

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Silva Kralj

Uvajanje novega javnega managementa v svetu in pri nas

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Silva Kralj

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Uvajanje novega javnega managementa v svetu in pri nas

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UVAJANJE NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA V SVETU IN PRI NAS

Novi javni management (NJM) je neoliberalistični koncept, ki je nastal kot odgovor na krizo na gospodarskem področju v 80-ih letih prejšnjega stoletja. Pojavila se je težnja po posodobitvi in zaježitvi preobsežne in predrage javne uprave. Cilji so bili usmerjeni tudi k učinkoviti, uspešni in uporabniku prijazni upravi. Vodilne mednarodne organizacije in države so videli rešitev za obstoječe stanje v uvajanju tržnih načel v javni sektor, znanih kot novi javni management (NJM).

Na drugi strani se je razvil nasprotujoč odnos do tovrstnih idej. Kritiki namreč menijo, da zaradi različnosti držav NJM ne more predstavljati enotnega modela, saj njegove ideje niso prenosljive v sisteme s popolnoma drugačno tradicijo in strukturo. Hkrati pa zagovarjajo ter priznavajo povečano vlogo države in ne njeno izginjanje.

Tekom diplomske naloge umestitev in realizacijo prvin NJM preučujemo z vidika različnih skupin držav. Iščemo pa tudi razloge, ki upravičujejo drugačen pogled na reformo javne uprave.

Ključne besede: novi javni management, javna uprava, reforma, kritika.

IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE WORLD AND IN SLOVENIA

The new public management (NPM) is a neoliberalistic concept which sprang up as an answer to the economic crisis in the 1980's. There appeared an aspiration to update and dam up the too extensive and too expensive public administration. Goals were pointed at effective, successful and user-friendly administration. Leading international organisations and countries saw the solution for the existent state in implementing market principles into public sector. These principles are known as the new public management (NPM).

There has also spread an opponent attitude towards these ideas. Critics think that the NPM cannot present a unique model for different countries because its ideas are not applicable to systems with totally different tradition and structure. At the same time they speak in favour of and acknowledge the enlarged role of the country and not its disappearing.

This diploma work deals with installation and realisation of the NPM's principles from point of view of different groups of countries. We also look for reasons that justify another view on the reform of the public administration.

Key words: new public management, public administration, reform, critique.

KAZALO:

1	UVOD	6
1.1	CILJ PREUČEVANJA	7
1.2	HIPOTEZA	8
1.3	METODOLOGIJA	8
1.4	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	9
2	JAVNI SEKTOR	10
2.1	JAVNI VS. ZASEBNI SEKTOR	10
2.2	JAVNA UPRAVA KOT DEL JAVNEGA SEKTORJA	12
2.3	VZROKI ZA REFORMO JAVNEGA SEKTORJA	13
3	OPREDELITEV MANAGEMENTA	16
3.1	ZGODOVINA MANAGEMENTA	17
3.2	PRVINE MANAGEMENTA	19
4	RAZVOJ MANAGEMENTA V JAVNEM SEKTORJU	19
5	NOVI JAVNI MANAGEMENT	20
5.1	TEORETIČNA IZHODIŠČA	20
5.2	NAČELA NJM	22
5.3	UVAJANJE NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA	22
5.3.1	<i>Tradicionalno (klasično) upravljanje vs. Novi javni management</i>	23
5.4	ANGLO-AMERIŠKI SISTEMI	25
5.4.1	<i>Westminsterški sistem</i>	32
6	KRITIČNI POGLED NA NOVI JAVNI MANAGEMENT	36
6.1	RAZLIČNA IZHODIŠČA DRŽAV PRI UVAJANJU REFORM	39
6.2	UPRAVNA TRADICIJA DRŽAV KONTINENTALNE EVROPE	41
6.3	KONCEPT NEOWEBERIANSKE DRŽAVE	44
6.4	DOBRO VLADANJE	51
7	REFORME JAVNE UPRAVE V DRŽAVAH OSREDNJE IN VZHODNE EVROPE ..	54
7.1	NOVI JAVNI MANAGEMENT VS. NEO-WEBERIANSKA DRŽAVA	55
8	UVAJANJE IN REALIZACIJA PODJETNIŠKIH NAČEL NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA V SLOVENIJI	60
8.1	ZGODOVINSKE OKOLIŠČINE	60
8.2	PODJETNIŠKA NAČELA	61
8.3	REZULTATI (REALIZACIJA) REFORME JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI	85
9	PRIMERJALNI POGLED MED DRŽAVAMI	87
10	ZAKLJUČEK	87
11	LITERATURA	89

KAZALO TABEL:

<i>Tabela 2.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem</i>	11
<i>Tabela 5.1: Model klasičnega in novega javnega managementa</i>	24
<i>Tabela 5.2: Vrste politično-upravnih ureditev anglo-ameriških držav: pet ključnih značilnosti sistemov javne uprave</i>	26
<i>Tabela 6.1: Ključni elementi NJV v nasprotju z JU in NJM</i>	53
<i>Tabela 9.1: Primerjalni pogled tipov držav v nekaterih ključnih točkah</i>	87

KAZALO SLIK:

<i>Slika 3.1: Pet pogledov na management</i>	18
<i>Slika 5.1: Novi javni management</i>	21
<i>Slika 5.2: Prehod od tradicionalnega upravljanja k novemu javnemu managementu</i>	24

KAZALO DIAGRAMA:

<i>Diagram 8.1: Struktura izvedenih ciljev, določenih v reformnih strategijah javne uprave</i>	86
--	----

IUVOD

Vsak premik v zgodovini se zgodi iz nekega razloga. Tudi reforma javne uprave je postala nujna zaradi določenih dogodkov, ki so terjali preobrazbo javne uprave širom sveta.

V sedemdesetih letih 20. stoletja je svet zajela naftna kriza, ki je terjala vse večji proračunski primanjkljaj v razvitih zahodnih državah. Kot odgovor na krizo na gospodarskem področju se je v 80-ih letih pojavil neoliberalizem, ki je s svojo ideologijo vplival na politiko praktično vseh svetovnih vlad od leta 1970. Zaradi prepletanja cikličnih in politično gospodarskih pretresov je svetovni kapitalistični sistem zašel v globoko sistemsko krizo. Nujnost zmanjševanja stroškov in s tem večanje učinkovitosti in uspešnosti je bilo vse večje. Mednarodne finančne institucije so videle rešitev v tržni regulaciji in umiku države iz gospodarstva. Pojavila se je težnja po širjenju tržnih načel v vse sfere življenja, torej tudi v javno sfero oziroma v javni sektor.

Državljeni kot stranke zahtevajo učinkovito, poceni in njim prijazno upravo. Države se tako soočajo z zahtevo narediti čim več in čim bolje s čim manjšimi stroški. Reforma javne uprave mora biti usmerjena tako na spremembo organizacijske zasnove, kot tudi na upravljanje človeških virov, na izobraževanje in usposabljanje. Poudarjen je premik od represivne k servisni funkciji države, ki zagotavlja storitve in zadovoljuje potrebe državljanov.

Skozi 20. stoletje je javna administracija predstavljala osnovno orodje za organizacijo države. Najbolj vplivna oseba povezana s konceptom javne administracije v 20. stoletju je nemški družbeni znanstvenik Max Weber. Njegov čisti model birokracije ostaja v jedru javne administracije. Vendar pa njegovi trdni temelji niso bili samozadostni, saj se ob vsaki krizi spreminja tudi okolje, v katerem uprava deluje. Spremembam okolja tako botrujejo tudi spremembe v samem sistemu, ki se mora nenehno prilagajati ter ponujati nove in kvečjemu boljše rešitve.

Tako so razvili niz novih idej in orodij za prenavo javnega sektorja. Doktrino, ki se je pospešeno razvijala v 90-ih letih prejšnjega stoletja, po mnenju nekaterih bolj teoretično kot praktično, so poimenovali novi javni management (NJM). Ta ponuja vrsto rešitev za preobrazbo uprav po celem svetu, s ključnim ciljem usmerjenosti k uporabniku, učinkovitosti in uspešnosti. Izkušnje držav na tej poti so medtem različne, kar sovпада z neenako zgodovino, kulturo, ustavno tradicijo, prioritetaми vladajoče politike. Uvajanje

NJM, v kolikor naj bi bilo sploh izvedljivo in upravičeno, gre torej postaviti v različno obdobje v posamični državi. Potemtakem lahko ugotavljamo, da se prvine koncepta NJM niso povsod in povsem konsolidirale. Pojavile in razvile so se številne kritike, ki nasprotujejo idejam NJM, saj naj bi šlo zgolj za koncept, ki ga zaradi lastnih interesov podpirajo države »ustanoviteljice«, torej predvsem skupina anglo-ameriških držav preko številnih organizacij, ki širijo njegovo gibanje. Večina ostalih držav ne poseduje ustreznih struktur, ki bi uspešno izpeljale tovrstne reforme. Prav tako se v zadnjem času s strani kritikov NJM zopet poudarja povečana vloga države in ne njeno izginjanje.

Razlike med sistemi javne administracije prav gotovo obstajajo, vendar pa se naj bi zaradi procesa globalizacije zmanjševale, nastajali naj bi vedno bolj homogeni administrativni sistemi. Vedno večji razmah informacijske tehnologije omogoča neprecenljiv tehnološki napredek v razvoju človeštva in vodi k oblikovanju informacijske družbe. Skozi obdobje 20. stoletja je zaznati porast števila in moči mednarodnih agencij in organizacij, ki zmanjšujejo moč nacionalne države. Državno suverenost zmanjšujejo vplivna multinacionalna podjetja, ki delujejo v svetovnem gospodarstvu, rastoči transnacionalni regulativni organi (Združeni narodi, Mednarodni denarni sklad), obsežna regionalna telesa (Evropska unija), rastoče mednarodno pravo, ki ga transnacionalne agencije pogosto širijo in ščitijo ter na koncu še organizacije, kamor sodi tudi NATO.

OECD (*Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj*), Svetovna banka, Združeni narodi in več mednarodnih posvetovalnih podjetij predstavljajo svetovne akterje v zagovarjanju reform javnega sektorja v smislu znatne epistemološke prisotnosti NJM. Gibanje NJM se v zadnjem času prek organizacije OECD nadgrajuje s teorijo in prakso dobrega vladanja (*ang.* Good Governance), ki poudarja strateški pomen politike in ne samo modernizacijo uprave. OECD se je odzvala zahtevam družbe po spremembah v javni upravi s celo vrsto smernic svojim državam članicam s ciljem zmanjšati delež javnih izdatkov. Na eni strani so torej države prepuščene upoštevanju nacionalne zakonodaje, na drugi strani pa se vrstijo zahteve, ki jih posredno narekuje sam svetovni vrh.

1.1 Cilj preučevanja

Javna uprava se v zadnjih nekaj desetletjih povsod po svetu sooča z novimi, podobnimi izzivi. Reforma in modernizacija uprave sta postali nujnost, hkrati pa tudi zahteva, saj je

treba slediti in upoštevati globalne trende. Dejstvo, da so ekonomski viri omejeni, vodi k potrebi po racionalnejšemu razpolaganju le-teh, kljub temu pa je treba zagotoviti javne dobrine in storitve za širok krog uporabnikov.

