaldizacije in novega javnega menedžmenta

Med obema procesoma lahko uveljavimo določene vzporednice. V nadaljevanju bomo s pomočjo definicij, podanih v prejšnjih poglavjih, poiskali podobnosti in razlike.

Tako proces mcdonaldizacije in novi javni menedžment kot ideji izhajata iz anglosaksonskega kulturnega okolja.

Novi javni menedžment kot termin se pojavi že v 80. letih prejšnjega stoletja, termin mcdonaldizacija pa se pojavi desetletje kasneje. Mcdonaldizacija kot termin pa se pojavi v 90. letih v akademski sferi, o procesu prvi govori ameriški sociolog Ritzer v delu *Mcdonaldization of Society* iz leta 1993. Termin novi javni menedžment pa naj bi v akademski sferi prvi uporabil Christoper Hood leta 1989.

Oba procesa sta v družbi prisotna že pred njuno omembo v akademski sferi. Nista pojav sam zase, temveč sta vpeta v druge družbene procese in teorije. Stična točka obema je Fordov tekoči trak in Taylorjev znanstveni menedžment.

Vzrok pojavnosti je pri obeh iskanje najboljšega načina proizvodnje oz. delovanja, ko govorimo o javni upravi. Gre za racionalizacijo dela s čim manj vložki in čim večjim učinkom.

Lahko bi rekli, da stana neki način oba povezana z vzponom neoliberalizma. Neoliberalne vlade so bile v večini primerov pionirji menedžerskih reform v javnem sektorju, prav tako pa so spodbudile tudi razvoj korporacij, kakršna je npr. McDonald's. Tako npr. Chomsky (2005) ugotavlja, da je neoliberalizem prevladujoča globalna politična usmeritev, ki so jo prevzele politične stranke centra, dela tradicionalne leve in desne. Te stranke in politike, ki uresničujejo neoliberalno politiko pa predstavljajo neposredne interese bogatih vlagateljev in velikih korporacij.

O procesu mcdonaldizacije ne govorimo samo v povezavi z v ZDA nastale prehranske verige hitre prehrane, temveč tudi v povezavi s padcem železne zaves in širitvijo verig hitre prehrane v postkomunistične države ter posledično s širitvijo ameriške kulture in načina življenja (Ritzer 2004). Sprva sicer govorimo o širjenju poslovalnic s hitro prehrano, toda kot ugotavljajo Ritzer (2004), Watson (1997), Schlosser (2002) in Kincheloe (2002), ima ta širitev večje razsežnosti.

Tudi novi javni menedžment se je po letu 1990 iz anglosaksonskih držav začel širiti v Evropo oz. je postal globalen proces. Sicer kot ugotavljajo Pollitt in Bouckaert (2004), Wollmann (2001), Polidano (1999) ne poteka v vseh državah enako.

Novi javni menedžment se je izoblikoval v javni sferi, mcdonaldizacija pa je širši koncept, ki zadeva tako javno kot zasebno sfero. Mcdonaldizacija je v odnosu z novim javnim menedžmentom nadpomenka v smislu označevanja določenih elementov novega javnega menedžmenta. Toda pri obeh gre za neke vrste izvoz vrednot. Glede na to, da oba izhajata iz anglosaksonskega, kapitalističnega okolja, gre za izvoz vrednot kapitalizma oz. utrjevanje slednjega. Kapitalizem pa je neposredno povezan s terminom menedžment. König (v Lynn 2006, 176) govori, kako je menedžment postal *lingua franca* na področju javne uprave. Zanimivo je tudi, da je proces reformiranja v državah v razvoju povezan s svetovno trgovinsko organizacijo, ki podpira vse večjo privatizacijo javnih služb (Polidano 1999). STO pa je glavni posrednik pri izvozu ameriški vrednot (Chomsky 2005, 80). Podobno Ritzer (2004) označi proces mcdonaldizacije kot amerikanizacijo.

Novi javni menedžment naj bi bil odgovor na Webrovo birokracijo, medtem ko naj bi mcdonaldizacija iz nje izhajala. Tukaj pridemo do protislovja. Ritzer (2004) tako mcdonaldizacijo poveže z Webrovo racionalizacijo in birokratizacijo, ki pa sta povezani s

Fordovim tekočim trakom in Taylorjevim znanstvenim menedžmentom. Ta dva pojma predstavljata začetek klasičnega menedžmenta in iz njiju potemtakem izhaja tudi NJM, ki pa se predstavlja kot nasprotje Webrovi birokraciji. Večina avtorjev, ki se ukvarja z NJM, povezave med birokracijo in NJM ne izpostavi. Povezavo zasledimo le pri Williamsu (2000), ki pravi, da je NJM podoben birokraciji in ne predstavlja korenite spremembe, kot je navajata Osborne in Gaebler (1993).

Avtorji večinoma izpostavijo neprimernost NJM za javni sektor (Lynn 2006; Pollitt in Bouckaert 2004). Tukaj se soočimo s pomembno razliko, in sicer cilje, ki naj bi jih zasledovala javna organizacija in zasebna organizacija. Cilji, ki jih zasleduje javna uprava, so odvisni od interesov tistih, ki obvladujejo družbo (Bučar 1969,160). Predpogoj oblikovanja javnega interesa pa je organizirana družba, ljudje lahko le tako odločajo in sodelujejo pri oblikovanju le-tega (Haček in Bačlija 2007, 29). Vodilo je torej javni interes in hkrati odgovornost do družbe. Javne organizacije niso zasnovane z namenom povečevanja uspešnosti, fleksibilnosti in prijaznosti do uporabnikov, temveč za enakopravno in egalitarno izvajanje zakonov. Javna uprava tako rekoč postaja supermarket oz. podjetje, saj se vse preveč poudarja njena servisno-produkcijska vloga (Peters in Pierre 2007, 6). Večina kritik torej izvira iz neprimernosti menedžmenta za javno upravo.

Zanimivo je, da imata procesa kljub podobnostim drugačen predznak. Termin mcdonaldizacija je skovanka ameriškega sociologa Ritzerja z namenom osvetlitve in kritike procesa, medtem ko med teoretiki novega javnega menedžmenta najdemo zagovornike in kritike in termin sam po sebi nima negativne konotacije tako kot mcdonaldizacija.

V tem smislu lahko mcdonaldizacijo javne uprave razumemo kot kritiko novega javnega menedžmenta.

2.3.5 Elementi novega javnega menedžmenta in mcdonaldizacija

V nadaljevanju bomo elemente novega javnega menedžmenta povezali s štirimi glavnimi elementi mcdonaldizacije, kot jih je identificiral Ritzer (2004).

- Učinkovitost

Vsi avtorji (Osborne in Gaebler 1993; Hood 2007; Tonen v Lynn 2006; Peters in Piere 2007) ter OECD navajajo učinkovitost kot enega izmed elementov novega javnega menedžmenta oz. principe NJM, preko katerih dosežemo učinkovitost.

Peters in Pierre (2007) opozorita na razliko med učinkovitostjo in uspešnostjo, učinkoviti smo, če stvari delamo na pravi način, uspešni pa, če delamo prave stvari. Ritzer (2004) uporabi kot iskanje najhitrejšega in najboljšega načina za izvedbo cilja s čim manj vloški. Kriterij ja tako najlažje definirati v zasebnem sektorju, ki ga vodi načelo profita oz. ga ja najlažje izmeriti v denarju. Simon (1997, 37–53) učinkovitost v javnem sektorju definira kot izbiro sredstev, ki privedejo do največ rezultatov v okviru danih resursov. Za dosego rezultatov pa morajo biti definirani konkretni cilji oz. cilji, ki se jih da izmeriti.

Učinkovitost v javni upravi lahko torej opredelimo kot tri vrste reform, kot jih je povzel Minogue (v Lynn 2006):

- privatizacija javnega sektorja (storitve namesto javnih organov opravljajo zasebneorganizacije),
- reforma znotraj javnega sektorja (zmanjševanje števila zaposlenih, reorganizacija dela oz. specializacija dela, poudarek na rezultatih dela, standardizacija dela in merjenje učinkovitosti, uporabnik je na prvem mestu),
- uvajanje tekmovalnih principov v izvajanje javnih služb (notranja konkurenčnost, iskanje najboljše prakse).

- Merljivost oz. preverljivost rezultatov

Poudarek na rezultatih lahko povežemo z menedžmentom izvedbe v javnem sektorju. Izvedba (*performance management*) je ena izmed glavnih komponent NJM, posredno ali neposredno jo navajajo skoraj vsi avtorji (Hood v Hughes 2003, Lynn 2006, Pollitt in Bouckaert 2004, Osborne in Gaebler 1993).

Pred uvedbo NJM je bil poudarek predvsem na finančni odgovornosti organizacij v javni upravi, ob uvedbi reform pa se je poudarek preselil na zadovoljstvo uporabnika, trg ter na rezultate dela, vendar še vedno v povezavi s finančno odgovornostjo (Heinrich 2007, 25).

Rast socialne države v t. i. razvitih državah je sprožila vprašanja smotrnosti državne potrošnje, to pa je sprožilo različne poizkuse formalizacije sistema merjenja, nadzora in upravljanja izvedbe v javnem sektorju.

Talbolt (2007, 494) izvedbo razčleni na organizacijsko izvedbo, izvedbo politik in programov (*policy performance*) in izvedbo javnih uslužbencev. Prva se nanaša na organizacijsko strukturo in je najbolj povezana z zasebnim sektorjem, druga je vezana na aktivnost oz. program in je bolj povezana z javim sektorjem. Izvedba javnih uslužbencev pa se nanaša na

ravnanje z javnimi uslužbenci oz. na individualni doprinos posameznika k delovanju organizacije.

Merjenje izvedbe je povezano z učinkovitostjo organizacije in kakovostjo izvedbe. Za potrebe merjenja se je razvilo kar nekaj mehanizmov.

Drucker je v 60. vpeljal metodo vodenje s cilji (*management by objectives* – MBO), ki jo še danes uporabljajo v nekaterih organizacijah. Gre za ciljno vodenje, ki vsebuje oblikovanje in postavitev dolgoročnih in kratkoročnih ciljev skupaj z javnimi uslužbenci, upoštevajoč uporabnike storitev. Uslužbenci naj bi tako ob poznavanju ciljev in t. i. sistema nagrad in kazni izboljšali svoje delovanje in tako tudi delovanje organizacije. MBO pristop naj bi bil najbolj uporaben za lokalno upravo, kjer sta najpomembnejša finančna odgovornost in pa učinkovitost storitev (Heinrich 2007).

Andoljšek navaja orodja iz zasebnega sektorja, ki bi bila primerna za ocenjevanje zadovoljstva uporabnikov, in sicer sistem pritožb in predlogov, ankete o zadovoljstvu, namišljeno nakupovanje in analiza izgubljenih kupcev (Andoljšek 2003, 133).

Kompleksnejšo analizo naj bi omogočal menedžment celovite kakovosti TQM. Pristop TQM je skupek organizacijskih sprememb in orodij, s pomočjo katerih naj bi organizacija izboljševala kakovost svojih procesov. Teoretična osnova TQM izhaja s področja statistike, in sicer statističnega nadzora, ki temelji na vzorčenju in analizi variance. Statistični nadzor namreč omogoča čim hitrejše odkrivanje napak v sistemu proizvodnje ter ugotavljanje kakovosti izdelka. TQM je idejo uporabil kot univerzalno sredstvo, ki omogoča sistematičen in takojšen nadzor ter analizo procesa in ugotavljanje morebitnih odklonov v procesu. Model mora organizacija prilagoditi svojim potrebam, vendar pa lahko določimo glavne prvine, in sicer timsko delo, kupec je na prvem mestu, stalna izboljšava procesov, učinkovito vodstvo, sodelovanje vseh zaposlenih ter uporaba orodij ocenjevanja (povzeto po Marolt in Gomišček 2005, 33–40).

Evropski sklad za upravljanje kakovosti EFQM je razvil model poslovne odličnosti, ki je zasnovan na devetih prvinah, ki so merilo ocenjevanja napredka k poslovni odličnosti. Odličnost preverjajo celostno, tako skozi zadovoljstvo zaposlenih kot strank, poslovne rezultate in vpliva na družbo (Talbot 2007, 506).

Iz orodij TQM in EFQM pa se je razvil tudi model CAF ali skupni ocenjevalni okvir.