Ker se na eni strani pojavlja potreba po uvajanju podjetniških načel v javno upravo, na drugi pa vse večje kritike, bomo skušali ugotoviti, kako različne skupine držav pristopajo k reformiranju svojega upravnega sistema. Ali razlike med državami oblikujejo tudi drugačen pristop k procesu upravne reforme. Glede na posamezna podjetniška načela NJM bomo ugotavljali stanje v Sloveniji. Na kakšen način smo se lotili reform, katere smernice smo ubrali, da bi zagotovili boljše in učinkovitejše delovanje uprave. Ali teoretična dognanja pomenijo tudi realizacijo v praksi, v primeru, da je to v Sloveniji sploh izvedljiv koncept. Zanima nas, v kolikšni meri so uspeli vodilni akterji v gibanju NJM razširiti svoje »dobre« prakse med ostale države.

Cilj je torej koncept novega javnega managementa postaviti v različna okolja in obdobja ter predstaviti realizacijo in razloge (ne)uspešnosti pri reformi javne uprave.

1.2 Hipoteza

Hipoteza, ki jo bomo preverjali:

Uvajanje podjetniških načel v javni sektor je omejeno v državah, ki imajo drugačno kulturno in upravno tradicijo kot države »ustanoviteljice«, zato so upravne reforme prilagodile svojemu nacionalnemu karakterju.

1.3 Metodologija

Pri raziskovanju in preverjanju hipoteze bom uporabila predvsem kvalitativne metode in tehnike, ki so zaradi svoje »nenumeričnosti« primerne za diplomsko delo, ki je teoretične narave. Te so sledeče:

- *analiza in interpretacija sekundarnih virov*: relevantna strokovna literatura, kot so knjige in članki, elektronski viri in ostala besedila, ki se nanašajo na izbrano tematiko preučevanja,
- *analiza primarnih virov*: predvsem obstoječi pravni predpisi, strategije, zakoni in drugi razpoložljivi dokumenti (na primeru Slovenije),
- *deskriptivna metoda*: opis in razlaga pojmov, širšega konteksta in pomena problematike,

- *primerjalna analiza/raziskovanje*: iskanje razlik in podobnosti med izbranimi skupinami držav glede uvajanja novega javnega managementa in med rezultati reform njihovih javnih uprav.

1.4 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz uvodnega dela z metodološkim poglavjem, ki opredeljuje cilj preučevanja, hipotezo ter uporabljene metode in tehnike, s katerimi bomo tekom naloge preverili zastavljeno hipotezo.

V teoretičnem delu so predstavljena ključna pojmovna izhodišča, ki so temeljna za nadaljnjo analizo in gradnik za vsebinsko razumevanje naloge. Začne se z opredelitvijo in reformo javnega sektorja in njegovo umestitvijo v primerjavi z zasebnim sektorjem. Pojemovno, zgodovinsko in teoretično je izpostavljen koncept managementa ter njegov prodor v javni sektor. Navsezadnje se prebijemo do razvoja in značilnosti glavnega raziskovalnega koncepta – novega javnega managementa.

Sledi tretji, analitični del diplomskega dela, kjer razvoj in prenos idej NJM predstavimo z vidika anglo-ameriških držav, ki so tako začetnice, zagovornice kakor tudi glavne »prenašalke« tega gibanja. Gojijo skupno zgodovino, kulturo in tradicijo (razen ZDA, vse izvirajo in delujejo po principu westminstrskega sistema). V nadaljevanju z vidika upravne tradicije držav kontinentalne Evrope in na podlagi koncepta neoweberianske države izpostavimo drugačen pogled na NJM oziroma njegovo kritiko. Izpostavimo tudi razvoj in reformo javne uprave v Srednji in Vzhodni Evropi, se pravi v postkomunističnih, tranzicijskih državah. Na podlagi tega bomo lažje razumeli reformo javne uprave v Sloveniji, ki ima skupne korenine in je tudi del te tranzicije. V primeru Slovenije naredimo analizo z uvajanjem posameznih podjetniških načel NJM v javno upravo. Na koncu naredimo celovito primerjavo med preučevanimi skupinami držav (anglo-ameriške, kontinentalno evropske, tranzicijske in posebej Slovenija), izpostavimo nekatere osnovne ideje NJM.

V zadnjem delu podamo splošno oceno, sklepne ugotovitve in misli ter potrdimo oziroma zavržemo na začetku zastavljeno hipotezo.

2JAVNI SEKTOR

Javni sektor je širši pojem od javne uprave, ki je del sektorja. Po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3 2007, 1. čl.) ga sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Pojem javni sektor ponavadi predstavlja skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem tvori celoto družbenega življenja (Ferfila in drugi 2007, 99). Setnikar - Cankar (1997, 73) javni sektor pojmuje kot celoto javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti. Te dejavnosti so netržne, saj so financirane iz proračuna.

Farnham in Horton (1996, 8) navajata naslednje značilnosti javnega sektorja: javna odgovornost, velikost in kompleksnost, delovna intenzivnost, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela.

Obstoj javnega sektorja lahko pripišemo dejstvu, da tržno gospodarstvo ni zmožno zadovoljevati vseh potreb posameznikov in celotne družbe. Razlogi obstoja javnega sektorja po načelu državljske pripadnosti (in ne ekonomske moči) segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin, pa vse tja do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (Ferfila in drugi 2007, 97).

2.1 Javni vs. zasebni sektor

Že več stoletij obstaja polemika glede opredelitve javnega sektorja v smislu ločitve od zasebnega, zato različni avtorji podajajo različne definicije glede na kriterije kot so npr. vir financiranja, subjekti, status zaposlenih itd. (Ferfila in drugi 2007, 96).

Razlika med tema dvema sektorjema se kaže tudi v pojmovanju nepridobitne (neprofitne) organizacije, ki je velikokrat povezana s pojmom javni sektor. Na eni strani je torej pridobitno in zasebno na drugi pa nepridobitno ali javno, kamor sodi večina javnega sektorja, del zasebnega (zavodi) in del prostovoljnega sektorja (združenja, društva, zbornice). V nasprotju z zasebnim sektorjem je njihova osnovna značilnost

neprofitnost, cilj delovanja pa trajno zagotavljanje omejenih dobrin najširšemu krogu uporabnikov in ne ustvarjanje dobička (Ferfila in drugi 2007, 104–105).

Razlike med sektorjema je prvi opredelil John Stuart Mill sredi 19. stoletja, od takrat se s tem področjem intenzivno ukvarjata politična in upravna teorija. Mnenja glede razlik, podobnosti in prepletanja med javnim in zasebnim sektorjem so zelo raznolika. Tudi v praksi je tako. V zasebnem sektorju se običajno zagovarja stališče, da med sektorjema ni bistvenih razlik, v javni sferi pa zastopajo mnenje o različnosti, saj je v upravljanju javnega sektorja opazen vpliv politike ter zastopan javni interes (Eliassen in Kooiman v Ferfila in drugi 2007, 122).

Hood (v Ferfila 2007, 122–123) opazi razlike med sektorjema v poslanstvu, ciljnih in načinih upravljanja. Vendar pa glede na dejstvo, da obstaja veliko interpretacij javnega sektorja, ni enotnega merila delitve na javno in zasebno (Lane 2000, 47).

Kovačeva je nazorno predstavila razlike med javnim in zasebnim sektorjem (glej Tabelo 2.1).

Tabela 2.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

JAVNI sektor	ZASEBNI sektor
▪zakonitost in izpolnjevanje več ciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	▪dobiček, tržni delež
▪alokacija in redistribucija sredstev proračuna	▪zaračunavanje produktov in storitev strankam, ki jih je treba poiskati
▪racionaliziranje	▪prodaja
▪spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	▪strateški management
▪ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	▪interes delničarjev
▪zelo kompleksno okolje	▪spremenljiva kompleksnost okolja
▪zunanji finančni in politični pritiski	▪notranji tržni pritiski
▪nedefinirani cilji in uspešnost	▪uspešnost določena z dobičkonosnostjo
▪ni merjenja uspešnosti	▪merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
▪javna kolektivna odgovornost	▪individualna odgovornost
▪težko določljive ciljne skupine	▪določanje ciljne skupine s prodajo oz. nakupom
▪centralizirana kadrovska politika	▪upravljanje človeških virov
▪težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	▪redno investiranje v skladu s strategijo
▪ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje	▪motiv zaposlenih je pretežno le zaslužek
▪nagrajevanje po izenačevanju	▪nagrajevanje po rezultatih

▪oteženo odpuščanje	▪odpuščanje ob neuspešnosti
▪napredovanje po sistemu kariere	▪napredovanje glede na uspešnost

Vir: Ferfila in drugi (2007, 123–124).

Medsebojna prepletenost, povezanost in soodvisnost privatnega in javnega sektorja se kažejo tudi v obstoju t.i. mešanega gospodarstva. Javni sektor lahko z nekaterimi prijemi vpliva na privatni sektor in obratno (Ferfila 1994, 13).

Posledica medsebojne soodvisnosti je torej vse večje zблиževanje javnega in privatnega sektorja (Rus v Ferfila in drugi 2007, 137). V smislu združevanja sektorjev se v zadnjih letih razvija t.i. **javno-zasebno partnerstvo** (*ang.* Public Private Partnership – PPP), ki sega vse od formalnih oblik povezovanja med sektorjema do sodelovanja zaradi doseganja skupnih ciljev, pri čemer pa se ohrani identiteta in odgovornosti posameznega sektorja (Kouwenhoven 1993, 120). Tudi Adizes (v Ferfila in drugi 2007, 126) na podlagi *kontingenčne teorije managementa*¹ zaključuje, da ni razlik med javnimi in zasebnimi organizacijami, le da so v enih bolj poudarjene določene funkcije v drugih pa druge funkcije.

Sklepno avtorji poudarjajo, da »javne organizacije kljub podjetniškim konceptom ostajajo v bistvenem javne.« Prestrukturiran javni sektor kljub približevanju organizacijskim oblikam zasebnega sektorja ohranja javno naravo (Ferfila in drugi 2007, 127).

2.2 Javna uprava kot del javnega sektorja

Javna uprava (JU) so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. Delimo jo na:

- državno upravo,
- lokalno samoupravo (z lokalnimi službami),
- nosilce javnih pooblastil (Brejc 2000, 14; Marzel 2000, 351).

Javna uprava še vedno ni popolnoma jasen oziroma enotno definiran pojem. Zajema vse organizacije teritorialnega, funkcionalnega in personalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik 1985,

¹ Drugo ime zanjo je situacijska teorija. Predstavlja konkretizacijo teorije sistemov za razumevanje organizacije. Poudarja povezanost organizacije z okoljem in definira obrazce odnosov med podsistemi organizacije in okoljem (Možina 2002, 828). Ne obstaja univerzalen managerski sistem (ena najboljša rešitev), ki bi bil uspešen v vsaki organizaciji (Vila in Kovač 1997, 118).

129–130). Javna uprava ima zaradi svoje vloge veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč (Brejc 2000, 228).

Javna uprava igra pomembno vlogo, saj vpliva tako na posameznika, kot tudi na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe. Njena uspešnost je pomembna tudi za razvoj in uspešnost določene države. V vseh demokracijah se sooča z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo (Brezovšek 2000, 264–265). Vse to je še toliko težje, saj javna uprava ni samozadostna in tako deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se družbenem okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela (Kovač 2000, 279).

Javna uprava ima veliko pomembnih funkcij in nalog; kot regulatorni in tudi izvajalski družbeni podsistem pa je eden glavnih akterjev nacionalne konkurenčnosti in razvojni dejavnik na nacionalnem in lokalnem nivoju. Vloga moderne javne uprave se zato odraža v upravi, ki mora delovati kot legitimna oblast (glas uporabnikov) ter v upravi, ki mora biti učinkovita in uspešna (Urad vlade RS za komuniciranje 2010).

Po Rosenbloomu (v Hughes 2003, 8) javna uprava z uporabo managerskih, političnih in pravnih teorij ter procesov izpolnjuje sodno, izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. S tem zagotavlja regulativne in storitvene funkcije za celotno družbo.

2.3 Vzroki za reformo javnega sektorja

»Pojem »reforma uprave« se zaradi dolgoročnosti te javne politike v zadnjem času nadomešča z izrazoma »razvoj« in »modernizacija« uprave« (Kovač 2003, 29).

Obstaja močna potreba pa modernizaciji javnega sektorja, da bi se povečali njegova učinkovitost in fleksibilnost glede na stalno spreminjajoče se okolje. Zahteve po modernizaciji javnega sektorja se pojavljajo praktično v vseh državah (Žurga 1997, 470).

Pollitt in Bouckaert (2004, 25) v svojem modelu reforme javne uprave navajata, da so reforme posledice večih dejavnikov: socialno-ekonomskih pritiskov, sprememb v političnem in upravnem sistemu, odločanja političnih elit ter ostalih naključnih dogodkov.

Zamisli, ideje o tem, kako naj bi se reformiral javni sektor, so si med posameznimi avtorji dokaj podobne. To lahko pripišemo dejstvu, da gre povsod za premagovanje skupnih težav, ki izvirajo iz birokratskih sistemov (Rus 2001, 83).

Birokracije so preveč usmerjene k opravi in premalo k rezultatom. So preveč centralizirane, toge in hierarhično organizirane, brez modernih sredstev za ocenitev in upravljanje stroškov, so pa tudi nesposobne motivirati svoje zaposlene zaradi nefleksibilnega, preživetega sistema javnih uslužbencev (Brezovšek 2000, 270). »Dodatne pritiske in zahteve po reformah sproža tudi vedno večji razkorak med pričakovanji državljanov in sposobnostjo vlad, da ta pričakovanja izpolnijo« (Žurga 2002a, 85).

Vzroke za reforme lahko iščemo v:

- *neučinkoviti rabi obsežnih javnih sredstev,*
- *nezmožnosti nadaljnjega zadolževanja javnega sektorja,*
- *cikličnih proračunskih pritiskih na znižanje javnih izdatkov,*
- *centralizirani birokraciji (javni upravi),*
- *samozadostnem odnosu do uporabnikov,*
- *neustreznih mehanizmih javnega računovodstva in pritožb.*

Poleg ekonomskih razlogov se je pokazala potreba po uravnoteženju ključnih vrednot javne uprave, ki poudarjajo kvaliteto dela, integriteto, zanesljivost in učinkovitost institucij javnega sektorja in njihovih dejavnosti (Toonen in Raadschelders v Ferfila in drugi 2007, 132–133).

Kettl (v Rus 2001, 82–83) je reforme v javnem sektorju označil s pojmom »globalno gibanje«, ki se je v zadnjem desetletju iz anglosaksonskih držav pospešeno širilo v različne države, med njimi sta tudi Švedska in Mongolija. Politt pravi, da so različni poudarki avtorjev privedli tudi do različnih poimenovanj tovrstnih reform javnega sektorja: »novi management«, »ponovno odkritje družbenega upravljanja«, »reinženering« ali pa »podjetniško vladanje«. Cilji (zahteve) reform pa so sledeči:

- približati javni sektor uporabnikom,*
- zahtevati doseganje ciljev in standardov in ne zgolj izpolnjevanje pravil,*
- gojiti zavezanost k nenehnemu izboljševanju kakovosti storitev,*
- oblikovati »vitko« in »plosko« strukturo javnega sektorja,*
- uveljavljati decentralizirano odločanje in podeliti več moči strokovnjakom,*
- uveljaviti intenziven nadzor nad stroški z uvedbo sodobnega komercialnega računovodstva,*
- nasloniti zaposlovanje, napredovanje in nagrajevanje na dosežke zaposlenih.*

Zgornje značilnosti veljajo za *notranje* organizacijske reforme. Na spremembe pa vpliva tudi okolje (*zunanji* dejavnik), v katerem deluje uprava in celotna družba. Le-to je bilo nekoč dokaj stabilno, predvidljivo in preprosto. V njem so delovale birokratske organizacije, ki so mu bile s svojim rutiniziranim načinom dela prilagojene. Danes temu ni tako. Okolje se hitro spreminja, naloge uprave so vse bolj kompleksne, zahteve uporabnikov pa vse večje. Ker toge tradicionalne birokratske strukture temu niso kos, se mora uprava iz birokratske institucije spremeniti v podjetniško (Rus 2001, 32).

»Javna uprava se mora torej reformirati po načelih in menedžerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju (kot denimo oblikovanje ciljev in strategij, merjenje rezultatov, bolj fleksibilni sistemi upravljanja s kadri in drugimi viri), vendar se je treba zavedati, da država ni podjetje in da so zato v javni sektor prenosljivi le nekateri principi in metode zasebnega sektorja« (Urad Vlade RS za komuniciranje 2010).

Javni sektor v svetu in pri nas stremi po dveh (kontradiktornih) zahtevah:

- smotrnejši uporabi danih finančnih virov oz. zmanjševanju javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, krčenje obsega zaposlenih);
- bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Vlada 2003).

Reforma javnega sektorja je postala nujna tudi zaradi sodobnih transformacijskih tokov družbe:

- *prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev (t.i. tranzicija);*
- *povezovanje v evropske in mednarodne integracije;*
- *globalizacija poslovanja;*
- *privatizacija in deregulacija gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja;*
- *razvoj informacijske tehnologije;*
- *sprememba vrednostnih prioritet ljudi;*
- *politologija in ideologija.*

Nekateri temeljni vzgibi reform javnega sektorja so specifični glede na državo. Npr. unifikacija javnega sektorja v Nemčiji, boj proti korupciji v Italiji, decentralizacija v Franciji, parlamentarne preiskave v Veliki Britaniji (VB) in na Nizozemskem, gospodarska konsolidacija v Španiji, federalizacija v Belgiji itd. (Ferfila in drugi 2007, 133–136; Toonen 2007, 301).

To dokazuje, da se reformiranje upravnih sistemov po državah razlikuje. Po Dupuyu (v Žurga 2004, 13) obstajajo različne stopnje, do katere so se posamezne države pripravljene reformirati – od močne in rigidne pripravljenosti za reforme (VB) do izrazite previdnosti pri spremembah (Francija), pa do držav, kjer spremembe najprej preizkusijo oz. testno uvajajo in jih nato celovito implementirajo (Nemčija, Švedska). Velike razlike obstajajo tudi v državah, v katerih bolj poudarjajo management kot procese (Irska, do neke mere ZDA), in tudi v državah, kjer so bolj poudarjeni procesi. Vpliv državnih tradicij se tako odraža tudi v ciljnih reform. Anglosaksonske in germanske države so pretežno usmerjene k ekonomskim ciljem. Vendar se v zadnjih petnajstih letih v anglosaksonskih državah kaže premik od delovno storilnih ciljev k bolj demokratičnim vidikom reforme, kar je v skandinavskih državah že ustaljen vzorec (Kovač 2000, 281).

Skupno vsem reformam zadnjih dveh desetletij je prizadevanje za odprt in bolj ali manj decentraliziran upravljalni model, ki naj bi nadomestil klasično (praviloma toga) hierarhijo. Potreba po zmanjševanju javne porabe je (bila) primarni vir upravnih reform v osemdesetih in devetdesetih letih. Med ostalimi cilji, ki jih skušajo zajeti sodobne reforme javnega sektorja, velja poudariti demokratizacijo uprave (vzpostavitev stalnega dialoga z uporabniki in zaposlenimi ter razvoj odnosa uprava – civilna družba), zadovoljevanje političnih interesov, nadaljnjo profesionalizacijo in izboljševanje kakovosti storitev (Kovač 2000, 280-281).

Lane (2000, 143) trdi, da glavni cilji reform javnega sektorja zadevajo učinkovitost, pravičnost in varčevanje.

3OPREDELITEV MANAGEMENTA

Management pomeni upravljanje organizacije z namenom doseganja njenih ciljev z dejavnostmi planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja. Za doseg postavljenih ciljev in razvoj organizacije je treba pridobivati ustrezna sredstva, hkrati pa usklajevati naloge in dejavnosti ter reševati probleme, ki pri tem nastajajo. Manager² (vodja) mora s svojo sposobnostjo, znanjem in izkušnjami poskrbeti za razvoj organizacije, znati

² Manager je oseba, ki usmerja človeške in materialne vire ter vodi delo oddelka in organizacije (Možina in drugi 2002, 830). Uspešen manager je aktiven vodja, ki ustvarja pozitivno delovno okolje in omogoča priložnosti ter vzpodbude za visoke dosežke in osebni razvoj sodelavcev (Možina in drugi 2002, 29).

oceniti in zaznati zmožnosti zaposlenih, jih motivirati pri delu, poskrbeti za uspešnost in učinkovitost organizacije in zadovoljstvo zaposlenih (Možina in drugi 2002, 13–15).

»Management razumemo kot proces odločanja, načrtovanja, osmišljanja, usmerjanja, razporejanja (alociranja) organizacijskih virov, vodenja ter nadzora in vrednotenja izvajanja različnih aktivnosti za doseg večje učinkovitosti in uspešnosti. Upravljanje je ekonomska in organizacijska znanstvena disciplina, ki jo je v zgodnjih dvajsetih letih 20. stoletja najbolj celovito utemeljil Henri Fayol« (Klaric 2010).

Nekateri avtorji »upravljanje« enačijo s pojmom management. Fayol (v Rozman 2002, 72) pa poudarja, da management ne smemo zamenjati z upravljanjem. Upravljanje pomeni usmerjanje podjetja k njegovemu cilju; da je to zagotovljeno na najbolj smotern način, pa je naloga managementa, ki mu upravljanje omogoči delovanje. Prav tako ga ne smemo enačiti s pojmom »vodenje«, ki je sestavni del procesa managementa³ (Vila in Kovač 1997, 33).

V skladu z obstojem dveh različnih sektorjev, javnega in zasebnega, obstajajo tudi različne opredelitve med pojmom **management** in **javni management**: **1.** management je splošen pojem in prisoten tako v javni kot v privatni organizaciji; **2.** javni management je le manj učinkovita oblika privatnega managementa; **3.** med javnim in privatnim managementom je vse manj razločkov. Glede na našeto sta si pojma zelo blizu, na drugi strani pa je javni management označen kot nekaj povsem specifičnega.

»Obstajajo argumenti za tezo, da sta javni in zasebni management zelo podobna, prav tako pa za tezo, da sta si zelo različna.« Rus (v Macur 2010) trdi, da ima management v javnem sektorju podobne funkcije kot management v privatnem, vendar pa se mora manager v javnem zavodu⁴ prilagajati drugačnemu administrativnemu okolju, kakor manager v tržnem okolju.

3.1 Zgodovina managementa

Preučevanje managementa lahko v grobem razdelimo na tri razvojne faze (Rozman 2002):

1.faza: *Management pred industrijsko revolucijo (pr.n.št.)*

³ Management se ukvarja s kompleksnostjo, vodenje pa s spremembami (Vila in Kovač 1997, 291).