Model CAF kot orodje celovitega obvladovanja kakovosti se osredotoča na vrednotenje delovanja predvsem organizacij v javni upravi. Dodeljevanje točk merilom po CAF s pomočjo kroga načrtuj-izvedi in preveri je temelj modela, dejansko temelji na samoocenjevanju organizacije. Merila za dejavnike v organizacijo so: voditeljstvo, strategija in načrtovanje,

zaposleni, partnerstva in viri ter procesi. Merila za rezultate temeljijo na pomoči zunanjega in notranjega ocenjevanja oz. kako drugi vidijo organizacijo. Ocenjuje se namreč odnos med organizacijo in odjemalci storitev, odnos med organizacijo in zaposlenimi, odnos med organizacijo in družbo nasploh ter ocenjevanje ključnih rezultatov (Kern Pipan in drugi 2007). Za merjenjem kakovosti se uporablja tudi metoda SERVQUAL. Metoda temelji na ugotavljanju razhajanj med izvajalci in uporabniki storitev. S pomočjo vprašalnikov, ki pokrivajo pet dimenzij kakovosti (zanesljivost, odzivnost, zaupanje, empatija, vidnost), ocenjujejo kakovost storitve. Ocenjevanje je razdeljeno na dva dela, v prvem uporabniki storitve ocenjujejo, kakšno storitve si želijo, v drugem delu pa, kakšno storitev so prejeli (Marolt in Gomišček 2005).

Našteli smo nekaj metod, ki se uporabljajo za merjenje bodisi kakovosti storitev, zadovoljstva zaposlenih ali zadovoljstva uporabnikov oz. za ugotavljanje kakovosti javne organizacije v celoti.

Merjenje oz. vrednotenje je torej odziv na potrebo po učinkovitosti organizacije. Povezano je z ideologijo trga oz. potrošnika, ki pa je tako del procesa mcdonaldizacije kot novega javnega menedžmenta.

Dahler – Larsen (2007, 616–622) govori o t. i. valu vrednotenja oz. že kar o industriji merjenja in vrednotenja v družbi na splošno in v javnem sektorju.

Ritzer (2004) izpostavi problem merjenja, ki ga je prinesel proces mcdonaldizacije, in sicer z vidika poudarka na kvantiteti oz. prevelikem poudarku na numeričnih podatkih.

Talbolt (2007, 502) izpostavi problem, da ne moremo vse vsebine javnega sektorja prevesti skozi objektivne meritve oz. rezultati meritev ne dajejo jasne slike o dejanskem stanju.

- Predvidljivost

Ritzer (2004) predvidljivost definira kot strmenje k uniformiranosti k vedno enakim postopkom in izdelkom. V novem javnem menedžmentu predvidljivost povežemo z učinkovitostjo in določanjem standardov. Proces namreč postane predvidljiv, ko določimo standarde.

O uvajanju standardov dela v povezavi z učinkovitostjo posredno ali neposredno govori večina avtorjev s področja NJM (Hood v Hughes 2006; Lynn 2007; Pollitt in Bouckaert 2004).

Standardi se vzpostavijo z vzpostavitvijo sistema merjenja oz. vrednotenja, le-te smo že navedli pod elementom merljivosti.

- Nadzor

Ritzer (2004) govori o zamenjavi humane z nehumano tehnologijo, kar lahko razumemo kot uvedbo računalniške tehnologije ali pa kot princip organiziranosti dela. Ritzer (2004, 109) pravi, da produkcija hamburgerja ni prepuščena naključju, vsak detajl je skrbno nadzorovan.

Lynn (2006) kot načelo novega javnega menedžmenta navede odmik od klasičnega birokratskega nadzora k menedžerskemu.

Hood (2004) pa s pomočjo kulturne teorije omrežja in skupine Douglasove identificira štiri načine nadzora v javnem menedžmentu, in sicer t. i. pregled, tekmovanje, vzajemnost in planirana naključja. Za novi javni menedžment sta najbolj značilna načina tekmovanje in pregled. Slednji se opira na hierarhijo, gre za nadzor nadrejenega nad podrejenim oz. oblasti nad državljanom, gre za formalni nadzor. Pri nadzoru po principu tekmovalnosti pa gre za t. i. nadzor trga, v primeru javnega menedžmenta gre za odgovornost do uporabnikov storitev. Poleg tega gre v primeru zaposlenih za sistematično ustvarjanje tekmovalne atmosfere med njimi (prav tako 1998).

Ostali avtorji, s katerimi smo si pomagala pri podajanju definicije novega javnega menedžmenta, nadzora neposredno ne omenjajo. Toda nadzor lahko povežemo s standardi dela in merjenjem učinkovitosti in na splošno z uvajanjem menedžerskih tehnik v javni sektor. Brunsson in Jacobsson (2000) tako standardizacijo označita kot instrument nadzora oz. regulacije na splošno.

Pri novem javnem menedžmentu v grobih definicijah ni zaslediti uporabe tehnologije kot načina nadzora dela ali zaposlenih, medtem ko Ritzer (2004) v procesih mcdonaldizacije poudarja vlogo strojev oz. tehnologije, ki nadomešča človeško delovno silo.

2.4 Javni interes vs. menedžment

Cilji, ki jih zasleduje javna uprava, so odvisni od interesov vladajoče elite (Bučar 1969, 160). Predpogoj oblikovanja javnega interesa pa je organizirana družba, ljudje lahko le tako odločajo in sodelujejo pri oblikovanju (Haček in Bačlija 2007, 29).

Država je organizacija, ki jo oblikuje družba za zadovoljevanje določenih potreb in interesov. Vendar pa ni edina organizacija in na zadovoljuje vseh potreb, je pa edina v smislu monopola fizične prisile. Samo ona lahko na svojem področju zagotovi prisilno izvrševanje svojih nalog in tako tudi uresničevanje ciljev (Rakočević in Bekeš 1994, 121).

V interesu države je torej zagotavljati določene dobrine oz. javno dobro. Država zadovoljuje samo nujne potrebe, od katerih sta odvisna njen obstoj in razvoj. Za državo je torej pomembno zagotavljanje ustreznega zdravstvenega in socialnega varstva. Sodobna oblika

proizvodnje namreč zahteva vsaj minimalno izobraženega državljana, prav tako pa je pomembno, da je državljan sposoben opravljati delo tudi v fizičnem smislu in je upravičen tudi do zdravstvene nege; menim, da si na tak način država torej zagotavlja kontinuiteto. Zdravje in izobrazba sta za razvoj in rast neke družbe namreč pomembni komponenti.

Bučar (1969, 45–46) kot dobrine, ki jih zagotavlja država, navaja dobrine: ki morajo biti na voljo vsem, ki jih je zaradi javnih koristi ljudem treba vsiliti in pa dobrine, katerih proizvajalci so v monopolnem položaju nasproti uporabniku.

Pomembno je dejstvo, da te dobrine po tržnih načelih menjave niso dostopne vsem, medtem ko država poskrbi, da so dostopne vsem.

Konsenz o javnem interesu nastaja vzporedno z razvojem družbe, spreminjanjem potreb posameznika, ter od nazorov, ki vodijo ljudi pri uravnavanju človekovega življenja oz. kaj družba šteje kot vodilo za doseganje čim večje blaginje (Haček in Bačlija 2007, 30).

Menedžment ni odgovoren potrošnikom in delavcem, temveč lastnikom kapitala (Allveson in Willmott 1996, 12). Interes lastnikov kapitala pa je povečevanje profita. Ob tej predpostavki lahko ob prevladi menedžerskega diskurza javno dobro postane le orodje za zagotavljanje zasebnih interesov oz. povečevanja profita.

2. 5 Menedžment človeških virov v javni upravi

Javni uslužbenci so pomemben element v javni upravi. Pojem lahko pomeni osebo, zaposleno v javni upravi ali pa širše osebo, zaposleno v kateremkoli delu javnega sektorja (Virant 2009, 190). Javni uslužbenci delujejo znotraj uslužbenskega sistema, ki se je prvič pojavil leta 1883 s Penedletonovo listino, ki je za izhodišče postavila strokovnost in usposobljenost javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2007, 40).

Javni uslužbenci, predvsem tisti, ki so v stiku z državljani oz. uporabniki storitev, so nenehno pod drobnogledom javnosti. Glede na prevladujoče slabo mnenje o javni upravi na splošno, tudi slika o javnih uslužbencih ni boljša. Goodsell (2003, 17) dobro povzame mnenje javnosti in akademske sfere. Javni uslužbenci so tudi s strani ekonomistov, sociologov, psihologov, politologov označeni kot neučinkoviti in breme proračuna ter t. i. zaščitena vrsta. Torej reforme niso zaobšle področje ravnanja z zaposlenimi v javni upravi.

Že v poglavju 2.3.3, kjer smo pregledali definicije procesa novega javnega menedžmenta, smo procese v grobem razdelili na reforme znotraj sistema javnih služb in prenos javnih služb na trg. Privatizacija oz. krčenje javne uprave navadno pomeni odpuščanje zaposlenih, reforma znotraj sistema pa poleg zmanjševanja števila zaposlenih obsega še vrsto drugih procesov, ki

jih bomo opredelili v nadaljevanju naloge. Zanima nas, kako uvajanje načel novega javnega menedžmenta vpliva na področje ravnanja z javnimi uslužbenci.

2.5.1 Novi javni menedžment znotraj sistema javnih služb

Pri iskanju pristopov novega javnega menedžmenta na področju ravnanja z zaposlenimi bomo uporabili razmišljanja različnih avtorjev, ki pa za procese uporabljajo enako nadpomenko – menedžment človeških virov.

Nekateri trdijo, da je menedžment človeških virov le novo ime za ravnanje z ljudmi v organizaciji, drugi avtorji pa, da je le to nova faza v razvoju ravnanja z ljudmi. Gre za strateški pristop na področju zaposlovanja, motivacije in razvoja človeških virov v organizaciji. Le-ta mora biti prilagojen posamezni organizaciji (Cuming 1994, 10).

Menedžment človeških virov se nanaša na odnose med delavci in sindikati ter organizacijo. Ti odnosi se dotikajo različnih področij in aktivnosti. Nanašajo se tako na zaposlovanje, izobraževanje, napredovanje, motivacijo, varnost pri delu in zdravje zaposlenih (Beer in drugi 1984, 3). Začetke lahko iščemo pri socialni službi v tovarnah ter očetu modernega menedžmenta Taylorju in njegovi znanstveni izbiri delavca. Po koncu prve svetovne vojne so mnoga večja podjetja pričela s financiranjem raziskovanj na področju industrijske psihologije. Tako se so začeli razvijati oddelki za upravljanje oz. ravnanje z zaposlenimi. Prvi načini ravnanja z zaposlenimi so bili dokaj proceduralne oz. birokratske narave (Thompson in Mchugh 2002). Vzroke za razvoj posebnih organizacijskih enot, ki se ukvarjajo z zaposlenimi, bi lahko iskali predvsem v naraščajoči konkurenčnosti in velikosti podjetij, zakonski regulaciji zaposlovanja, povečani izobraženosti delovne sile ter spremembi vrednostnega sistema družbe (Beer in drugi 1984, 4–5).

Stičišča reform lahko povzamemo s pomočjo avtorjev Falconer (v Haček in Bačlija 2007, 47–48), Thompson (2007), Coleman Shelden (2007), Ingraham (2007), ki kot glavne elemente menedžmenta človeških virov navajajo:

- uvajanje poklicnega menedžmenta oz. vodje niso več politično nastavljeni uslužbenci, temveč strokovnjaki/menedžerji,
- uvajanje standardov uspešnosti in merjenja rezultatov (največkrat s finančnega vidika, t. i. *pay for performance*),
- razpršitev enot javnega sektorja oz. razvoj samostojnih enot glede na vrsto dela,
- večja disciplina in varčnost pri porabi sredstev,
- odgovornost do uporabnikov javnih storitev.

Storey (v Horton 2009, 126) ter Ferlie in Geraghty (2007, 431–432) razločijo med o t. i. mehko in trdo različico menedžmenta človeških virov.

Trda označuje uvajanje ocenjevanja in merjenja učinkovitosti in uspešnosti dela ter t. i. nagrajevanje in sankcioniranje zaposlenih na podlagi teh ocen in meritev. Gre za racionalen, ekonomski pogled na zaposlene. Le-ti predstavljajo strošek, ki ga je treba minimalizirati in nadzorovati.

Mehkejša različica zaposlene obravnava kot vitalen del organizacije in se osredotoča na politike izboljšav na področju razvoja kadrov, usposabljanja, komunikacije, motivacije in vodenja organizacije. Skozi vlaganje v zaposlene tako dosežemo zadovoljne uporabnike storitev in izboljšamo kakovost storitev. Tukaj govorimo o orodjih za doseganje kakovosti, kot so TQM, EFQM, CAF ipd.

Thompson (2007) ter Lægreid in Recascino Wise (2008) v primerjalnih študijah novega javnega menedžmenta v državah OECD ugotavljajo, da tako kot pri procesu novega javnega menedžmenta na splošno nastajajo razlike med t. i. anglosaksonsko, skandinavsko in Rechtsstaat tradicijo upravnih sistemov. Najbolj korenite spremembe v ravnanju z zaposlenimi v javni upravi so se zgodile na Novi Zelandiji, sledijo ji Velika Britanija, Švedska, Avstralija in ZDA, najmanj sprememb pa je zaznati v državah z Rechtsstaat tradicijo. Med zadnje sodi tudi Slovenija.

Tudi Lægreid in Recascino Wise (2008, 178) pravita, da ne moremo govoriti o smeri oblikovanja enakega modela javnih služb v državah OECD.

Izpostavimo lahko, da na spremembe pri ravnanju z zaposlenimi pomembno vpliva poudarjanje uporabnika/državljana oz. usmerjenost uprave k uporabniku. Kot ugotavljata Pollitt in Bouckaert (2004), slednje zasledimo tako v anglosaksonskem svetu kot tudi v ostalih evropskih državah. Druga pomembna komponenta NJM, ki vpliva na ravnanja z zaposlenimi, pa je usmerjenost k rezultatom in merjenje uspešnosti. Obe komponenti v sistem javnih služb vnašata merjenje učinkov dela zaposlenih in merjenje zadovoljstva uporabnikov/državljanov z javnimi storitvami oz. z javnimi uslužbenci, ki te storitve izvajajo. Slednje lahko povežemo z indikatorjema mcdonaldizacije, na podlagi katerih bomo v nadaljevanju analizirali modernizacijo sistema javnih uslužbencev v Sloveniji.

3 ANALIZA PROCESA MODERNIZACIJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE SKOZI PRIZMO MCDONALDIZACIJE

3.1 Kratek pregled smeri reform slovenske javne uprave

V nadaljevanju bomo naredili pregled razvoja slovenske javne uprave s poudarkom na iskanju elementov novega javnega menedžmenta in na razvoju sistema javnih uslužbencev.

Implementacija novega javnega menedžmenta oz. reformiranja javnega sektorja v Sloveniji je potekala v več obdobjih, večinoma na zakonskih osnovah, tako na področju organizacijskih struktur kot na področju upravljanja virov. Gre predvsem za normativne reforme, ki so jih spodbudili notranji pritiski za spremembe, približevanje Evropski uniji ter spodbude OECD (Kovač 2011).

Srednje- in vzhodnoevropske države so v večini prešle štiri stopnje implementacije reformnih procesov:

- transformacija (sprememba političnega sistema),
- konsolidacija (stabilizacija sistema, privatizacije, denacionalizacija ter vzpostavitev principov tržnega gospodarstva),
- modernizacija (spremljanje procesov reform v razvitih državah s poudarkom na spremenjeni vlogi javnih institucij in njihova reorganizacija),
- adaptacija (vzpostavitev ukrepov za doseganje učinkovitosti in učinkov javnega sektorja).

Povzeto po Lane (v Kovač in Virant 201, 37)

O podobnih razvojnih fazah lahko govorimo tudi v Sloveniji. Podlaga za začetek reformnih procesov je bila vzpostavitev državne neodvisnosti leta 1991. Med 1991 in 1996 je potekala vzpostavitev javnoupornih institucij ter umestitev upravnega sistema v delitev oblasti. Gre za transformacijo političnega sistema, ki je omogočil nadaljnji proces reformiranja oz. modernizacije. Procesi v obdobju med 1996 in 1999 so bili povezani predvsem s pripravi Slovenije na vstop v Evropsko unijo. Vlada je leta 1996 sprejela Strategijo vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, ki je vključevala tudi Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997–1999. Načrt je obsegal več kot trideset projektov iz šestih področij: državna uprava, lokalna samouprava, javna služba, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave, razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo izobraževanje ter javne finance. V tem obdobju se je reforma slovenske uprave še najbolj približala načelom novega javnega menedžmenta. O uspehu reforme ne moremo govoriti predvsem zaradi manka politične podpore (Povzeto po Kovač in Virant 2011 in Kovač 2011).

Z vidika razvoja področja javnih uslužbencev je bilo pomembno obdobje med 2000 in 2003. V tem obdobju je bilo v skladu s harmonizacijo zakonodaje z evropsko sprejetih šest glavnih zakonov. Med njimi tudi Zakon o javnih uslužbencih.

Po navedbah Viranta in Kovačeve (2011, 40) gre za enega najpomembnejših reformnih zakonov. Kot naštejeta, so glavni poudarki prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacija upravljanja kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, optimalna izraba kadrovskih virov, oblikovanja ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacija in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, različni mehanizmi za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja idr.

Z vidika uveljavljanja načel novega javnega menedžmenta je pomembna tudi ustanovitev Odbora za kakovost⁸, katerega glavni namen delovanja je državljanu prijazna, prepoznavna in odgovorna državna uprava. V letu 2002 postane kakovost delovanja eden izmed temeljev prenove javne uprave – v ospredje sta postavljena usmerjenost k uporabnikom/strankam ter odgovornost organov javne uprave za rezultate in za učinkovito delovanje (Žurga 2009, 6). Tudi Virant in Kovač (2011, 41) govorita o razmahu upravljanja kakovosti že od leta 1996. Gre za uporabo standarda ISO 9001:2000, od leta 2002 pa je vse več upravnih organov začelo uporabljati Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF.

Glede določanja dela z uporabniki storitev je pomembna tudi Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami sprejeta leta 2001 in prenovljena leta 2005 (prav tam 2011). Leta 2003 je bil sprejet tudi Uradniški svet⁹, ki deluje tudi na razvoju še enega pomembnega dokumenta za delo javnih uslužbencev – Kodeksa javnih uslužbencev (Ministrstvo za javno upravo).

Poleg tega v tem obdobju beležimo še en pomemben strateški dokument, Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki temelji na konceptih novega javnega menedžmenta. Glavna cilja sta demokratizacija v najširšem pomenu in učinkovitost javnega sektorja. Pri konkretnih ukrepih lahko med drugim zasledimo ukrepe na kakovostni, učinkoviti, uspešno in k uporabniku usmerjeni upravi (Vlada Republike Slovenije 2003).

Pomembna je tudi ustanovitev Ministrstva za javno upravo leta 2004, ki je začelo delovati pod geslom prijazna in učinkovita uprava (Virant in Kovač, 2011, 42). Po letu 2005 je reforma javnega sektorja slonela na Strategiji razvoja Slovenije 2005–2013. Po navedbah Kovačeve

⁸Ustanovljen leta 1999 pod okriljem Ministrstva za notranje zadeve.

⁹Uradniški svet je v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih pristojen za določitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za položajna uradniška delovna mesta.

(2011, 631) je bila slednja le skupek teorije, ki nikoli ni bila implementirana. Predzadnje obdobje je bilo zaznamovano z gospodarsko krizo in varčevanjem.

Trenutno aktualen dokument, na katerem bo slonelo nadaljnje reformiranje, je aprila 2015 sprejeta Strategija razvoja javne uprave 2015–2020. Ključne strateške cilje, navedene v strategiji, lahko označimo tudi kot cilje novega javnega menedžmenta. Dokument poudarja učinkovito, uspešno in odzivno upravo, zopet se pojavlja tudi zahteva po upravi, usmerjeni k uporabniku (Kern Pipan in drugi 2015). Cilj nadaljnje posodobitve javne uprave je profesionalno uradništvo, ki temelji na vrednotah, kot so: zakonitost in vladavina prava, strokovnost in profesionalnost, transparentnost, integriteta in preprečevanje korupcije, odzivnost in usmerjenost k uporabniku, etičnost, pravičnost, odgovornost ipd.

Kustec Lipicerjeva (2012) opozarja na razkorak med normativnim in dejanskim stanjem ter močno prisotnost političnega pri reformiranju javnega sektorja v Sloveniji. Reforme se namreč vzpostavijo na podlagi zahtev ali priporočil mednarodne skupnosti ali pa slednje predstavlja krinko za izvajanje določenih interesov.

Dejansko od osamosvojitve dalje poteka proces reformiranja javne uprave, ki se vseskozi prepleta z načeli novega javnega menedžmenta oz. menedžmenta na splošno, (ne glede na to, kako je proces poimenovan v posameznih dokumentih), vendar ne toliko v smeri ukinjanja in privatizacije kot v smeri reorganizacije javnega sektorja.

Vseskozi se pojavlja težnja za učinkovito in uporabniku prijazno javno upravo. Glede na oceno stanja v okviru aktualne strategije (Kern Pipan in drugi 2015) ima javna uprava namreč še vedno negativno konotacijo in med državljani še vedno prevladuje občutek, da je sama sebi namen.

3.2 Analiza modernizacije sistema javnih uslužbencev na podlagi indikatorjev mcdonaldizacije

Ob predpostavki, da se slovenska javna uprava modernizira po načelih novega javnega menedžmenta oz. sledi težnji po uporabniku prijazni upravi, bomo s pomočjo indikatorjev preverili prisotnost elementov mcdonaldizacije.

3.2.1 Standardizacija delovnega postopka in obnašanja zaposlenih

Oblikovanje dela javnih uslužbencev po načelih NJM zahteva določeno stopnjo usposabljanja in usmerjanja zaposlenih. Preverili bomo sistem usposabljanja javnih uslužbencev in kako je delo zasnovano (pravila, standardi ...).

Poleg formalnega izobraževanja poznamo tudi dopolnilno usposabljanje in izpopolnjevanje za izboljšanje znanja/spretnosti v skladu z zahtevami dela. V skladu s cilji NJM se definirajo cilji javnoupravne organizacije in razvije načrt usposabljanja (Coleman Selden 2007, 42).

Javni uslužbenci se usposabljujejo ob spremembah na delovnem področju ali v primeru ugotovljene neustrezne storilnosti. Glavni namen izobraževanja je zagotoviti večjo učinkovitost in kakovost dela (Haček, Bačlija 2007).

Usposabljanje ima vlogo podpornega in ohranjevalnega podsistema in je eden pomembnejših elementov reforme javne uprave. Javni uslužbenci se namreč srečujejo z nenehnim spreminjanjem zakonodaje ter rastočimi zahtevami zasebnega sektorja in državljanov (Miglič 2002, 10).

Usposabljanje javnih uslužbencev je potekalo že takoj po osamosvojitvi, vendar je bilo le-to med letoma 1991 in 1995 v skromnem obsegu. Ob ugotovitvi potrebe po reformi uprave, se je kot šibka točka izkazalo ravno znanje javnih uslužbencev. Prvi načrtni programi usposabljanj javnih uslužbencev v Sloveniji sicer segajo v leto 1996, leto kasneje je ustanovljena Upravna akademija, ki sistematično skrbi za usposabljanje javnih uslužbencev. Izvajajo dve obvezni usposabljanji za vodilne in pa za imenovanje v naziv. Vsa ostala izobraževanja so prostovoljna, razen strokovni izpiti, npr. za upravni postopek, izpit za inšpektorja, izpit iz prekrškovnega postopka itd. (Janež 2013). V začetku je število udeležencev seminarjev naraščalo od 2.603 leta 1997 do 18.738 leta 2005. Po letu 2005 začne število udeležencev upadati, sedaj se ta številka giblje med 9.000 do 11.000 udeležencev na leto. (Janež 2013 in Ministrstvo za javno upravo 2006 – 2014)

Trinajsto poglavje Zakona o javnih uslužbencih ureja področje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. »Javni uslužbenec ima pravico in dolžnost usposablјati se na delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega« (Zakon o javnih uslužbencih, 102. člen).

Podlaga za določanje ponudbe usposabljanj so zahteve vlade, spremembe zakonodaje, predvsem pa analiza potreb po usposabljanju. Letni razgovori z zaposlenimi so pomemben vir informacij za pripravo oz. spremembo načrta usposabljanj (Janež 2013).