⁴ Okolje javnega zavoda je bolj kompleksno in vsiljuje bolj raznolike (politične, socialne, ekonomske) cilje, ki si pogosto med seboj nasprotujejo.

Management v smislu organizacije dela, usklajevanja so poznali že Egipčani, s tem ko so gradili piramide, Kitajci z gradnjo kitajskega zidu, navsezadnje pa tudi Mezopotamci z namakanjem zemlje in obzidavanjem mest. Tu se je pokazala potreba po nekem *organiziranju, vodenju in delitvi dela* (Easterby - Smith in drugi 2007, 20).

2.faza: *Management v obdobju industrijske revolucije (19. stoletje)*

Začetniki: R. Owen, C. Babbage, A. Ure, C. Dupin, D. McCallum, H.V. Poor, A. Carnegie.

Ukvarjali so se s težavami v podjetjih, ki jih je prinesla industrija (Rozman 2002, 66–68). Management je proizvod sodobne industrijske in postindustrijske družbe (Vila in Kovač 1997, 26). Sodobna raba pojma »management« se pojavi ob koncu 19. stoletja v Združenih državah Amerike. Zaradi naglega razvoja severnoameriške industrije in železnice v tem času, se je pojavila potreba po poslovnih in podjetniških veščinah (Lawrence v Easterby - Smith in drugi 2007, 21).

3.faza: *Management skozi teorije (konec 19./ prva polovica 20. stoletja)*

Teorije oziroma pogledi na management so se tekom zgodovine nenehno spreminjali in razvijali, saj je vsak raziskovalec, manager ali teoretik zagovarjal svoja načela in stališča. Skozi vsa ta obdobja »prehoda« managementa je zaznati velik napredek na tem področju. Pojavljalo se je vse več teorij, vendar pa ne obstaja enotna, skupna, vseobsegajoča teorija o managementu. Obstoječe teorije so različne, vendar si niso nasprotujoče, temveč se vse bolj povezujejo in dopolnjujejo. Kljub temu je težko pričakovati, da bi prišlo do poenotene teorije.

Nekateri teoretiki podajajo *kritičen* pogled na management (glej Sliko 3.1). Vsak pogled je zgodovinsko pomemben, saj je dodal nove razsežnosti v razvoju managementa.

Slika 3.1: Pet pogledov na management

Pogledi na management	Ključne značilnosti
Klasičen	funkcionalne aktivnosti
Teorija odločanja	optimiziranje odločitev
Delovna aktivnost	dejansko managerjevo obnašanje
Kompetence	veščine, potrebne za dejansko učinkovitost
Kritičnost	socialna konstrukcija in politična vloga

Vir: Eastery - Smith in drugi (2007, 24).

Danes razlikujemo med managementom kot «kadrom» ljudi in managementom kot dejavnostjo. Pomembno vlogo imajo t.i. managerji s svojimi managerskimi veščinami. Medtem ko je bilo nekoč pomembno le upravljanje s tradicionalnimi viri, kot so ljudje, kapital in tehnologija, je sedaj vse večji poudarek na nematerialnem managementu, kamor sodita kvaliteta in znanje (Easterby - Smith in drugi 2007, 20–21).

3.2 Prvine managementa

Kot pravi definicija pojma management je le-ta sestavljen iz štirih osnovnih prvin, kar naj bi veljajo tudi za javni management. Te prvine so:

- *planiranje*: opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje;
- *organiziranje*: ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev;
- *vodenje*: vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev;
- *kontroliranje*: proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje (Možina v Žurga 2001a, 26).

4RAZVOJ MANAGEMENTA V JAVNEM SEKTORJU

Kot vemo, je management skupen tako javnemu kot zasebnemu sektorju. »Kombiniranje javne uprave in managementa kot sredstev za doseg ciljev uprave vodi v novo paradigmo: **javni management**« (Lane 2000, 188).

Koncepti upravljanja v javni upravi tradicionalno temeljijo na *Webrovi teoriji birokratske organizacije (tradicionalni model javne uprave)*. Temelje modelu, za katerega je značilna hierarhija, rutinizirana delitev dela, profesionalnost in depersonalizacija zaposlenih, formalizirano komuniciranje ter ločitev politike in uprave⁵, je postavil M. Weber v 19. stoletju. Ti koncepti so bili učinkoviti, vse dokler so delovali v stabilnem in enostavnem okolju javne uprave (Kovač 2000, 280).

⁵ Uradniki so kot stalne, nevtralne in anonimne osebe motivirani izključno na podlagi javnega interesa, zato vsaki vladajoči stranki služijo enako. Javnih politik ne sooblikujejo, ampak jih le izvajajo pod formalnim nadzorom političnega vodstva (Hughes 2003, 17). Peters (v Hughes 2003, 33) pa pravi, da je delitev politike in uprave v realnosti nemogoča, saj v praksi ne morata biti ločeni. Delo javnih uslužbencev mora biti v osnovi politično, ne pa nujno strankarsko opredeljeno.

Javni management (*ang.* Public Management), ki se je kot pojem pojavil v nekaj zadnjih desetletjih, se ukvarja z delovanjem in upravljanjem organizacij v upravi. S tem je nadomestil administracijo v javni upravi oziroma t.i. javno administracijo (*ang.* Public Administration). Pojma temeljita na različnih izhodiščih: **1.** ključni dejavnik javne administracije je birokrat/uradnik, **2.** nosilec javnega managementa je poslovnež/podjetnik. Birokrat je nadomestil oblastnika, ki moč uporablja samovoljno, po lastni presoji, birokrat pa se drži predpisov in pravil. Beseda birokracija je zato imela pozitivno noto, saj je pomenila racionalno in učinkovito organizacijsko metodo. Uspešno se je spoprijemala z velikimi in kompleksnimi nalogami, kar lahko pripišemo avtoriteti (gre za hierarhijo – pristop od zgoraj navzdol in načelo ukazuj in nadziraj), kljub temu pa so bili vsi zaposleni enako obravnavani.

Birokratski model je bil zaradi svoje narave izredno uspešen in nepogrešljiv med intenzivnimi krizami in med svetovnimi vojnami. Cilji v krizi so jasni in deljeni, naloge so jasno usmerjene in vsak je pripravljen prispevati za »skupno stvar«. Birokratsko upravljanje je sčasoma postalo premalo učinkovito in uspešno, vendar pa mu je temelje zamajala šele naftna kriza v sedemdesetih letih, ki je sprožila dvom o nadaljnji rasti države blaginje. »Upravni sistemi razvitih držav so bili postavljeni pred dilemo, ali krčiti obseg svojih storitev ali pa spodbuditi svoje notranje rezerve, tako da bodo viri učinkoviteje porabljeni. Neučinkoviti birokratski način je prešel v učinkovitejši menedžerski način upravljanja« (Žurga 2001a, 25–26).

Rus (v Žurga 2001a, 26) pravi, da je uvajanje managementa v javno upravo zahtevalo in povzročilo redefinicijo vloge in statusa birokrata, s tem pa tudi celotnega sistema javne uprave. Medtem ko je birokrat le dosleden in pasiven izvajac predpisov, manager za svoje podjetniško in inovativno delovanje, s katerim skuša izrabiti skrite potenciale, potrebuje veliko več maneverskega prostora.

5 NOVI JAVNI MANAGEMENT

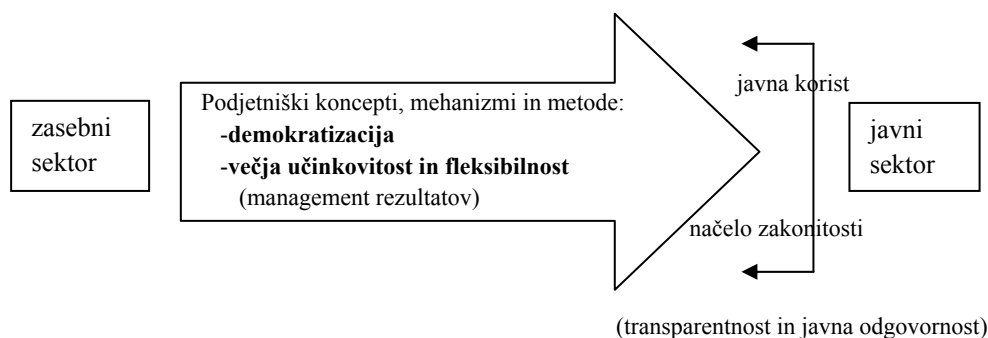
5.1 Teoretična izhodišča

Novi javni management⁶ (NJM, *ang.* New Public Management – NPM) je skupek načel, ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega v javni sektor (glej Sliko 5.1), ki so od konca

⁶ V literaturi se ponekod uporablja pojem »Novo upravljanje javnega sektorja« (NUJS). Gre za različna terminološka izraza, ki opisujeta isti fenomen. Tudi tuji avtorji (v Hughes 2003, 4) uporabljajo različna poimenovanja. Termin NJM se po svetu ne uporablja povsem enotno zaradi časovnega in geografskega

osemdesetih let 20. stoletja spremenili upravo po celem svetu. Pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov (Kovač 2004, 177–178).

Slika 5.1: Novi javni management



Vir: Ferfila in drugi (2002, 128).

Chris Hood je po britanskih izkušnjah med prvimi leta 1990 opredelil bistvo novega javnega managementa. V sedmih točkah je povzel pristope, ukrepe in cilje reform javnega sektorja: **1)** usmeritev na profesionalni management, **2)** uvedba standardov in merjenja uspešnosti, **3)** izhodna kontrola, **4)** decentralizacija, **5)** konkurenca, **6)** poslovne metode dela, **7)** ekonomična poraba virov (Kovač 2004, 178–179).

Farnham in Horton (1996, 24–25) definirata NJM na osnovi treh elementov:

- »neotaylorizem« z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor,
- prenos poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik iz privatnega v javni sektor,
- novi javni management kot sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne oblasti v učinkovito, odzivno in uporabniško.

Skupno vsem opredelitvam novega javnega managementa⁷ je, da se s podjetniškimi metodami doseže učinkovita in demokratična uprava (Kovač 2004, 179).

zamika ter različnega obsega uvajanja načel. Sprva je šlo za pretirano poudarjanje ekonomičnosti in učinkovitosti, pozneje (80. leta) pa so bili v središču strateški, finančni in kadrovski management z vpeljavo konkurence, uspešnosti, kvalitete in reorganizacije (Ferfila in drugi 2007, 137).

⁷ Vsak avtor na svoj način definira koncept in značilnosti NJM, vendar ker so razlike minimalne, pridejo do podobnih zaključkov.

5.2 Načela NJM

Osborne in Gaebler (ZDA) sta leta 1992 v svojem delu »Reinventing government« celovito in konsistentno opredelila deset načel NJM, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju:

- 1.usmerjanje namesto izvajanja,
- 2.usmerjenost k uporabnikom,
- 3.poslanstvo in strateški management,
- 4.učinkovitost in uspešnost dela, naravnost k rezultatom,
- 5.ekonomičnost,
- 6.avtonomnost in delegiranje,
- 7.decentralizacija,
- 8.konkurenčnost,
- 9.preventivno in proaktivno delovanje,
- 10.tržni mehanizmi (Kovač 2004, 179).