Pregled poročil o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev med letoma 2006 in 2014 kaže, da je največ zanimanja oz. največ udeležbe na seminarjih s področja zakonskih in sistemskih novosti in s področja izvajanja predpisov. Gre torej za upravne veščine. Slednje potrди tudi Jožef Janež (2013). Tako je bil v letu 2000 poudarek na Zakonu o splošnem upravnem postopku in izvajanju Strategije za povečanje administrativne sposobnosti pred vključitvijo v EU, leta 2004 uvajanje sprememb v uslužbensko zakonodajo,

v letih 2006 in 2007 pa je bil poudarek na usposabljanjih za priprave na predsedovanje Slovenije Svetu EU (EU vsebine, komuniciranje z mediji in tuji jeziki). Zanimanje za menedžerska znanja (vodenje in komuniciranje) je preseglo zanimanje po upravnih veščinah le leta 2007 (Ministrstvo za javno upravo 2008).

Sicer je ponudba in zanimanje za seminarje s področja organizacijske kulture in drugih veščin javnega uslužbenca med letoma 2006 in 2014 nekje med 4. in 5. mestom takoj za upravnimi veščinami. Slednje so zajete v sklopih: upravljanje in vodenje, kakovost dela, posebna znanja, veščine in spretnosti, komuniciranje v javni upravi in pa varstvo in zdravje pri delu (MJU 2007, MJU 2008, MJU 2009, MJU 2010, MJU 2011, MJU 2012, MJU 2013, MJU 2014, MJU 2015). Iz poročila za leto 2011 je razvidno, da je bilo na področju osebnostnih spretnosti in veščin največ zanimanja za seminarje s področja komuniciranja –predvsem obvladovanje težavnih strank (Ministrstvo za javno upravo 2012). Janež (2013) pravi, da je podlaga za tovrstno izobraževanje vodilo prijazne javne uprave. Gre predvsem za izobraževanja za uslužbenca, ki imajo opravka s strankami. Ugotovljenih je bilo namreč kar nekaj primerov osornega vedenja s strani uslužbencev, prav tako pa so bili primeri neprijaznih strank, bili so celo primeru groženj s strelnim orožjem. Poraja se vprašanje, kako v teh primerih zaščititi uslužbenca, da se izogneš konfliktu. Na upravnih enotah so ugotovili, da je to velik problem. Obstajajo pa metode in treningi komunikacije s strankami, na Upravni akademiji so zato pripravili tovrstna usposabljanja, ki so bila množično obiskovana.

V okviru uvajanja standardov kakovosti v javno upravo in uvajanja poslovne odličnosti ISO so organizirali različna usposabljanja za zaposlene, kjer so jih seznanili s spremembami. Devčič (2002, 337) izpostavi, da je bil namen tovrstnih usposabljanj usmeriti čustvovanje od negativnih čustev in odklanjanja k pozitivnim čustvom in sprejemanju sprememb kot nekaj, kar si sami želijo. Uslužbenca je treba motivirati za prijazen odnos do uporabnika, zato je treba uslužbenca usposobiti za primeren osebni stik. Vzbujena pozitivna emocionalna stanja pri uporabniku naj bi pomenila zadovoljstvo s storitvijo.

Janež (2013) kot zanimivost izpostavi, da so zadnje čase zelo obiskovani seminarji, ki obravnavajo stres in mobing. To pomeni, da prihaja tudi do psihičnega nasilja nad zaposlenimi, kar kaže, da verjetno nekaj ni najboljše.

Struktura udeležencev oz. delež javnih uslužbencev po organih zaposlitve med leti variira. Sicer prihaja največ udeležencev z ministrstev in upravnih enot (MJU 2007, MJU 2008, MJU 2009, MJU 2010, MJU 2011, MJU 2012, MJU 2013, MJU 2014, MJU 2015). V primeru UE lahko sklepamo, da gre v večini primerov za izobraževanja zaposlenih, ki imajo pri svojem delu stik z državljani.

Za obdobji 2006–2008 in 2010–2015 sta bili pripravljene tudi Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Obe na splošno poudarita pomen izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev kot bistvena instrumenta za razvoj javnih uslužbencev in za delovanja sodobne uprave. Javni uslužbenci morajo imeti dostop do dopolnjevanja strokovnega znanja ter krepitev spretnosti, potrebnih za upravno delo. Dvig ravni znanja javnih uslužbencev dviguje raven zakonitosti dela javne uprave, kar vodi bolj kakovostnemu varstvu pravic in svoboščin državljanov (Vlada republike Slovenije 2006 in Vlada republike Slovenije 2010).

Iz Strategije za obdobje do leta 2015 je razvidno, da je poudarek na strokovni usposobljenosti kadrov. Problemizirala se je ukinitve strokovnih izpitov za imenovanje v naziv leta 2008, saj le-ta zmanjša možnost zaposlovanja najboljših kadrov na podlagi preverjanja znanja¹⁰.

Aktualna Strategija razvoja javne uprave navaja, da je obstoječi cilj usposabljanja javnih uslužbencev, da le-ti ravnajo zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično ter da pridobijo čim več kompetenc, ki jih od njih pričakujejo uporabniki (Kern Pipan in drugi 2015). Na prvem mestu (pred uporabniško izkušnjo) je še vedno strokovnost oz. javni interes. V okviru dvoletnega akcijskega načrta je kot podcilj naveden: Krepitev usposobljenosti javnih uslužbencev – izboljšanje kompetenc javnih uslužbencev. Do leta 2020 je cilj dvig števila dni usposabljanj posameznega javnega uslužbenca, prav tako želijo dodati nove vsebine in več usposabljanj. Smer oz. tema usposabljanj sicer ni določena.

Kljub temu da ugotavljamo, da je glavno vodilo še vedno javni interes, ne vemo, kakšen je dejanski učinek usposabljanj v okviru izvajanja javnega interesa. Janež (2013) izpostavi, da se ne preverja rezultatov usposabljanj oz. kakšen učinek prinašajo. Ali javni uslužbenci dejansko uporabljajo pridobljeno znanje, ali se usposabljanj udeležijo zgolj zaradi napotitve s strani vodilnega, ne moremo ugotoviti.

V nadaljevanju bomo preverili, kako je zasnovano delo javnih uslužbencev oz. do katere mere je delo standardizirano. V Evropski uniji obstajajo skupni standardi področja javnih uslužbencev in predstavljajo temelj urejanja sistemov v procesu približevanje članstvu v Uniji. Če jih povzamemo, gre za vzpostavitev strokovne, profesionalne in politično nevtralne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve. Tudi reforma javne uprave v Sloveniji sledi tem standardom (Korade Purg, 2011, 126–127). Slovenija se uvršča med države, v katerih za

¹⁰ Strokovni izpit za imenovanje v naziv je ponovno uveden.

javne uslužbenke velja uslužbensko pravo. Slednje pa varuje javni interes in ne interes delojemalca in ureja sistem upravljanja s kadrovskimi viri (Virant 2009, 191–192). Krovni dokument, ki opredeljuje sistem javnih uslužbencev, je Zakon o javnih uslužbencih, sprejet leta 2002. Ta v svojem prvem delu pokriva javni sektor kot celoto, drugi del pa je področni (Virant 2009, 198). »Zakon ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev« (Zakon o javnih uslužbencih, 2. Člen). Izpostavljamo prvo poglavje, v katerem so navedena načela, po katerih se pri svojem delu ravna javni uslužbenec. Izpostavlja se strokovnost, zakonitost, zaupnost, odgovornost za rezultate, dobro gospodarjenje.

V 21. členu je določeno, »da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta« (Zakon o javnih uslužbencih, 21. člen).

Postopek sprejemanja in spreminjanja akta o notranji organizaciji ureja Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. V 7. členu uredbe so določena načela za določanje notranje organizacije, in sicer mora slednja zagotavljati:

- *strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog,*
- *učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog,*
- *usmerjenost organa k uporabnikom njegovih storitev in*
- *učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.*

(Uredba o notranji organizaciji, 7. člen)

Tretji del uredbe določa notranjo organizacijo organov državne uprave, četrti del pa sistematizacijo delovnih mest. Vsak organ javne uprave mora imeti akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, ki ga sprejme predstojnik v sodelovanju z sindikati (Virant, 2009, 206).

Sistematizacija določa, kako je delovno mesto zasnovano: naloge, obseg dela, pogoji za opravljanje dela na delovnem mestu in delovni čas (Uredba o notranji organizaciji).

»Javni uslužbenci opravljajo poslovanje po Uredbi o upravnem poslovanju pod nadzorom in ob strokovni pomoči vodij notranjih organizacijskih enot ter pod strokovnim vodstvom vodje glavne pisarne« (Uredba o upravnem poslovanju, 5. člen). Slednja ureja »upravno poslovanje, ki obsega delovni in poslovni čas ter uradne ure, uporabo prostorov in opreme, upravljanje

dokumentarnega gradiva, komunikacijo s strankami in drugimi javnostmi, izvajanje uradnih dejanj» (Uredba o upravnem poslovanju, 1. člen).

V Uredbi ni izrecno uporabljen izraz uporabniku prijazna uprava, področje poslovanja oz. komuniciranja z uporabniki storitev je zajeto v drugem delu Uredbe. Določa način zagotavljanja informacij o upravnih in drugih javnih storitvah (dostopnost, odzivnost), med drugim v 17. členu določa tudi ugotavljanje kakovosti storitev glede poslovanja s strankami.

Poleg že omenjenih dokumentov področje sistema oz. dela javnih uslužbencev določajo tudi Zakon o splošnem upravnem postopku in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev.

ZUP morajo javni uslužbenci upoštevati, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V upravnem postopku se odloča o pravicah, pravnih koristih in obveznostih na področju upravnega prava. ZUP vsebuje pravila upravnega postopka na splošno za vsa upravna področja ne glede na posebnosti posameznih področij (Rakočević 2011, 1).

»Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka« (Zakon o upravnem postopku, 31. člen). Zakon določa temeljna načela v okviru postopka (Zakon o upravnem postopku, 1.–14. člen), temeljno načelo je zakonitost postopka – odloča se torej v skladu z zakonom in na njegovi podlagi izdanimi predpisi. V odnosu do strank v postopku mora organ, ki vodi postopek, omogočiti varstvo pravic strank, vendar ne v škodo javnih koristi ali pravic drugih udeležencev postopka. Načelo materialne resnice nalaga, da uradna oseba organa ugotovi resnično dejansko stanje zadeve, pri tem pa lahko sodeluje tudi stranka, ki ima po načelu zaslišanja stranke pravico, da se seznani z vsemi dejstvi in se o nji izjavi (Rakočević 2011).

Poleg temeljnih načel zakon ureja še položaj udeležencev v postopku, oblike in načine komunikacije organov in strank, jezik v postopku, stroške postopka, roke v postopku, vročanje idr.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev določa načela opravljanja javnih nalog. Izpostavlja se politično nevtrarno in nepristransko delovanje. Naloge morajo biti izvedene strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, glavno vodilo delovanja pa je javni interes (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev).

Zakoni in predpisi predstavljajo t. i. trdo kakovost oz. standarde, ki se zagotavljajo z nadzorom nad zakonitostjo delovanja javne uprave. Mehka kakovost pa pomeni delovanje v skladu z željami in pričakovanji uporabnikov oz. v skladu s celovitim sistemom standardov ali kazalnikov kakovosti (Virant 2009, 251).

Analiza uporabe t. i. mehke kakovosti je razdelana v poglavju 3.2.1.

Zgoraj omenjeni pravni akti so podlaga za delo javnih uslužbencev. Pregled pokaže, da se na deklarativni ravni odražajo tudi načela novega javnega menedžmenta, tako zasledimo izraze, kot so učinkovitost delovanja, usmerjenost k uporabniku ipd. Pravna podlaga za izvajanja načel novega javnega menedžmenta obstaja.

Delovna mesta so sistematizirana, vendar pa ne moremo govoriti o poenotenih navodilih za ravnanje in obnašanje zaposlenih pri svojem delu, še posebej v odnosu do državljana (uporabnika storitve). Gre predvsem za tehnična navodila, ki pa se ne dotikajo oblikovanja dela v smislu povečanja učinkovitosti in uspešnosti. Določena so načela sistema, po katerih naj bi se ravnal javni uslužbenec, in kljub temu da mora biti organizacija v skladu z Uredbo o notranji organizaciji usmerjena k uporabnikom storitev, Kodeks ravnanja določa, da je glavno vodilo pri delu javnega uslužbenca javni interes

Da bi dosegli do potankosti standardizirano delovno mesto/delovni proces, je treba zaposlenega izobraziti oz. izoblikovati. V našem primeru ne moremo govoriti o celovitem oblikovanju zaposlenega za opravljanje dela. Usposabljanje in izpopolnjevanje sta v posredni zvezi z ocenjevanjem oz. letnim pogovorom. Zaposleni je oz. naj bi bil na podlagi rezultatov dela oz. ugotovljenih potreb napoten na dodatna usposabljanja. Obstaja osrednja institucija, ki nudi usposabljanja, vendar ta nima monopola (uslužbenci se lahko poslužujejo tudi drugih usposabljanj). Upravna akademija ne predstavlja povezovalne institucije v smislu utrjevanja organizacijske kulture in ponotranjenja načel delovanja organizacije. Še vedno namreč prevladujejo usposabljanja iz upravnih veščin, pri čemer ne gre za utrjevanje vrednot organizacije.

3.2.1 Nadzor

Večina avtorjev (Haček, Bačlija 2007; 61–63, Coleman Sheldon 2007, 42–43; Thompson 2007, 56–57; Ingraham 2007, 527–528) s področja NJM pri spremljanju dela javnih uslužbencev navaja merjenje učinkovitosti in uspešnosti. Največ poudarka je na t. i. izvedbenem menedžmentu oz. ocenjevanju dela javnih uslužbencev. Sistem narekuje, da zaposleni in menedžerji/vodje skupaj opredelijo prioritete in cilje organizacije ter cilje posameznika v organizaciji. Nato se določijo naloge za doseg ciljev. Vodje potem spremljajo procese dela in merijo ter ocenjujejo izvedbo. Na podlagi ocen dela naj bi se zasnoval tudi sistem plačila glede na oceno oz. sistem napredovanja.

Sistem predvideva dva načina spremljanja dela, in sicer letni pogovor in ocenjevanje. Podlago zanj najdemo v Zakonu o javnih uslužbencih.

ZJU v 105. Členu določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnega uslužbenca ter vsaj enkrat letno opraviti razgovor z njim (Zakon o javnih uslužbencih, 105. člen). V nadaljevanju določa, »da se ocenjevanje uradnikov izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju in se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju« (Zakon o javnih uslužbencih, 119. člen).

Letni pogovor je usmerjen v razvoj uslužbenca, v izboljšanje njegovih delovnih zmožnosti in usmerjanju razvoja kariere. Gre za strukturiran pogovor, ki ga opravi vodja z vsakim sodelavcem. Dogovori se zapišejo, ločen del zapisa o dogovorjenih nalogah in predvidenem usposabljanju in izpopolnjevanju pa vodja posreduje kadrovski službi. Z ocenjevalnim razgovorom pa se posameznikova delovna uspešnost primerja s pričakovanji ter poda ocena. Ocena delovne uspešnosti je pogoj za napredovanje, je formalna podlaga za pridobitev naziva, višjega plačnega razreda ali dela plače za uspešnost (Bagon 2003, 23).

Javni uslužbenci se ocenijo vsako leto, ocenjevalno obdobje pa je obdobje od 1. januarja do 31. Decembra (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 2. Člen). Na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju lahko uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda. Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje je določen z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v nazive.

Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, ki se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z delom (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 17. člen).

Odgovorna oseba oz. nadrejeni mora na letni ravni izpolniti ocenjevalni list, na katerem poda oceno od dve do pet (ocena nezadostno se ne točkuje) in poda obrazložitev ocene (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. člen).

Ocenjevanje je dejansko zmes objektivnih in pa subjektivnih okoliščin, gre za relativna merila. Oceno posameznika je namreč mogoče podati le v primerjavi z drugimi zaposlenimi (Haček 2015, 127). Pregled poročil med letoma 2004 in 2014 kaže, da po letu 2007 večina uradnikov prejme oceno odlično oz. se število le teh iz leta v leto večja (Ministrstvo za javno upravo).

Tudi analiza obstoječega stanja na področju upravljanja s človeškimi viri v javni upravi izpostavlja, da je v okviru plačnega sistema (ocenjevanje in nagrajevanje) preveč avtomatizmov, premajhna je povezanost med rezultati dela in plačo. Poleg tega so npr. skoraj

vsi zaposleni v določeni enoti ocenjeni z oceno odlično in ni enotnih meril ocenjevanja (Kern Pipan in drugi 2015, 70–71).

Upravne enote na letni ravni preverjajo tudi zadovoljstvo zaposlenih, in sicer z vprašalnikom, ki preverja naslednje vidika: odnos do kakovosti, motivacijo in zavzetost, osebnostno rast, odnose, komunikacijo z nadrejenimi in organizacijo in pogoje dela. Posebej se preverja še, kako bi posameznik ravnal v primeru prevelike količine dela ter ali posameznik meni, da ima ustrezno znanje za izvedbo delovnih nalog. Ocenjuje se še zadovoljstvo z letnim pogovorom terali ima posameznik željo po spremembi delovnega mesta in ali je ponosen na zaposlitev v UE (Ministrstvo za javno upravo). Država želi na ta način izmeriti občutke zaposlenih ob izvajanju svojega dela (Devčič 2002). Dejansko se preko vprašanj da preveriti odnos in pripadnost delu pri posamezniku, kot tudi klima kolektiva (vprašanja, ki se nanašajo na tekmovalnost in sodelovanje).

Ocenjevanje in preverjanje delovanja ne poteka samo notranje, temveč obstaja tudi zunanji nadzor delovanja. Gre za sisteme upravljanja kakovosti delovanja. Uredba o upravnem poslovanju nalaga organom javne uprave, da izvajajo postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede poslovanja s strankami – gre za zbiranje podatkov o zadovoljstvu storitev. »Postopki se izvajajo na podlagi metodologije, ki jo določi minister, pristojen za javno upravo, in jo objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za javno upravo« (Uredba o upravnem poslovanju, 17. člen).

Na strani Ministrstva za javno upravo so navedeni postopki, navodila in pripomočki za preverjanje zadovoljstva uporabnikov storitev javne uprave.

Organi državne in javne uprave preverjajo zadovoljstvo uporabnikov na letni ravni in sprotno, poleg tega pa preverjajo tudi zadovoljstvo notranjih odjemalcev uprave – sodelujočih organov.

Vprašalniki na letni ravni ocenjujejo splošno zadovoljstvo s storitvami organa (ocenjevalna lestvica), poleg tega pa med drugimi splošnimi vprašanji ocenjujejo tudi delo uradnikov (dostopnost, odzivnost, strokovnost, korektnost). Medtem ko so sprotne vprašalniki namenjeni sprotnemu ocenjevanju zadovoljstva uporabnikov po tem, ko so ti opravili storitev na organu. Organ naj bi se oceno spremljal mesečno ali trimesečno in se takoj odzval na podane navedbe in predloge. Gre za tri kratka vprašanja (zadovoljstvo, odnos in hitrost) z ocenjevalno lestvico. Natančno je določena tudi postavitev vprašalnikov, medtem ko je za letno ugotavljanje določen samo način zbiranja (klasični ali spletni). Oboji so anonimni in poleg ocenjevalne lestvice vsebujejo tudi prostor za mnenja in predloge. Organi javne uprave pa lahko s

pomočjo vprašalnika preverijo tudi zadovoljstvo organizacij oz. drugih organov uprave, s katerimi sodelujejo (Ministrstvo za javno upravo).

Zadovoljstvo uporabnikov v okviru UE se izvaja že od leta 2001, od leta 2005 pa je obvezno (Kustec Lipicer in Kovač 2008). V letu 2016 je bil pripravljen prenovljen vprašalnik o zadovoljstvu. Anketiranje se ne izvaja skozi celo leto, temveč v določenem intervalu. Uporabnik storitve prejme obrazec po opravljeni storitvi na upravni enoti. Obrazec ocenjuje zadovoljstvo uporabnika z javnim uslužbencem, z delom upravnem enote na splošno, z uradnimi urami in o morebitnih izkušnjah z elektronskim poslovanjem z UE (Ministrstvo za javno upravo).

Medtem ko prej omenjeni vprašalniki ocenjujejo dostopnost, odzivnost, korektnost in strokovnost uslužbenca, se na vprašalnikih za UE pojavi še vprašanje vljudnosti, prijaznosti in ali je uslužbenec vreden zaupanja, nepristranski in pripravljen pomagati.

Na področju zunanega ocenjevanja lahko izpostavimo še projekt Predlogi z razlogi, v okviru katerega so v letu 2002 uporabniki javnih storitev izbirali najbolj prijaznega javnega uslužbenca. Akcija je potekala vsak mesec na petih izžrebanih upravnih enotah. Najbolj prijazni uslužbenec meseca je prejel priznanje predsednika Vlade RS (Devčič 2002). Tukaj gre za pristop, ki je izrazito značilen za zasebni sektor – tudi korporacija McDonald's uporablja take mehanizme za hkraten nadzor in motivacijo zaposlenih.

Element standardizacije in nadzora predstavlja tudi zasledovanje politike kakovosti v javni upravi. Vlada je leta 1996 sprejela krovni dokument o Politiki kakovosti v državni upravi, katerega osnova je bili približevanje standardom EU, posebej standarda ISO 9001. Leta 2003 je vlada za izvajanje Strategije nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja revidirala Politiko kakovosti, ki je bila vključena tudi v vladni program za učinkovit vstop v EU. Vsebina predstavlja pravno podlago za uporabo orodij celovitega vodenja kakovosti. Gre za CAF, EFQM, standarde sistema vodenja kakovosti ISO 9001 in možnost uporabe drugih orodij.

ISO 9000 standardi so bili v slovenski javni upravi že od 1996, model CAF OD 2002, model EFQM pa od 2008. Največ uporabnikov orodij kakovosti je med upravnimi enotami (Kustec Lipicer in Kovač 2008).

Tudi pregled obstoječega stanja v okviru Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 kaže, da je razširjenost uporabe na nizki ravni in prevladuje med upravnimi enotami. V letu 2014 je bilo registriranih 71 upravnih organov uporabnikov modela CAF, nekateri upravni organi izvajajo redne notranje presoje po ISO 9001 in samoocene po modelu CAF, mnogi organi pa so v zadnjih letih zunanjo oceno kakovosti opustili zaradi varčevalnih ukrepov. Celovit sistem

vodenja in nadzora kakovosti ni vpeljan, manjka predvsem sistem zunanje presoje kakovosti (Kern Pipan in drugi 2015, 58). Omejeni mehanizmi vrednotenja so namreč samoocenitveni oz. interni. Kustec Lipicerjeva (2007) opozarja na problematičnost uporabe omenjenih orodij z vidika narave vrednotenja. Rezultati niso nujno odraz dejanskega stanja.

Analiza posameznih orodij kaže na to, da javni sektor uporablja tehnike nadzora nad delom oz. zaposlenimi. Uporabljajo se namreč orodja, ki ocenjujejo delo posameznika in organizacije z vidika učinkovitosti in uspešnosti oz. zasledovanja zastavljenih ciljev, kot tudi spremljanja uporabniške izkušnje. Vendar pa gre v veliki meri za uporabo orodij po avtomatizmu brez realnih učinkov. Težko govorimo o dejanskem vplivu sistemov zunanjega ocenjevanja (zadovoljstvo uporabnikov) na zaposlene oz. organizacijo dela.

4 SKLEPI

Konec 80. je v znamenju gospodarske krize in ob pritisku kritik javnega sektorja vzniknilo gibanje novega javnega menedžmenta, ki je pomenil bodisi privatizacijo in umik države ali pa reorganizacijo sistema. Pri raziskovanju so nas zanimali predvsem procesi reorganizacije javnoupornega sistema. Med gesli reorganizacije se največkrat pojavijo učinkovitost, uspešnost in uporabnikom prijazna javna uprava. Ta so nas napeljala na iskanje analogij s procesom mcdonaldizacije. Primerjava je pokazala podobnosti in pomembno protislovje procesov NJM. Ob predpostavki, da elementi obeh procesov sovpadajo, pridemo do zaključka, da NJM s težnjami po učinkovitosti in uspešnosti lahko vodi v še več birokracije oz. nazaj k birokraciji.

Dejansko se definicije in prakse NJM z mcdonaldizacijo najbolj prekrivajo v načelih učinkovitosti in merljivosti. Različni avtorji NJM navajajo doseganje učinkovitosti javne uprave, bodisi s krčenjem ali prenosom storitev na trg ali z reorganizacijo dela. Del tega pa so tudi standardi uspešnosti in merjenje rezultatov.