Vsa ta načela so v tesni medsebojni povezavi, zato lahko sprememba enega od teh načel vodi k spremembi sistema kot celote ter k opredelitvi novega načina delovanja (Žurga 1997, 472).

Uvajanje načel NJM pomeni premik v miselnosti od »varnosti delovanja v zaledju zakonitosti« v uspešno in učinkovito delovanje, za doseganje postavljenih ciljev organizacije. Navedene prvine naj bi poleg sodobnejše organiziranosti in delovanja uprave prinašale tudi dolgoročne finančne učinke (Žurga 2001a, 49–50).

5.3 Uvajanje novega javnega managementa

Novi model managementa v javnem sektorju se je pojavil v začetku leta 1990, sprva v najrazvitejših državah in v številnih državah v razvoju (Hughes 2003, 4). V to obdobje sodi ameriški program vladnega preoblikovanja, t.i. *Reinventing government*. Večina del NJM spada v 90. leta in se nadaljuje v prvih letih tega stoletja (Osborne in Gaebler v N. Dunn in Y. Miller 2007). Novi javni management se je torej najprej uveljavil v anglosaksonskem prostoru. Iz ZDA, Nove Zelandije in Avstralije je preko Velike Britanije zajel evropski prostor (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska). Začetek reform javnega sektorja sega v sredino 60-ih let, o reformah v smislu NJM pa

govorimo od konca 70-ih let in začetka 80-ih let⁸, ko so proračunski deficiti postajali neobvladljivo visoki in so bile radikalne spremembe nujne. Razmah idej je bil dosežen v začetku 90-ih let (Ferfila in drugi 2007, 138–139).

Pojav naftne krize v sedemdesetih letih 20. stoletja je terjal vse večji proračunski primanjkljaj v razvitih zahodnih državah. Osemdeseta leta so zato minila v znamenju ogromnega zmanjševanja proračuna in programov javnega sektorja. Nujnost zmanjševanja stroškov in s tem večanje učinkovitosti in uspešnosti je bila vse večja. Vse glasnejša je postala zahteva, da se management, ki ga prakticira privatni sektor, prenese tudi v javni sektor (Perko - Šeparović 2002, 32).

V času razmaha NJM⁹ konec 80-ih in v 90-ih letih, je bila vsa pozornost usmerjena na privatizacijo javnega sektorja, ki je do danes zajela že več kot 100 držav. Šlo je za hiter proces, saj so birokratski hierarhični sistemi izgubljali na učinkovitosti. Birokracija je bila zato označena kot »mrtva roka«, pojavila se je vse večja potreba po uvajanju NJM, katerega ključna ideja je vračanje k »nevidni roki« tržnega urejanja. Država naj bi posnemala managerske metode in tehnike, značilne za zasebni sektor, in jih prenesla v javni sektor (Rus 2001, 22). Gre za prenos pozitivnih prvin, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim, poslanstvo in strategijo delovanja organizacije, graditev nove organizacijske kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, ploščenje organizacijske strukture, povečanje avtonomije organizacije in posameznika - vse to v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga 1997, 470–471).

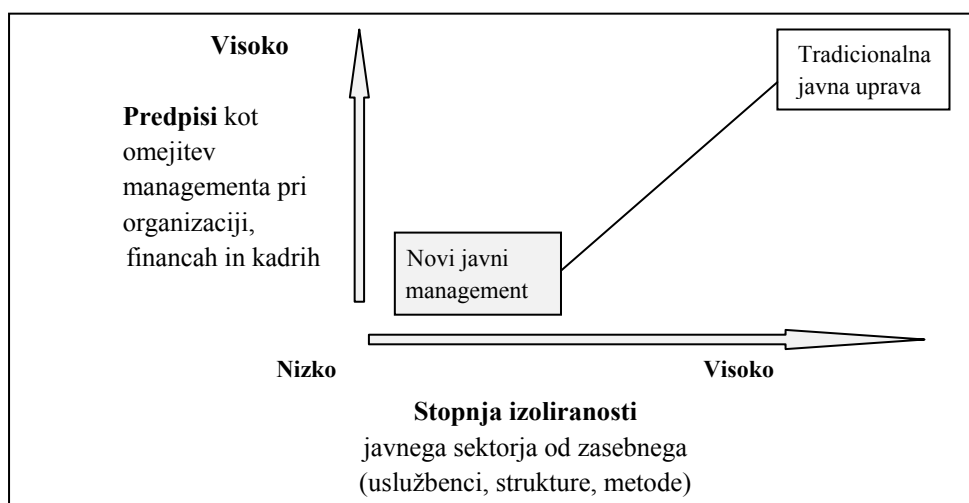
5.3.1 Tradicionalno (klasično) upravljanje vs. Novi javni management

Jan Kooiman in Perrine Merlin (v Rus 2001, 32), ki sta se podrobneje ukvarjala s problematiko NJM, sta opozorila na sistemsko nujnost prehoda iz javne (tradicionalne) administracije v NJM (glej Sliko 5.2).

⁸ Večina reform v državah članicah OECD (Nova Zelandija, Velika Britanija, ZDA, Nizozemska, Nemčija, Švedska, Francija itd.) je zaradi naraščujoče obremenitve proračuna v osemdesetih letih prejšnjega stoletja zajeta v obdobju 1989–1992 (Kovač 2004, 178).

⁹ Razlogi za uvajanje NJM se zrcalijo v vzrokih za reformo javnega sektorja, ki so opisani pod točko 2.3.

Slika 5.2: Prehod od tradicionalnega upravljanja k novemu javnemu managementu



Vir: Kovač (2004, 181).

Novi javni management je nadgradnja klasičnemu javnemu upravljanju, saj poleg tradicionalnih načel (*zakonitost, enakost, apolitičnost, samostojnost*) dodaja dimenzije sodobne uprave (*usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost, gospodarnost in odprtost*) (Kovač 2004, 178). Novi javni management je osredotočen na druge cilje kot klasično javno upravljanje¹⁰ (glej Tabela 5.1). Vendar pa lahko uspešnost javne uprave s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja (Kovač 2000, 282).

Tabela 5.1: Model klasičnega in novega javnega managementa

Klasični model javnega upravljanja (ang. Public Administration)	Model novega javnega managementa (ang. New Public Management)
▪pravila	▪cilji/rezultati
▪zakoniti postopki	▪učinkovitost dela
▪predvidljivost (okolja)	▪prilagoditev (okolju)
▪odgovornost	▪usmeritev (k rezultatom)
▪formalizem: primeri	▪inovativnost
▪odprtost	▪tajnost
▪pritožbe: s pogajanjem	▪z odpovedjo

¹⁰ Nekateri kritiki poudarjajo, da se kljub temu pojavi prevlada načela zakonitosti nad načelom učinkovitosti delovanja javne uprave in zadovoljevanje javnega interesa pred ekonomsko uspešnostjo (dobičkonosnostjo). To gre pripisati drugačnemu delovanju javnega in zasebnega sektorja, kar onemogoča popoln prenos podjetniških načel v javno upravo (Kovač 2004, 181).

▪zakonitost	▪uspešnost
▪profesionalnost	▪zadovoljevanje osebnih interesov
▪javni interes	▪dobiček

Vir: Lane (2000, 195).

Nove teorije javnega managementa temeljijo na kritiki tradicionalnega birokratskega modela z administrativno strukturo ter zagovarjajo učinkovitost in odzivnost preko določene oblike decentralizacije (Ferfila in drugi 2007, 129).

5.4 Anglo-ameriški sistemi

Skupino anglo-ameriških držav sestavljajo Avstralija, Nova Zelandija, Kanada, Velika Britanija (VB) in Združene države Amerike (ZDA). Tvorijo povezano celoto zaradi skupne tradicije, zgodovinskega in nadaljnega tesnega združenja in medsebojnega delovanja. »Stari Commonwealth« oz. »westminstrske demokracije« oblikujejo naravne skupine industrializiranih demokracij z institucionalnimi koreninami v britanski tradiciji. Anglo-ameriško skupino zaradi analitičnih in primerjalnih potreb upravičeno obravnavamo kot homogeno. Kljub temu, da so države v mnogih pogledih heterogene, se predpostavlja, da ta primerljivost izvira iz skupne dediščine (Peters v Halligan 2007, 50–51).

Razmerja vključujejo dve ravni: širšo anglo-ameriško in ožjo angleško-govorečo (westminster – brez ZDA). Nekateri poudarjajo podobnosti temeljnih značilnosti sistema ZDA z demokracijo VB in zato razvrščajo sistem kot anglo-ameriški, drugi so usmerjeni na razlike (Lijphart v Halligan 2007, 51). Opazovalci kontinentalne Evrope, ki so dovzetni za obstoj različnih državnih tradicij, priznavajo anglosaški model kot ločeno in pomembno kategorijo, nekateri slednjega obravnavajo kot westminstrski sistem oziroma model (Aucoin; Lijphart v Halligan 2007, 51). Torej obstaja več medsebojno povezanih pristopov. Ožji pogled je osredotočen na tiste, kjer prevladujejo *westminstrska načela*, zlasti na področju združitve izvršne in zakonodajne oblasti pod odgovorno vlado; širše stališče zajema države, ki izvirajo iz *britanske tradicije* (Halligan 2007, 51).

Osrednji dejavnik razlikovanja anglo-ameriške tradicije je pomanjkanje dobro razvitega koncepta države. Tradicija kontinentalne Evrope ima izhodišče v konceptu države in njeni neodvisnosti od družbe, medtem ko je v VB obstajal bolj spremenljiv pogled na

odnos država-družba. V ZDA je povezava države z družbo nedvomno močnejša kot v drugih državah (Wilson v Halligan 2007, 51).

Podobnosti vs. razlike med državami

Poleg institucionalnih tradicij so za krepitev identitete anglo-ameriške skupine pomembni stalni, zgodovinsko določeni vzorci interakcije s podporo jezikovne in kulturne dediščine. Notranji komunikacijski vzorci vplivajo na države preko omrežij in bilateralnih odnosov med njimi. Formalno omrežje izvira iz razmerja med VB in njenimi kolonijami in se ohranja z nadaljnjo dekolonizacijo. Obrambno in vojno zavezništvo utrjuje poteze vključujočih članov skupine. *Commonwealth* zagotavlja mehanizem komuniciranja med Kanado, Britanijo, Avstralijo in Novo Zelandijo na osnovi skupnega jezika, kulturne zapuščine in institucij (Patapan, Wanna in Weller v Halligan 2007, 51–52). Krajevna bližina in vladne institucije prav tako igrajo pomembno vlogo (glej Tabelo 5.2):

-krajevna bližina: Avstralija-Nova Zelandija, Kanada-ZDA,

-vladne strukture: Kanada-Avstralija (federalizem/westminster), VB-Nova Zelandija (unitarna vlada).

Tabela 5.2: Vrste politično-upravnih ureditev anglo-ameriških držav: pet ključnih značilnosti sistemov javne uprave

	Državna struktura	Izvršna vlada	Odnosi minister/ »mandarin«	Upravna kultura	Različnost političnega svetovanja
Avstralija	Federalna Usklajena	Večinska	Ločen Zmerno politiziran	Javni interes	Večinoma javna služba do 80-ih
Kanada	Federalna	Večinska	Ločen	Javni interes	Večinoma javna služba
Nova Zelandija	Unitarna Centralizirana Zmerno fragmentirana	Večinska (do 1996)	Ločen Nepolitiziran	Javni interes	Večinoma javna služba
Velika Britanija	Unitarna Centralizirana Usklajena	Večinska	Ločen Nepolitiziran	Javni interes	Večinoma javna služba do 80-ih. Nedavno »think tanki«, konzultanti, politični svetovalci
ZDA	Federalna Fragmentirana	Vmesna	Ločen Zelo politiziran	Javni interes	Zelo raznoliko: politični kandidati, korporacije, think tanki, konzultanti

Vir: Povzeto po Pollitt in Bouckaert (2004, 42).