Podobnost pa ne velja v celoti za predvidljivost in nadzor. Predvidljivost oz. strmenje k enotnim postopkom dela in končnim produktom se ne kaže do te stopnje, da govorimo o uniformiranosti dela oz. o tekočem traku kot to predvideva mcdonaldizacija. Predvidljivost se v NJM kaže skozi standarde dela, standarde kakovosti.

Nadzor v okviru mcdonaldizacije v skrajnem smislu pomeni zamenjavo človeka s strojem ali pa nadzor zaposlenih v obliki birokratski pravil, tekočega traku ipd. V okviru mcdela so prisotni tehnični, birokratski in notranji nadzor, medtem ko v NJM zaznamo zgolj birokratski nadzor. Gre za nadzor skozi uvedbo standardov in merjenjem kakovosti ali delovne uspešnosti posameznika ali organizacije.

V tem kontekstu lahko na podlagi analize teoretičnih podlag NJM z zadržkom potrdimo hipotezo (H1), da uvažanje NJM vodi v mcdonaldizacijo javne uprave.

Tako kot ni enotne definicije NJM, tudi ni enotne implementacije modela NJM. Na podlagi tega bi bilo na aplikativnem nivoju treba preveriti, kako se mcdonaldizacija odraža v posameznem upravnem sistemu in kakšne so globalne posledice uvažanja NJM.

V nadaljevanju smo podrobneje analizirali, kako se mcdonaldizacija kaže v okviru oblikovanja dela javnih uslužbencev s pomočjo indikatorjev nadzora in standardizacije. Indikatorja smo preverili na primeru reforme sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Zanimalo nas je, ali tendenca po uporabniku prijazni javni upravi vpliva na javni interes.

Analiza je pokazala, da v okviru trenutnega sistema javnih uslužbencev (ki sledi tendenci NJM) še vedno prevladuje delovanje v javnem interesu.

Kljub temu da se uporabljajo različni mehanizmi merjenja uspešnosti organizacije in dela javnih uslužbencev, se slednji izvajajo po avtomatizmu in nimamo podatkov o tem, ali rezultati meritev dejansko vplivajo na oblikovanja dela javnih uslužbencev. Bodisi z negativnimi ali pozitivnimi ukrepi.

Poleg tega nimamo podatka, ali rezultati meritev vplivajo na oblikovanje dela (nova pravila izvajanja delovnih nalog in načina obnašanja) javnih uslužbencev. Uredba o notranji organizaciji določa, da mora biti organizacija usmerjena k uporabnikom storitev, vendar ne predpisuje obnašanja uradnika v odnosu do stranke, gre zgolj za t. i. tehnične elemente. Poleg tega Kodeks ravnanja javnih uslužbencev določa, da je glavno vodilo pri delu javnega uslužbenca javni interes.

Usposabljanje javnih uslužbencev naj bi bilo med drugim zasnovano na podlagi rezultatov ocenjevanja in letnih razgovorov javnih uslužbencev. Analiza je pokazala, da so na prvem mestu še vedno upravne veščine oz. strokovna znanja. Vendar pa se tukaj pokaže težava, da nimamo podatkov o tem, kakšen vpliv imajo dejansko usposabljanja in obratno (glede na dejstvo, da so rezultati ocenjevanja dela javnih uslužbencev vprašljivi) nimamo podatka o dejanskih potrebah po usposabljanju javnih uslužbencev.

Glede na omenjene izsledke hipotezo (H2) ovržemo. Težnja po uporabniku prijazni upravi na primeru Slovenije ni izpodrinila javnega interesa.

Procesi modernizacije javne uprave vsekakor potrebujejo kritični premislek. Treba bi se bilo vprašati o nujnosti sprememb oz. redukciji javnih storitev pod pritiski učinkovitosti, uspešnosti. Menedžment daje navidezen nadzor na javnim sektorjem skozi različne objektivne načine merjenja delovanja javnega sektorja. Toda pojavi se vprašanje, ali se da demokratičnost in zakonitost izmeriti.

S terminom mcdonaldizacija javne uprave skušamo opozoriti tudi na nevarnost redukcije državljana na potrošnika in na drugi strani uradnika, ki zgolj »zadovoljuje« potrebe državljana. Ima stranka/državljan res vedno prav? Ob izvajanju javne službe namreč vedno trčimo ob javni interes, posameznikov interes je v tem odnosu podrejen interesom družbe. Uporabnik ne sme biti zreduciran zgolj na uporabnika kot potrošnika, temveč mora postati aktivni državljan. Izbira torej ni absolutna pravica posameznika v okviru upravnega postopka in javni interes nikakor ne sme biti ogrožen.

Poleg tega se poraja vprašanje, kako tovrstni procesi standardizacije in nadzora vplivajo na javne uslužbence. Gre za vprašanje pritiskov na posameznika in pa na ustvarjanje organizacijske klime (tekmovalnost namesto sodelovanja?).

Na konkretnem primeru Slovenije in reforme bi bila za nadaljnjo raziskavo nujna evalvacija dosedanjih ukrepov. Potrebna bi bila zunanja evalvacija, ki bi preverila, ali so zastavljeni cilji dejansko uresničeni in pa seveda, kakšne so posledice tako na ravni države kot na ravni posameznika – državljana.

Naloga je poizkus kritičnega premisleka uvajanja novega javnega menedžmenta v javno upravo. Ko proces reformiranja označimo kot mcdonaldizacijo, želimo opozoriti na nevarnosti, ki jih prinaša ta t. i. lahkotnost sprejemanja nujnosti modernizacije javne uprave v okvirih novega javnega menedžmenta in odpreti polje za redefinicijo reforme javnega sektorja.

5. LITERATURA

1. Adam, Frane. 1990. Pojem racionalnosti pri Maxu Webbru. *Družboslovne razprave* 7 (9): 18–28.
2. Alfino, Mark., John S. Caputo in Robin Wynyard, ur. 1998. *McDonaldization revisited: critical essays on consumer culture*. Westport: Praeger Publishers.
3. Alkalaj, Mišo, 2005. Neoliberalizem in neokonzervativizem. *Mladina* 34. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/96840/neoliberalizem-in-neokonzervativizem/> (14. avgust 2016).
4. Allan, Cameron., Greg J. Bamber, in Nils Timo. 2006. Fast-food work: Are "McJobs" satisfying? *Employee Relations*. 28 (5): 402–420.
5. Alvesson, Mats in Hugh Willmott. 1996. *Making sense of Mananagement*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage.
6. Andoljšek, Žiga. 2003. Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. *Uprava* 1 (2): 128–141.
7. Barzelay, Michael. 2001. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press; New York: Russel Sage Foundation.
8. Bagon Judita, 2003. *Letni pogovor s sodelavcem*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
9. Beer, Michael, Bert Spector, Paul R. Lawrence, D. Quinn Mills, Richard E. Walton. 1984. *Managing Human Assets*. New York : The Free Press.
10. Berkeley, Thomas Alan. 1993. *Controversies in Management*. London, New York: Routledge.
11. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
12. Brunsson, Nils in Johan P. Olsen. 1993. *The reforming organizations*. London, New York: Routledge.
13. Brunsson, Nils in Bengt Jacobsson. 2002. *A World of Standards*. New York: Oxford University Press.
14. Bugarič, Bojan. 1996. Kritika Neoliberalizma v vzhodni in srednji Evropi. *Revija 2000* (92): 80–91.
15. Bučar France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

16. Chomsky, Noam. 2005. *Profit pred ljudi*. Ljubljana: Sanje.
17. Cloke, Keneth in Joan Goldsmith. 2002. *The end of management and the rise of organisational democracy*. San Francisco: Jossey-Bass.
18. Coleman Shelden, Sally. 2007. Inovation and Global Trends in Human Resource Management Practices V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 39–48. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
19. Cuming, Maurice W. 1994. *The Theory and Practice of Personnel Management*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
20. Dahler – Larsen, Peter. 2007. Evaluation and Public Management. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferile, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 616–637. Oxford: Oxford University Press.
21. Devčič, Božena. 2002. Emocionalno delo javnih uslužbencev. *Socialno delo* 41 (6): 335–340.
22. Drucker, Peter Ferdinand. 2001. *Managerski izzivi v 21. Stoletju*. Ljubljana: GV založba.
23. Etzioni, Amitai. 1986. McJobs are Bad for Kids. *Washington Post*, 24. avgust. Dostopno prek: <http://amitaietzioni.org/documents/B170.pdf> (20. maj 2010).
24. Facella, Paul in Adine Genn. 2008. *Everything I Know About Business I Learned at McDonald's*. New York : McGraw-Hill.
25. Ferile, Ewan in Geraghty J. Keith. 2007. Professionals in Public Services Organizations. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferile, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 422–443. Oxford: Oxford University Press.
26. Garg. P in Rastogi. R. 2006. New Model of Job Design: Motivating Employees' Performance. *Journal of Management Development* 25 (6): 572–587.
27. Gan Marie in Brian H. Kleiner 2005. How to Write Job Descriptions Effectively. *Management Research News* 8 (28): 48–54.
28. Goodsell, Charles T. 2003. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Washington: CQ Press.
29. Gray, Andrew in Bill Jenkins. 1995. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? *Public Administration* (37): 75–99.
30. Grint, Keith. 2005. *The sociology of Work*. Cambridge, Malden: Polity.
31. Haček, Miro in Irena Bačlija . 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: FDV.

32. Haček Miro. 2015. *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Harvey, David. 2007. Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American academy of political and social science* (610): 22–44.
34. Heinrich, Carolyn. 2007. Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. V *Handbook of Public Administration*, ur. Peters B.Guy in Jon Pierre 24–38. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
35. Hood, Christoper. 2007. Public Management: The Word, the Movement, The Science. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferile, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 7–26. Oxford: Oxford University Press.
36. Hood, Christoper. 2004. *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press.
37. Hope, Kempe, Ronald. 2001. The new public management: context and practice in Africa. *International Public Management Journal* 4 (2001): 119–134.
38. Horton, Silvia. 2009. Human resource management in the public sector. V *Public management and Governance*, ur. Boviard Tony in Löffler Elke, 121–133. London, New York: Routledge.
39. Huczynski, Andrzej A. 1993. *Management Gurus: What makes them and how to become one*. London: Routledge.
40. Huges, Owen E. 2006. *Public management and administration: an introduction*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
41. Ingraham, W. Patricia. 2007. Striving for Balance, Reforms in Human Resource management. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferile, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 522–535. Oxford: Oxford University Press.
42. Janež, Jožef. 2013. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 28. marec 2013.
43. Kern Pipan, Karmen, Mateja Arko Košec in Marko Aškerc. 2015. *Javna uprava 2020: strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
44. Kern Pipan, Karmen, Polonca Kovač, Vraber, Gordana Žurga 2007. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF 2006*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
45. Kincheloe, Joe L. 2002. *The sign of the burger: McDonald's and the culture of power*. Philadelphia: Temple University Press.
46. Klein, Naomi. 2001. *No logo: no space, no choice, no job*. London: Flamingo.

47. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. L. RS 8/01. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG1022> (15. Marec 2016).
48. Komel, Mirt. 2008. Znanost managementa? V *Prispevki h kritiki managerske paradigme: P. F. Drucker in njegov managerski ideologem*, ur. Tonči Kuzmanič, 149–160. Ljubljana: Mirovni inštitut.
49. Korade Purg, Štefka. 2011. Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 146–147. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
50. Kotarski, Kris. 2011. McJobs becoming the norm?. *The Vancouver Sun*. 7. maj 2011. Dostopno prek: <http://www.vancouversun.com/McJobs+becoming+norm/4744957/story.html> (10. maj 2011).
51. Kovač, Polonca. 2011. The Public Administration Reform Agenda in Slovenia- Two Decades of Challenges and Results. *Hrvatska i komparativna javna uprava CCPA* 11 (3): 627–650.
52. Kovač, Polonca in Gregor Virant. 2011. Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant. 29–49. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
53. Kovačič, Matej. 2003. *Zasebnost na internetu*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
54. Kroc, Ray in Robert Anderson. 1992. *Grinding it Out: the making of McDonald's*. New York: St. Martin's Paperbacks.
55. Kustec Lipicer, Simona in Polonca Kovač, 2008. *Quality of Governance through the Lenses of Administrative Reform in the Post-socialist Circumstances*. (Prispevek na ECPR Workshop 11 »Administrative Reform, Democratic Governance and the Quality of Government«- Rennes, 11–18 April 2008). Dostopno prek: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/30ca0c30-4316-4ece-93cf-87abc2d296d0.pdf>. (25. september 2015).
56. Kustec, Lipicer Simona, 2007. Vrednotenje izbranih modelov merjenja kakovosti v slovenski javni upravi. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 197–214. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
57. --- 2012. Razvoj javnoupornega sistema in njegova politizacija. V *Dvajset let slovenske države*, ur. Janko Prunk in Tomaž Deželan, 263–282, Ljubljana: Aristej.