Ostale razlike:

- ZDA ima predsedniški sistem, ostale države parlamentarizem,
- tradicionalno odprti sistem javne službe (ZDA) vs. zaprti modeli zaposlovanja,
- relativno majhni javni sektor v Avstraliji in ZDA vs. srednje veliki javni sektorji,
- močna ločitev politično-birokratskega odnosa v VB vs. mešanica političnih in profesionalnih dolžnosti v ZDA,
- edinstvenost ZDA v nekaterih pogledih; Kanada zaseda vmesni položaj med njenimi severno ameriškimi sosedi in ostalimi državami.

Opazimo, da so ZDA v mnogih pogledih drugačne kot ostale države. Imajo nenavadne vladne institucije, ki vplivajo na javno politiko ter javno službo, ki se odreka pomembni politični vlogi v vladi in svoji odvisnosti od zunanjih političnih kandidatov. ZDA so torej drugačne, a ne celovito edinstvene (Wilson v Halligan 2007, 52–53).

Zametki NJM v anglo-ameriški skupini držav

Kljub znatnim razlikam med državami v procesu, tipu in učinku upravnih reform od leta 1980 dalje je obstajala močna podobnost med nekaterimi programi, posebno med anglo-ameriškimi državami, z izrisanimi zgodnjimi vzporednicami med VB, ZDA in Kanado (Pollitt; Savoie v Halligan 2007, 52) ter Avstralijo, Novo Zelandijo in VB – slednje so bolj ostale zveste predpisom NJM kot ostale OECD države (Hood v Halligan 2007, 52). Anglo-ameriški poskusi glede NJM so bili sprejeti kot idealni (OECD v Halligan 2007, 52).

Obdobje reform se je začelo v Britaniji s Thatcherjevo, čeprav je reformni akt javne službe (1978) v ZDA igral pomembno vlogo. Prav tako so individualni državni programi pridobili mednarodni pomen z modelom javnega managementa v Novi Zelandiji, vplivno je bilo tudi »preoblikovanje« (ang. reinvention) in »Nacionalno preučevanje učinkovitosti« (ang. National performance review) v ZDA v 90-ih letih. Program reform se je v Avstraliji in Novi Zelandiji razširil v 80-ih. Reformno gibanje je zato služilo okrepitvi pojma anglo-ameriške skupne identitete kot drugačne in v nasprotju z ostalimi državami. V zadnjem obdobju intenzivne reforme je bila zgodovinska prevlada VB in ZDA manj očitna.

Pet sistemov držav kaže vzorce razvoja, ki so si v splošnem podobni v petih širših fazah: kolonialni upravi, razjasnitvi vloge izvoljenih predstavnikov in predstavniških institucij, razvoju javnih služb kot sistemov, upravni državi, sodobni reformi. Kljub

temu se čas in dolžina faz spreminjata glede na časovni zamik med nastankom in izvajanjem koncepta v državi izvora in v ostalih državah (Halligan 2007, 53–54).

T.i. poročilo »Northcote-Trevelyan« iz leta 1854 je bilo ključno za razvoj javnih služb v vseh anglo-ameriških državah, izvajanje njegovih načel se je nadaljevalo v naslednji polovici stoletja. Vzpostavitev profesionalne službe v 19. stoletju je bila predvsem odziv na prekomerno pokroviteljstvo, sčasoma je ustvarila osebno centralno agencijo za izvajanje standardnih načel nad storitvami in poklicno službo na podlagi dosežkov. V istem času so se pojavile razlike. Za ZDA je bila prelomnica »Pendleton act« iz leta 1883, ki je nastal pod vplivom britanskih reform, ki so sledile »Northcote-Trevelyan«; rezultat je ameriški značaj odprtih storitev. Nihče pa ni sprejel britanskega koncepta upravnega razreda, ki je temeljil na drugačnem izobraževanju in zaposlovanju, vsaka država je upoštevala individualne izkušnje in pretok njihovih idej. Po prelomu stoletja so vsi sistemi najprej razvili javne službe. Dejavnosti so se gibale od državno usmerjenih pobud do tistih s širšim pomenom, vključno z obnovitvijo dejavnosti, ki jo vodita dva največja sistema, ki sta se zgodaj premaknila k ureditvi nove javne službe. Večina držav je bila do 20-ih let 20. stoletja osredotočenih na učinkovitost, pregled, reorganizacijo in racionalizacijo. Prevladujoča faza 20. stoletja je bila v institucionalizaciji novega sistema javne službe. Američani so jo poimenovali »upravna država«, ki odraža rast javnega sektorja in bolj prodoren vpliv na odločitve javnih uslužbencev glede politike in programov, ki vplivajo na javno življenje. To sovпада s širitvijo pravic javnih uslužbencev in nadaljuje razprave o pravičnosti oz. učinkovitosti in nihanjih v praksi.

Kot rezultat inkrementalnih sprememb skozi čas in zagon nedavnih reform, je postalo mnogo zgodovinskih razlik med sistemi manj pomembnih, medtem ko so se pojavile nove (Halligan 2007, 54–55).

Proces razpršitve med anglo-ameriškimi državami

Ker so reforme istočasno zajele celotno skupino držav, so preučevali reforme drug od drugega. Dolga zgodovina v prenosu idej in reform po vzoru britanske tradicije je povzročila hierarhično razpršitev – večje in bolj razvite države so sprejele nove politike v zgodnejši fazi.

Zgodovinske povezave so bile utemeljene na bilateralnih odnosih med državami in s komunikacijskimi omrežji, osredotočenimi na britanski *Commonwealth*. Osnovno

načelo v komunikacijskih omrežjih se nanaša na razvoj odnosa med enotami s podobnimi lastnostmi.

Obstajala je tudi standardna praksa pregleda dejavnosti ostalih držav, in sicer nagnjenost držav in njihova pripravljenost na izposojanje inovacij od drugih. Nekatere države, zlasti velike države kot sta VB in ZDA, tradicionalno delujejo kot zbirka različnih vladnih oblik, ki izvažajo svoje ustanovitve, so pa relativno neprepustne za zunanje vplive. Majhni narodi, kot sta Avstralija in Nova Zelandija (federalni državi podobne velikosti, ki sta spremljali ena drugo), so bili bolj zunanje usmerjeni zaradi povzročenih kolonialnih učinkov in nagnjeni k pregledu izkušenj večjih sorodnih sistemov in širšega mednarodnega okolja (Halligan 2007, 52–53).

Na različnih stopnjah svojih reformnih programov, so države pregledale izkušnje drugih in si izposojale reforme – celo VB in ZDA sta bili pozorni na Avstralijo in Novo Zelandijo, ki sta predstavljali zgled za reformo v 90-ih. ZDA si je leta 1993 izposodila »Government performance and results act« iz Avstralije in ostalih držav *Commonwealtha* (Breul v Halligan 2007, 56). Drugi primeri vključujejo preoblikovanje, privatizacijo in novozelandski model javnega managementa. Gibanje k »agencifikaciji« v 90-ih se osredotoča na ločitev oblikovanja in izvajanja politik, najbolj vpliven primer je britanska izvršna agencija, čeprav je bil vpliv znotraj te skupine spremenljiv (Halligan 2007, 55–56).

Posledice razpršitve za novi javni management

Vse države so se v reformiranju javnih služb odmaknile od tradicionalnih značilnosti. Njihovi reformni programi imajo skupne elemente, ki krepijo njihovo identiteto, s poudarkom na managementu uspešnosti, razvoju višjega korpusa in osredotočanjem na vodstvo.

Obdobje reforme je povzročilo premik od zaprte službe in erozijo značilnosti povezanih z notranjimi trgi. Sledil je premik k večji uporabi zunanjih trgov v obliki pogodbeništva. Javne službe so postale bolj *odprti sistemi*, mobilnost med sektorji se je bistveno povečala. Javne službe so se soočile s pretočnostjo trga dela in *večjo mobilnostjo* med javnimi in privatnimi sektorji. Razviden je bil dolgoročni premik k centraliziranim političnim usmeritvam. Nihanja v vlogi centralnih agencij so bila očitna, prevladovala pa je *decentralizacija upravljanja*. Visoka stopnja »regionalizacije« se je sprva pojavila v Novi Zelandiji in Avstraliji, močno vlogo so agencije imele do nedavnega tudi v Kanadi. Pred kratkim so ponovno preučili ravnotežje centralnih agencij v teh državah.

Uporaba mehanizmov je postala pomemben element mednarodnega NJM v 90-ih, čeprav je bila obsežna uporaba še vedno omejena na majhno število držav, glavni primeri pa so v tej skupini: pogodbe in konkurenca, pogodbenišтво in pogodbeno delo z izvajalci izven javnega sektorja (*ang.* outsourcing) ter poskusi z notranjimi trgi. *Privatizacija* je bila najbolj razširjena reforma in je bila obsežno uporabljena v VB in precej tudi v Avstraliji in Novi Zelandiji (Halligan 2007, 57–58).

Vse države so močno osredotočene na *rezultate in uspešnost*, obstaja pa razlika v prevzemu in uporabi teh načel. Različen je tudi *odnos politika-uprava*, ki sega od visokega političnega vpliva (ZDA) do popolne ločitve obeh področij (VB). Glavni model za skupino izvira iz tradicionalnega westministra. To je bilo obdobje, kjer je politični vpliv mednarodno naraščal, ne samo v ZDA, ampak tudi v različnem obsegu ostalih sistemov, predvsem v Avstraliji in Kanadi. Glede politizacije (uporaba ukrepov za pridobivanje vpliva nad javnimi uslužbenci) se sistemi razvrščajo od zelo visokih (ZDA) preko Avstralije k nižjim/srednjim (Nova Zelandija in VB). *Zmanjševanje obsega* javnega sektorja je postala precej univerzalna komponenta. Nekatere oblike programov so sprejele mednarodne vlade, nanašajo se na pogodbenišтво javnega sektorja. En izmed indikatorjev se nanaša na izdatke javnega sektorja glede na BDP (OECD v Halligan 2007, 59). Največji javni sektorji so bili podvrženi največjemu »krčenju« (Halligan 2007, 59).

Omejitve in trendi javnega managementa

Kljub temu, da so se države soočale s skupnimi okoljskimi izzivi, obstajajo primeri pobud, ki se niso prenašali med državami. Skozi generacije so se spremenili tudi vzorci javnega managementa, pojavili so se novi programi z novimi oblikami vladanja. Vseeno pa so se države soočale s podobnimi problemi ter z zunanjimi in notranjimi pritiski. Vlade, ki so vodile neoliberalne reforme, so se soočile z njihovimi omejitvami, nasprotji kompleksnih programov reform in nadaljevale z vprašanji uspešnosti in proizvajale izboljšave javne službe (Gregory; Richards in Smith v Halligan 2007, 60). Obstajala so tudi ostali domača politična vprašanja, ki so zahtevala strateške in povezane odzive vlade, vključno z večkratnimi agencijami in ravnmi oblasti.

Kljub rednemu združevanju anglo-ameriških držav, specifičnih za NJM, takšna kategorizacija prikriva razlike v poteh in omejitvah osredotočenosti NJM. Države, ki so izvajale obsežne programe reforme javne službe (VB, Avstralija in Nova Zelandija) so najbolj jasni primeri. Kanada in ZDA sodita v kategorijo delno reformiranih sistemov

najmanj do leta 2000. Vzorci konvergence in divergence so razvidni, če ločeno gledamo dve severnoameriški in ostale westminstrske države (Halligan 2007, 60–61).

Izvajanje reform je bilo v Severni Ameriki problematično zaradi nezadostne politične zavezanosti in prekomernih političnih nasprotij. V zadnjih letih poskušajo spremeniti takšen položaj. Kanada je zgodaj sprejela managerske ideje, vendar s pomanjkljivim zagotavljanjem izvajanja (Pollitt in Bouckaert v Halligan 2007, 61). Program ZDA v 90-ih letih prejšnjega stoletja je ustvaril skromen rezultat in ni uspel ustvariti trajnega okvirja. ZDA so bile »počasneži« v reformah zaradi razdeljene vlade – predsednik težko izvede reformo javne službe, saj lahko kongres poseže v organizacijsko prestrukturiranje.

Avstralija, Nova Zelandija in VB so bile identificirane z NJM (Hood; Pollitt in Bouckaert v Halligan 2007, 61). Rezultat v desetletju reform kaže na več ostrih prikazov NJM, ki pa so manj pomembni; med državami se je pojavila vrsta različnih trendov s skupnimi značilnostmi. Povezovanje sistema in uspešnost sta osrednjega pomena za prevladujoči pristop po letu 2000, proizvajata zmes novih elementov in oblikujeta značilnosti, pridobljene iz prejšnjih modelov.

Avstralija in Nova Zelandija sta se premaknili k povezanemu vladanju z zavezanostjo k celotnim vladnim programom, uravnoteženju centra, racionalizaciji javnih teles ter uspešnosti in izboljšanju rezultatov. Gre za krepitev centra, nove horizontalne odnose, popravke reform in usklajevanje različnih komponent. Njihove izkušnje imajo vzporednice v VB, kjer so razvidne usklajevalne in povezovalne dimenzije v kompleksnem sistemu unitarne vlade.

Trendi po letu 2000 so omilili nekatere značilnosti javnega managementa oz. predstavili nov program. Obnovljen je interes v povečanju zmogljivosti, večjemu nadzoru uspešnosti, izboljšanju rezultatov in krepitvi države. Anglo-ameriški sistem je dosegel več sprememb v svojem javnem sektorju kot večina mednarodnih reformistov, vendar uspeh v izvajanju reform ni prinesel rešitve po potrebni spremembi, ampak postavil temelje za nadaljevanje, kar še naprej razvijajo z opredelitvijo novih pristopov v 21. stoletju (Halligan 2007, 61–62).

Z anglo-ameriškim primerom je bila poudarjena moč upravne tradicije (Peters v Halligan 2007, 62). Države so visoko nagnjene k prevzemanju managerskih in političnih zamisli druga od druge. V 21. stoletju je visoka zavezanost k managementu delovne uspešnosti (*ang.* performance management) postala opredelitvena »figura« te skupine.

5.4.1 *Westminstrski sistem*

Eden prvih parlamentov je nastal v VB. Oblika parlamentarne demokracije, znana kot westminstrski model, se je razvila iz te posebne institucije, ki se nahaja na Westminsteru v Londonu. Ta sistem je bil po vzoru Združenega kraljestva izvožen v mnogo različnih držav. Uporabljajo ga številni narodi *Commonwealtha*, med katerimi so tudi Kanada, Avstralija in Nova Zelandija. Gre za vrsto postopkov za delovanje zakonodajnega telesa. Ne vsa vladna telesa, ki se opisujejo kot parlamenti, sledijo westminstrskemu modelu. Obstajajo parlamentarne vlade (npr. Nemčija in Italija), katerih zakonodajni postopki se precej razlikujejo od sistema westminster (Lycos 2011).

Sčasoma se je razvila britanska parlamentarna demokracija na način, ki je privedel do njene povezave s koncepti *reprezentativne vlade* in *odgovorne vlade*, ki velja za edinstveno v parlamentarnih sistemih. Odgovorna vlada se sklicuje na sistem, za katerega je značilna razpršitev politične moči in ne delitev oblasti, kar velja za predsedniške sisteme (npr. ZDA). Pri odgovorni vladi je izvršna oblast odgovorna parlamentu. Parlamentarna vlada pomeni, da izvršna oblast izvira iz parlamenta. Povezana je tudi s prisotnostjo dvojne izvršne oblasti: (a) slavnostna izvršna oblast, ki ima nekaj ustavnih pooblastil, opravlja tudi simbolne funkcije (vodja države, ponavadi monarh ali predsednik) in je teoretično, nominalno ali de jure nosilec izvršilne oblasti znotraj sistema; v praksi takšen lik aktivno ne izvaja izvršnih pooblastil, (b) politični izvrševalec, ki opravlja osnovne vladne funkcije (ponavadi predsednik vlade). Westminstrski model temelji tudi na dveh drugih pomembnih načelih: deljeni pristojnosti (oblasti) in parlamentarni suverenosti. Prvo načelo se nanaša na dejstvo, da so za končno sprejetje zakonodaje potrebni vsi trije akterji – tako izvoljena zakonodajna skupščina (»House of Commons«/sp. dom)¹¹ kot tudi »House of Lords« (zg. dom/senat) in »Crown« (njune pristojnosti so oslABLJENE). Drugo načelo temelji na predpostavki, da so pristojnosti parlamenta neomejene. V teoriji ni višje oblasti od parlamenta (v resnici *House of Commons*) in zunanjih omejitev delovanja parlamenta. Vendar so v zadnjih letih številni dejavniki povzročili nove omejitve glede oblasti parlamenta (Athabasca University 2011).

Pri parlamentarnem sistemu vladanja v Avstraliji ločevanje oblasti ne obstaja v celoti. Seveda v Avstraliji obstajajo tri veje: zakonodajalno telo v obliki parlamentov, izvršna

¹¹ *House of Commons* ima veliko več moči kot *House of Lords*. Vodja večinske stranke v *House of Commons* navadno postane predsednik vlade (Lycos 2011).

oblast v obliki ministrov, vladnih služb in agencij ter sodstvo oz. sodniki in sodišča. Ker pa je izvršno telo sestavljeno iz in odgovorno parlamentu, obstaja veliko medomrežnega povezovanja osebja in dejavnosti. Ločitev sodstva je bolj izrazita (Lycos 2011).

Sistem westminster se razlikuje od države do države glede na lokalne razmere in zgodovino. Npr. VB ima drugi dom parlamenta, *House of Lords*, katerega člani so bodisi dedni ali imenovani. Blairova laburistična vlada je pred kratkim sprožila reforme sistema imenovanja, predvsem odpravo nadaljnjih dednih položajev. Nasprotno ima Avstralija¹² drugi dom parlamenta (senat), katerega člani zastopajo države *Commonwealtha* pri izpolnjevanju koncepta federalizma. Nova Zelandija ima enodomni parlament. Vsi trije narodi sledijo načelom sistema westminster, ki v teh vladah izhajajo iz izvoljenega spodnjega doma.

Bistvene značilnosti westminstrskega sistema so:

- demokratsko izvoljeni spodnji dom izbere vlado. Vlada zahteva stalno podporo večine članov tega doma, da ostane na položaju,
- vodja vlade (premier), ki vodi kabinet, je odgovoren za spodnji dom,
- obstaja lojalna opozicija (večstrankarski sistem), na čelu katere je vodja stranke ali strank z drugim največjim številom sedežev v spodnjem domu,
- ustavni monarh, če obstaja, je »nad politiko« in deluje po nasvetu predsednika vlade,
- obstaja karierna javna služba, ki nepristransko služi vladi,
- oborožene sile so zunaj politike in delujejo po navodilih vlade,
- prevladuje pravna država z neodvisnim sodstvom, v skladu z ustavo (Australian politics 2011).

Westminstrski sistem v primerjavi z ostalimi sistemi

Westminstrski sistem vladanja je eden izmed štirih glavnih sistemov. Obstajajo še predsedniški, kontinentalno parlamentarni in premier predsedniški. Od drugih se razlikuje v tem, da je večinski sistem, ki predstavlja interese večine državljanov, slednji imajo posredni nadzor nad parlamentom. Uporablja volilni sistem, ki omogoča (ni pa nujno) dvostrankarski sistem in enopartijsko vlado, s prevlado izvršne oblasti in

¹² Mnogi politični znanstveniki ugotovljajo, da je bil avstralski sistem vladanja zavestno zasnovan kot mešanica ali hibrid westministra in ameriškega sistema vladanja, saj je avstralski senat zelo močan zgornji dom. Ta pojem je izražen v vzdečku »sistem Washminster«. Avstralski senat ohranja podobna pooblastila kot jih ima ameriški senat ali britanski »House of Lords« pred letom 1911, in sicer lahko blokira oskrbo stranke (zavrnitev proračuna) z večino v predstavniskem domu (Wikispeedia 2011).

vodenjem v zakonodajnem telesu. Poudarek je največkrat na domovih in ne odborih. Za westminstrski model je značilen tudi asimetrični dvodomni sistem. Spodnji dom poseduje zakonodajno moč in prevladuje v parlamentu. Westminster poseduje tudi koncept uradne opozicije (izraz je bil prvo skovan v Kanadi), ki ima pravico razpravljati in kritizirati vladne politike. Obstajajo tudi razlike med zakonodajalci v westminstru. Včasih ni jasno ali so določeni westminstrski sistemi še vedno lahko označeni kot takšni. Vprašamo se lahko, v kolikšnem obsegu je mogoče Novo Zelandijo s svojim mešanim proporcionalnim sistemom volitev opisati kot westminstrski sistem. Meje so včasih zamegljene. Skupna značilnost kontinentalnega in westminstrskega parlamentarnega sistema je v izvršni oblasti, ki je izbrana na podlagi volitev v zakonodajno telo. V predsedniškem sistemu sta izvršilna in zakonodajna oblast izvoljeni ločeno. V hibridnem premier predsedniškem modelu je vlada izvoljena preko parlamentarnih volitev, vendar je izvoljen tudi predsednik z določenimi (in dejanskimi) pooblastili. Francija je vodilni primer premier predsedniškega modela (čeprav ga zdaj uporabljajo tudi v nekaterih novih demokracijah Srednje in Vzhodne Evrope), Nemčija je tipičen primer kontinentalno parlamentarnega modela (Lord Norton 2009).

V nasprotju s parlamentarnimi sistemi kontinentalne Evrope, westminstrski model vključuje močni kabinet vlade, ki temelji na pravilu večine, pomembnosti ustavnih konvencij, dvostrankarskemu sistemu, ki temelji na posameznemu članu volilne enote, ob predpostavki, da manjšine lahko najdejo »izpoved« v eni od glavnih strank, konceptu zveste opozicije in doktrino parlamentarne prevlade, ki ima prednost pred ljudsko suverenostjo, razen med volitvami (Bogdanor v E. Warren in Pearse 2006).