58. Lægreid, Per in Recascino Wise Lois. 2008. Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness. V *The civil service in the 21st century: comparative perspectives*, ur. Raadschelders Jos C. N., Toonen A. J. Theo, Van der Meer M. Frits, 169–181. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
59. Leidner, Robin. 1993. *Fast food, fast talk: service work and the routinization of everyday life*. Berkeley: University of California Press.
60. Lynn, Laurence E. 2006. *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
61. Lyon, David. 1994. *Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
62. Love, John F. 1995. *McDonald's: Behind The Arches*. New York: Bantam Books.
63. Machan, Tibor R. 1995. Reason in economics versus ethics. *International Journal of Social Economics* 22 (7): 19–37.
64. Marković, Andrej. 2008. Druckerjev psevdohistorizem pri utemeljevanju postkapitalistične družbe znanja V *Prispevki h kritiki managerske paradigme: P. F. Drucker in njegov managerski ideologem*, ur. Tonči Kuzmanič, 107–129. Ljubljana: Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
65. Marolt, Janez in Boštjan Gomišček. 2005. *Management kakovosti*. Kranj: Moderna Organizacija.
66. Marvasti, Amir B. 2004. *Qualitative research in sociology : an introduction*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
67. *McDonalds's*. Dostopno prek: <http://www.mcdonalds.com/us/en/home.html> (20. maj 2010).
68. Miglič, Gozdana. 2002. *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
69. *Ministrstvo za javno upravo*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/uradni_svet/ (15. maj 2016).
70. Ministrstvo za javno upravo. 2007. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
71. --- 2008. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2007*. Dostopno prek:

- http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
72. --- 2009. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
73. --- 2010. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2009*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
74. --- 2011. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2010*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
75. --- 2012. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2011*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
76. --- 2013. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2012*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
77. --- 2014. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2013*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
78. --- 2015. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2014*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/porocila_o_usposabljanju_in_izpopolnjevanju_javnih_usluzbencev/ (15. marec 2016).
79. Mintzberg, Henry. 1973. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, cop.
80. Mwachofi, Ngure wa. 1998. Missing the Cultural Basis of Irratioanlity in the Mcdonaldization of society. V *McDonaldization revisited: critical essays on*

- consumer culture*, ur. Alfino, Mark., John S. Caputo, Robin Wynyard, 143–158. Westport: Praeger Publishers.
81. Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
 82. Parker, Martin. 2002. *Against management: organization in the age of managerialism*. Cambridge: Polity.
 83. Peters, Guy B. in Jon Pierre. 2007. Introduction: The Role of Public Administration in Governing. V V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 1–10. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
 84. Polidano. 1999. The new public management in developing countries. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan014322.pdf> (25. maj 2010).
 85. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
 86. Radej Bojan, Mojca Golobič, Majda Černič Istenič. 2010: *Beyond »New public management« doctrine in policy impact evaluation*. Ljubljana: Slovenian Evaluation society.
 87. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 88. Rakočević, Slobodan. 2011. *Sistem upravnega prava, upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
 89. Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 90. Ritzer, Geogre. 2004. *The McDonaldization of Society*. Thousand Oaks: Sage Publications.
 91. --- 1998. *The Mcdonaldization od Society*. Thousand Oaks: Sage Publications.
 92. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 93. Rutgers, Mark R.. 1999. Be rational! But what does it mean? *Journal of Management History* 5 (1): 17-35.
 94. Schlosser, Eric. 2002. *Fast Food Nation*. New York: Harper Collins.
 95. Simon, Herbert A. 1997. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Free Press.

96. Smithers, Rebecca. 2007. Fast food chain wants rewrite of 'insulting' McJob entry in OED. *The Guardian*, 24. maj. Dostopno prek: <http://www.guardian.co.uk/money/2007/may/24/workandcareers.retail> (25. maj 2010)
97. Stanonik, Bojan. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave, *Teorija in praksa* 37 (2): 294–315.
98. Sturdy, Andrew in Marek Korczynski. 2005. In the Name of Customer? – Service Work and Participation. V *Participation and Democracy at Work*, ur. Jeff Hyman, Paul Thompson in Bill Harley, 159–175. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
99. Svetlik, Ivan. 1998. Oblikovanje dela in kakovost delovnega življenja. V *Management Kadrovskih virov*, ur. Možina Stane, 147–174. Ljubljana: FDV.
100. Šadl, Zdenka. 2002. Uvod: De-racionalizacija organizacij, *Teorija in praksa* 39, (1): 5–9.
101. --- 2002a. We're out to make you smile. Emocionlano delo v storitvenih organizacijah. *Teorija in praksa* 39 (1): 49–80.
102. Talbolt, Colin. 2007. Performance management. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 491–520. Oxford: Oxford University Press.
103. Taylor, Fredrick Winslow. 2006. *The principles of scientific management*. Teddington: The Echo Library.
104. Thompson, Paul in David McHugh. 2002. *Work Organisations*. London: Palgrave.
105. Thompson, James R. 2007. Labor- Management Relations and Partnerships: Were They Reivented? V *Handbook of Public Administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 49–61. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
106. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16 in 44/16. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED2954> (15. maj 2016).
107. *Uredba o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3602> (15. maj 2016).

108. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008
Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=86672> (15. maj 2016).
109. Virant, Grega. 2009: *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
110. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja: 2003-2005*. (fizični izvod).
111. --- 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*. (fizični izvod).
112. --- 2010. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010–2015*. (fizični izvod).
113. Watson, James L. 1997. *Golden arches east: Mcdonald's in East Asia*. Standford: Standford University Press.
114. Watson, Tony J. 2003. *Sociology, work and Industry*. London: Routledge.
115. Williams, Daniel. W. 2000: Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, 60 (6.): 522–534.
116. Wollmann, Hellmut. 2001. Public sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. *An International Overview. Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*. Dostopno prek: www.willamette.edu/~fthompso/ICPM/HW.doc (20. maj 2010).
117. Yin, Robert K. 2009. *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage.
118. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. Ur.L. RS 21/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=112301> (15. maj 2016).
119. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur.L. RS 63/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (15. maj 2016).
120. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13)* Ur. l. RS 108/09 Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5916> (15. maj 2016).
121. *Zakon o splošnem upravnem postopku* (uradno prečiščeno besedilo) (ZUP-UPB2) Ur. l. RS 24/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=72111> (15. maj 2016).
122. Žurga, Gordana. 2009. Kakovost kot vrednota v slovenski javni upravi. V *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2009*, ur. Gordana Žurga, 5–18. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

PRILOGA: PREPIS POLSTRUKTURIRANEGA INTERVJUJA Z JOŽEFOM JANEŽEM, UPRAVNA AKADEMIJA

Polstrukturiran intervju je bil opravljen dne 28. marec 2013 v Ljubljani, seznam vprašanj je bil poslan po elektronski pošti dne 25. marec 2013.

Seznam vprašanj

- 1) Glede na to, da ponujate tako obvezna kot prostovoljna usposabljanja me zanima kdaj ste začeli z uvajanjem prostovoljnega usposabljanja za zaposlene v javni upravi? Kaj je obsegala prva ponudba dodatnih usposabljanj?
- 2) Kdo narekuje ponudbo in vsebino prostovoljnih usposabljanj? (usposabljanja oblikujete sami ali v sodelovanju z institucijami, ki so vaši uporabniki)
- 3) Kakšno je na splošno zanimanje za prostovoljno usposabljanje? Katera področja so najbolj zanimiva oz. je po njih največ povpraševanja?
- 4) Vaš cilj je, da javni uslužbenci pridobijo čim več kompetenc, ki jih od njih pričakujejo uporabniki njihovih storitev. Kdaj ste pričeli z usposabljanji na temo večje učinkovitosti in kakovosti dela ter naravnosti na uporabnike?
- 5) V letu 2011 so bili na področju osebnih spretnosti in veščin najbolj obiskani seminarji s področja komuniciranja (predvsem obvladovaje težavnih strank).
- 6) Kdo se je prijavil na te seminarje (kateri profil zaposlenih v javni upravi)? Kdo jih je napotil na izobraževanje in zakaj takšen porast v primerjavi s preteklimi leti? Ali so bili z izobraževanjem zadovoljni?
- 7) So kandidati za usposabljanje k vam napoteni na podlagi ocene njihovega dela?
- 8) Ali v okviru analize stanja na področju izobraževanja in usposabljanja spremljate tudi zadovoljstvo uporabnikov vaših storitev?
- 9) Spremljate morda povezavo med uspehi posameznih organov JU in usposabljanji v okviru Upravne akademije?

Prepis polstrukturiranega intervjuja

Jaz: Kako se oblikuje usposabljanja in (2. vprašanje) kaj narekuje ponudbo?

V Zakonu o javnih uslužbencih se je ugotovilo, da je zelo pomembno ciljno usmerjanje javnih uslužbencev – mora priti do načrtovane komunikacije med vodjo in podrejenim. Zato se je uzakonil letni razgovor z uslužbencem.

Kako se to izvaja? Upravna akademija je razvila spletno aplikacijo za spremljanje letnega razgovora. Prvi del je zaupen. Tukaj naj bi se vodja in podrejeni odkrito pogovorila, kako je vodja zadovoljen z delom podrejenega. Gre za razgovor na štiri oči, kjer lahko oba podata svoje mnenje. Od njiju je odvisno, kako sta temeljita in odkrita. Podatki se zbirajo anonimno.

Na podlagi tega vodja pove, ali je zadovoljen ali ne, in kje vidi šibke točke. V nadaljnji fazi je naloga vodje, da usmeri javnega uslužbenca, s tem da mu pove, katere naloge čakajo organizacijo in kakšna bodo področja dela. V nadaljevanju vodja in JU ugotovita, katera znanja manjkajo JU, da bi uspešno opravljal svoje delo. Zato se v poseben obrazec vpiše, katere seminarje oz. oblike usposabljanja se načrtuje prihodnje leto.

Npr. če se ugotovi, da je pri JU šibka točka komunikacija, vodja določi, da bo šel JU naslednje leto na izobraževanja na to tematiko. Ali pa če deluje na mednarodnem področju in je njegova šibka točka terminološka/poslovna EN, ga bo vodja poslal na jezikovno usposabljanje.

Ti podatki se nato zberejo v kadrovske službi ministrstva, pristojnega za področje javne uprave. To je *training needs analysis*. To predstavlja osnovo oz. pomemben vir za pripravo izobraževanj na UA. Gre za zbirnik vseh informacij, potem se naredi selekcija. Želja in potreba je namreč preveč.

V ZJU v členih od 99. do 102. je zapisano, da mora vsak predstojnik organa (bodisi ministrstvo, upravna enota, vladna služba) sprejeti program usposabljanja in ga tudi finančno ovrednotiti, na to ima vpliv oz. vpogled tudi Sindikat JU. Ko se pripravi program, sindikat poda svoje mnenje.

Nato je obveza predstojnika, da med letom ta program usposabljanja implementira oz. izvaja. Vodja mora narediti selekcijo izobraževanj za JU.

Letni razgovor torej predstavlja pomemben vir informacij za spremembo kurikuluma UA. To je podlaga za nove programe. Npr. lansko leto (2012) smo ugotovili, da je šibka točka javno naročanje. Je premalo znanja, postopki so kompleksni. Zato smo letos (2013) pripravili celoten program seminarjev s področja javnega naročanja od zelenega javnega naročanja, ki je trenutno aktualno. To je bil signal, kaj moramo vključiti v program.

Ostali viri informacij za pripravo načrta izobraževanj:

1. Letni razgovori.
2. Vprašalnik za JU – kje so se izobraževali, lahko tudi zunaj UA, tujina, zasebni sektor, fakultete npr. Fakulteta za javno upravo.

UA namreč ponuja samo horizontalna znanja, aktualna za področje celotne javne uprave, specialna znanja se dobijo na specializiranih izobraževalnih centrih, npr. policija ima Policijsko akademijo, pravosodje ima Center za izobraževanje v pravosodju, Carinska uprava in Slovenska vojska imata tudi svoj izobraževalni center. Če gre za ožja specialna znanja, si vsak organ organizira svoja izobraževanja.

Rezultat obdelave vprašalnikov so letna poročila. Trenutno izdelujemo poročilo za leto 2012. Tam, kjer vidimo, da je največ seminarjev po količini oz. iščejo znanja drugje, je signal, da moramo izboljšati ponudbo na tem področju.

Smo ciljno usmerjeni.

3. Razgovori s kadrovskimi službami z najpomembnejšimi strankami.

Se z njimi pogovorimo, kaj mislijo, da bi bilo dobro ponuditi.

Ciljna skupina UA ministrstva, vladne službe, upravne enote, če pa gre za širši problem, se vključi javni sektor, torej šolstvo, zdravstvo, sociala. Organiziramo množične seminarje. Po navadi razlagamo zakonske novosti. Trenutno je aktualne ZUJF.

4. Vlada.

Primer: ko smo vstopili v EU, je vlada sprejela program, kako JU pripraviti na področju evropske zakonodaje. Za te dejavnosti so namenili 700.000 EUR, UA pa je morala pripraviti program za dve leti. Mi smo skupaj s strokovnjaki iz EK pripravili program, ki je vseboval jezikovne tečaje, evropsko pravo, delovanje evropskih inštitucij.

Vladna politika je bila tudi, da se čim več Slovencev zaposli v organih EU. Za zaposlitev je treba opraviti zahteven izpit, tako je UA določeno število JU, ki so bili zainteresirani za delo v Bruslju, metodološko pripravili za izpit. Zgledovali smo se po Angležih, pripravili smo *Fast stream* program. Intenzivno smo jih pripravljali, ker je bila Slovenija zainteresirana, da so med evropskimi uradniki tudi slovenski državljani.

Jaz: Ali je bil program uspešen?

Ja. Okrog 40 uradnikov se je zaposlilo (iz številke so izvzeti prevajalci).

Primer je tudi projekt reforme uprave ali pa predsedovanje EU v letu 2008.

Torej če povzamemo, kaj narekuje oblikovanje programa: naloge, ki nam jih narekuje vlada, analiza potreb na podlagi naših strukturiranih vprašalnikov, intervjuji z vodjami kadrovskih služb (včasih dobimo predloge tudi po e-pošti) ter letni razgovori z JU.

Ključno je, da imamo vire. To je *on-going* proces. Permanenten proces.

Jaz: Torej že v sredini tekočega leta oblikujete program za naslednje leto?

Ja seveda. Izdali smo tudi publikacijo, kjer smo temeljito obdelali, kako oblikovati proces izobraževanja.

Definirati je treba cilje skupine, pripraviti je treba učni program, treba ga je izvajati in evalvirati, nato pa spet sledi ugotavljanje potreb. Sklenjen krog.

Pred leti smo ugotovili, da je *leadership* šibka točka. Najvišji vodilni oz. *top management*, tudi če so strokovnjaki na področju (generalni sekretarji, načelniki, ne politiki ampak profesionalni JU), ne znajo voditi ljudi, vodenje v upravi je zelo slabo. Ko smo jim ponudili program, se niso hoteli usposablјati. Zato smo mi ta program predpisali kot obvezen. V zakonu o JU piše, da morajo ti vodilni v roku 6 mesecev po imenovanju opraviti program za vodilne. Gre za 8 modelov in dodatni, če je zanimanje. Če tega ne opravijo, lahko zgubijo pozicijo. Na žalost smo morali to vnesti v zakonodajo, drugače ni bilo posluha. Gre za *mandatory* oz. *obligatory* trening.

Sicer imamo samo dve obvezni usposablјanji, torej tega za vodje in pa tisto tridnevno usposablјanje za imenovanje v naziv. Včasih je bil strokovni izpit za zaposlitev v JU. Sedaj je samo to usposablјanje brez preizkusa znanja. Po naši oceni je to slabo. Hoteli so razbremeniti ljudi in zmanjšati stroške.

Vsa ostala izobraževanja so prostovoljna. Razen strokovni izpiti, npr. za upravni postopek, izpit za inšpektorja, izpit iz prekrškovnega postopka ipd. To je področje izpitov.

Jaz: Zanimajo me prostovoljna usposablјanja. Torej od leta 1997 so že potekala usposablјanja?

Ja, ampak so tudi prej. Prva vlada je bila leta 1991, vendar takrat ni bilo inštitucije UA, ki bi se ukvarjala s tem. Za funkcijo so kot prvo zadolžili Ministrstvo za pravosodje v skromni obliki, nato Ministrstvo za notranje zadeve. Prvi načrtni programi pa so bili leta 1996, leto kasneje pa se je ustanovila UA. Takrat smo se leto in pol usposablјali v Švici. Švicarska vlada je zbrala 30 predstavnikov, nekaj od teh so nas nato zaposlili v okviru UA. Pred ustanovitvijo UA smo že pripravili program. Intenzivno smo razpisovali seminarje ter iskali eksperte za predavanje – pri nas imamo samo zunanje predavatelje, ki jih pridobimo na podlagi javnega naročila in nato sklenemo avtorski honorar ali podjemno pogodbo.

Torej med letoma 1991 in 1995 je bilo izobraževanje v skromnem obsegu. Potem ko se je ugotovilo, da je potrebna reforma uprave, se je ugotovilo, da je šibka točka ravno znanje javnih uslužbencev in se je ustanovila UA. Takrat je bilo veliko seminarjev in programov, takrat smo imeli 20.000 udeležencev na seminarjih, sedaj jih je okoli 12.000–13.000 letno. Večina seminarjev je plačljivih. Treba je namreč plačati honorarje izvajalcev.

Jaz: Brezplačni seminarji so na podlagi notranjih resursov – strokovnjaki, ki so že zaposleni v JU?

Ja. npr. sedaj, ko bo nova pokojninska zakonodaja ter nov zakon o delovnih razmerjih, bodo brezplačni seminarji. Povabili smo Ministrstvo za delo. Tisti, ki so zakon napisali, so dolžni razložiti spremembe.

Predlagam, da tam, kjer nisem odgovoril na poslana vprašanja, zastavite dodatna vprašanja.

Jaz: Pri vprašanju razvoja me zanima še – glede na to, da vlada določa, kaj bo prioriteta v obdobju, je bilo verjetno podobno tudi, ko je bila reforma javne uprave večji poudarek na teh elementih.

To so AD HOC projekti. Npr. pod Ropovo vlado so ugotovili, da šepa kakovost v JU in je vlada sprejela strategijo za pospeševanje kakovosti v JU (ISO standardi ipd.). Vlada ugotovi, da je na nekem področju narediti nek *push*, mi pa moramo pripraviti program.

Jaz: To me ravno najbolj zanima, kdaj se je ob reformi spremenilo tudi usposabljanje.

Po reformi je bilo izobraževanje bolj načrtno, število usposabljanj je bilo v porastu. Začeli smo ugotavljati potrebe in imamo tudi *feed back*, da je večina naših udeležencev zadovoljna s kakovostjo naših programov.

Sem zelo vesel, da ste zastavili 8. vprašanje. To je v procesu usposabljanja ključna zadeva, ki pa v praksi ne funkcionira. To je ključna zadeva. Zakaj se ljudi pošilja usposabljat? Zato, da se dosežejo organizacijski cilji. Npr. boljše poslovanje. Temu se v teoriji reče *follow up*. To mora vsak organ zase početi. Vsaka organizacija ima namreč svoje cilje. Oni namreč odločajo, kdo se gre usposabljat oz. njihove kadrovske službe. Ali se pozna to pri rezultatih dela, ali je uslužbenec prenesel znanje na druge. In to se v praksi žal ne izvaja.

Jaz: Torej bi bilo to smiselno uvesti pri letnem razgovoru, npr. če je nekdo bil na izobraževanju ali se to pozna pri delu? Ali so cilji doseženi?

Tudi.

Jaz: Torej teh podatkov ne morem dobiti?

Ne. Vsak organ bi moral zase zbirati te podatke. Končni cilj usposabljanja je namreč, da organizacija boljše posluje tako javni kot privatni sektor. Zbirnika podatkov ni.

Jaz: Organizaciji pošljete vprašalnike, da dobite feed back, kaj pa udeleženci seminarjev – dobijo vprašalnike?

Seveda, to je pa evalvacijski sistem. Analiziramo te vprašalnike. Rezultatov vam pa ne smem dati.

Jaz: Verjetno naredite presek ocene?

Ja, po posameznih seminarjih in po predavateljih. To slednje je posebej ključno. Če je seminar slabo ocenjen, je izvajalec verjetno slabo predaval. Vsako leto se rezultati spreminjajo.

Jaz: Kakšno je razmerje med ex-katedra predavanji in delavnicami oz. akcijskim izobraževanjem?

Slednje se uporablja za t. i. *soft skills*. Za izobraževanja s področja izvajanja zakonodaje še vedno uporabljamo predavanja.

Jaz: Kaj pa 6. vprašanje?

Na podlagi letnega razgovora. Toda ni nujno.

Jaz: Ali ste dobili občutek, da so napoteni na izobraževanje užaljeni? Če npr. vodja ugotovi, da ne dela dobro?

Ne, ni negativne energije. Vsak to jemlje kot priznanje, kot nagrado, ne kot kazen.

Jaz: Imajo potem željo po izobraževanju?

Lahko rečem, da je generalno pozitiven odnos do tega. Večje je povpraševanje kot ponudba.

Ko sva govorila o ugotavljanju učinkov, mi imamo zato pripravljen obrazec. To se nanaša še na vprašanje o preverjanju učinkovitosti.

Govorimo o tripartitni evalvaciji. To pomeni:

1. Udeleženci ocenjujejo izvajalca.
2. UA ocenjuje izvajalca strokovno.
3. Izvajalec ocenjuje UA, kako smo ga mi pritegnili v proces.

Imate še kakšna vprašanja?

Jaz: V poročilu UA iz 2011 za 2010 je razvidno, daje bil najbolj obiskan seminar za obvladovanje težavnih strank? Je bilo na tem področju največ težav?

Očitno so vodje ugotovili, da delavci, ki imajo opravka s strankami, da morajo biti uslužbenci prijazni. Bilo je več primerov osornega in arogantnega obnašanja. Npr. ko je bil minister

Virant, je bilo eno glavnih vodil prijazna uprava, on je tudi forsiral elektronsko upravo oz. lažjo dostopnost podatkov (npr. na spletu, izmenjava podatkov med organi). Uslužbenci za pultom morajo biti prijazni, da celovito informirajo, pomagajo. Na upravni enoti so obrazci, kjer lahko stranka oceni javnega uslužbenca.

Drug problem pa je, če je stranka neprijazna, bili so tudi primeri groženj s strelnim orožjem. Torej kako zaščiti naše uslužbence v teh primerih? Določena stranke so jezne in se znesejo nad uslužbenci. Če se narobe lotiš tega, lahko pride do resnega konflikta. Obstajajo pa metode, kako umiriti stranke. Na upravnih enotah so ugotovili, da je to velik problem. Mi smo zato v letu 2010 pripravili ta izobraževanja, ki so bila množično obiskovana.

Je pa zanimivo, da so zadnje čase zelo obiskovani seminarji, ki obravnavajo stres in mobing. To pomeni, da prihaja tudi do psihičnega nasilja, to je indikator, da verjetno nekaj ni najboljše. Če je zanimanje za to, pomeni da obstaja problem.

Strukturo izobraževanj pa lahko drugače vidite v preteklih poročilih. Tam se takoj vidi slika, kaj je bilo najbolj obiskano.

Jaz: Torej še vedno je na prvem mestu strokovno usposabljanje?

Še vedno so najbolj obiskovani seminarji z upravnimi veščinami.

Sicer pa, kako spodbuditi javne uslužbence k izobraževanju, tukaj moramo govoriti o sinergiji med izobraževanjem in med plačnim sistemom. Pred časom so uslužbence celo spodbujali oz. nagrajevali z napredovanjem, če so se udeleževali usposabljanj (točkovanje – 50 točk v enem letu, si napredoval za en plačni razred). To je imelo tudi negativne učinke, ker so nekateri obiskovali seminarje samo zato, da so napredovali po plačni lestvici.

Zaključek intervjuja.