Če so sistemi, ki združujejo oblasti najbolj označeni z westminstrom, je delitev oblasti najtesneje povezana z ameriškim sistemom z dvema bolj ali manj enako močnima zakonodajnima domovoma, omejeno izvršno močjo in tradicijo sodnega nadzora. Westminster sistemi imajo prilagodljive ustave, ki jih lahko spremenijo z navadno večino. Ker je parlament vrhovni, sistemu primanjkuje sodni nadzor (zakonodajna in sodna oblast zagotavljata premajhen nadzor nad izvršno oblastjo). Z vidika, da je delitev oblasti temeljna za demokracijo, je westminstrski sistem z združevanjem oblasti tudi najmanj demokratičen, če demokracija zahteva pravno državo, vključenost, stabilno in premišljeno politiko in morebitno odgovornost. Kljub vsemu se westminstrski sistemi reformirajo na način, ki ločuje oblasti. Vendar mnogi demokratični teoretiki menijo, da uvajanje elementov delitve oblasti v westminster ne bo pripeljal do bolj demokratičnega

sistema. Ko je določen element že institucionaliziran, ima delitev oblasti nedemokratske učinke (E. Warren in Pearse 2006).

Moč ustave v westminstrskem sistemu

Večina postopkov v westminstrskem sistemu je nastala s konvencijami, praksami in prejšnjimi primeri britanskega parlamenta, ki so del tega, kar je znano kot britanska ustava. V nasprotju z VB je večina westminstrskih držav uzakonila sistem v pisni ustavi. Kljub vsemu konvencije, prakse in primeri igrajo pomembno vlogo v teh državah, ker veliko ustav ne določa pomembnih elementov postopka. Npr. starejše ustave, ki uporabljajo ta sistem (Kanada in Avstralija), sploh ne omenjajo obstoja kabineta in pojma vodje države, ker se je slednje razvijalo zunaj primarnega ustavnega besedila. Westminstrski sistem deluje povsem drugače v okviru federalnih držav.

Sistem lahko deluje brez pisane ustave, zato ker vsi pomembni dejavniki demokracije obstajajo v westminstrskem modelu. Demokracija je okvir, kjer obstajajo različne človeške in državljanske pravice in demokratične institucije. Britanci so prostovoljno sprejeli ta okvir zaradi tradicij, ki se jim zdijo dragocene. Ko je enkrat sprejet akt parlamenta, se ne more izpodbijati na sodišču, saj ne obstaja pisana ustava. Sistem deluje na osnovi občega prava in zakonov, ki jih sprejme parlament (Orosz 2011).

Westminstrski model je za razliko od evropskega in ameriškega bolj temeljil na konvencijah in fleksibilnosti in ne na predpisih in togosti.

Delovanje

V sistemu westminster so nekateri člani parlamenta izvoljeni na splošnih volitvah, medtem ko so drugi imenovani. Vsi ti parlamenti imajo spodnji dom, sestavljen iz lokalnih, izvoljenih predstavnikov ljudstva, in manjši zgornji dom, ki lahko pride v različnih oblikah, kot je britanski *House of Lords* (predhodno določeno dedno članstvo se je spremenilo v mešani volilno-dedni sistem), ali kanadski senat (imenuje ga predsednik vlade). V VB je *Commons* de facto zakonodajno telo, medtem ko *House of Lords* prakticira omejevanje pri uveljavljanju svojih ustavnih pooblastil in služi kot posvetovalno telo. V drugih državah westministra lahko enakovredni zgornji dom parlamenta včasih uveljavlja precejšnjo moč. Predsednik vlade je ponavadi izbran tako, da ga pozove (imenuje) vlada (t.j. uprava), predsednik države ali njegov predstavnik (t.j. generalni guverner) in ne z glasovanjem v parlamentu. Predsednik vlade mora biti sposoben bodisi (a) za nadzor nad večino sedežev v spodnjem domu, (b) da se zagotovi

obstoj brez absolutne večine proti njim. Če parlament sprejme resolucijo, ki nima zaupanja ali če vlada ne uspe opraviti večjih zakonov, kot je proračun, mora vlada bodisi odstopiti, tako da se lahko imenuje različne vlade ali iskati parlamentarno razpustitev, tako da lahko potekajo nove volitve, ki bi ponovno potrdile ali zanikale njihov mandat.

Čeprav razpad zakonodajalnega telesa in zahtevo po novih volitvah uradno opravi predsednik države, slednji na podlagi konvencije deluje v skladu z željami predsednika vlade.

Na podlagi ustav nekaterih držav Commonwealtha lahko predsednik ali generalni guverner posedujeta veliko rezervne moči. Zaradi ustavnih razlik se formalne pristojnosti predsednikov in generalnih guvernerjev močno razlikujejo od ene države do druge (Wikispeedia 2011).

Kritika westminstrskega sistema

Italijan Pasquino (v Orosz 2011) kot največji problem westminstrskega modela izpostavi neujemanje z EU. Westminstrski model ne more delovati, če zakoni niso izdelani v VB. Decentralizacija je evropski pojav in EU nacionalna suverenost je izgubljena.

Kritike so:

- decentralizacija: vlada dela, kar hoče (suverenost vlade, centralizirana moč, večinsko glasovanje je nepravilno). To je zastarelo ob koncu 20. stoletja.
- sistem na zagotavlja zaščite proti absolutizmu vlade, vlada zlorablja svojo oblast. Nepisana pravila niso dovolj učinkovita (vprašanje človekovih in državljanskih pravic).

6 KRITIČNI POGLED NA NOVI JAVNI MANAGEMENT

Zaradi naraščanja državnih nalog je največje breme padlo na izvršno oblast, javne organe. To je razlog za rast pomembnosti izvršne moči in javne uprave v 20. stoletju na vseh ravneh. Država, ki ne more izpolnjevati svojih nalog in prevzeti novih, mora spremeniti svoj model koncepta države in se lotiti upravnih reform. To se je zgodilo v anglosaksonskih državah s prevladujočim položajem neoliberalnih vlad v 70-ih in 80-ih, ker država ni mogla izpolnjevati dodatnih zahtev različnih skupin pritiska. Pretežno zaradi finančnih razlogov uprava ni mogla izvajati obstoječih nalog na prejšnjih

weberianskih temeljih. Pojavi se kriza države blaginje in javnega prava, rešitev se pojavi v izvajanju reform javnega managementa tudi v ostalih razvitih državah (Torma 2010).

Vlade so na podlagi paradigme NJM vedno bolj kot cilj sprejemale zamenjavo upravne, hierahične in profesionalne kulture s privatno, komercialno in tržno kulturo (Dunsire; Hood v E. Lynn 2003).

NJM ima podporo v večini mednarodnih (finančnih) organizacij. Ugotavljajo, da je učinkovitost delovanja uprave mogoče povečati z uporabo rezultatov iz zasebne uprave. V središče javnih nalog je postavljen zasebni sektor in trg. Ker je NJM del neoklasičnega ekonomskega imperializma znotraj družboslovja, na vsa vprašanja pristopa z neoklasičnimi ekonomskimi metodami.

Glavna ideja NJM je v minimizaciji (manjša država), v kateri je vsaka javna dejavnost zmanjšana in, če sploh, se izvaja v skladu s poslovnimi načeli učinkovitosti, ter vplivanju na trg (učinkovita država). Minimizacija se nanaša le na gospodarsko vlogo države in ne na celoto. To pomeni večji gospodarski razvoj in rast države blaginje (Drechsler 2009; Torma 2010).

NJM je na eni strani sodoben pojav znotraj prakse in znanja JU, kar pojasnuje njegovo moč, na drugi strani pa je resnično ideološki koncept. Najprej ob pogledu na javno in zasebno področje opazimo razlike in ne podobnosti (Drechsler 2009). Zato vlada in lokalna uprava ne moreta biti vodeni na enak način kot podjetja, saj gre za bistveno različne institucije (Torma 2010). Primarno je država označena s svojim monopolom moči, sile in prisile ter usmeritve k javnemu dobru; poslovni svet se upravičeno osredotoča na maksimiranje dobička (Drechsler 2009). Medtem ko so podjetniki motivirani z dobičkom, želijo biti vodilni politiki ponovno izvoljeni. Podjetja imajo dobiček od potrošnikov, vlada od davkoplačevalcev. Konkurenca spodbuja poslovanje, vlada ustvarja monopole itd. (Osborne in Gaebler v Torma 2010). To seveda ne pomeni popolno zavrnitev dejavnosti zasebnega sektorja, saj izkušnje kažejo, da se nekatere rešitve lahko uporabljajo v javnem sektorju (Torma 2010). NJM ne vidi nobene razlike med javnim in zasebnim interesom (Drechsler 2009).

Uporaba poslovnih tehnik znotraj javnega področja tako zamenjuje najbolj osnovne zahteve katerekoli države z odgovornostjo: regularnost, transparentnost in predpisani postopki so veliko bolj pomembni kakor nizki stroški in hitrost. Zato bi lahko bila posamezna gospodarska in menedžersko teoretična spoznanja vzpostavljena šele ob koncu prevlade NJM, ki kot resnična ideologija ni bila odprta niti za argumente svojih

lastnih prevladujočih metod. Reforme NJM so npr. ustvarile kvazi trge znotraj upravnih organizacij, da bi ustvarile tržno vedenje. Vendar se slednje lahko razvije le v popolnem trgu (Drechsler 2009).

Drechsler (2005a) prisotnost NJM v javni upravi pojmuje na sledeči način:

- okoli leta 1995 je bilo še vedno mogoče, da verjamemo v NJM, čeprav so se pojavile prve močne in znatne kritike,
- okoli leta 2000, ki je leto Lizbonske agende, je bil NJM v obrambnem položaju, saj so empirične ugotovitve jasno govorile proti njemu,
- okoli leta 2005 NJM ne velja več za izvedljiv koncept.

Predvsem na lokalni in regionalni ravni je veliko skupnosti v zadnjih letih delovalo proti reformam NJM, celo v tradicionalnih NJM »postojankah«. Razlogi za prenehanje reform NJM so utemeljeni s trditvijo, da slednjim ne moremo prepisati nobenega izboljšanja učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti (Noordhoek in Saner v Drechsler 2009). Ne obstajajo empirični dokazi, da so reforme NJM pripeljale do kakršnegakoli povečanja produktivnosti ali maksimiranja blaginje. Nekajletni poskusi in izkušnje reform JU v Zahodni Evropi in drugih državah OECD pričajo o relativnemu neuspehu in ne uspehu (Van Mierlo; Manning v Drechsler 2005a). Prevladuje tudi prepričanje, da NJM v večini ni uspel v uresničevanju ciljev, določenih s strani ameriških in britanskih zagovornikov, v doseganju večje uspešnosti in učinkovitosti javnih organizacij v državah v razvoju Srednje in Vzhodne Evrope (SVE) in v *Commonwealthu* (ljudstvih) neodvisnih držav (Drechsler v N. Dunn in Y. Miller 2007).

Dejstvo je, da po prelomu tisočletja in še posebej po rezultatih finančno gospodarske krize leta 2008 vse več ljudi dvomi o učinkoviti uporabi metod iz zasebnega v javni sektor (upravo), kar je povsem razumljivo s stališča izjemnih razlik med tema sektorjema (Torma 2010).

Vse, kar je bilo storjeno v zadnjih 20-ih oziroma 30-ih letih z namenom, da bi se spremenila JU v anglosaksonskih državah, nima teoretične osnove (Lörincz v Torma 2010). Zato je nemogoče uvesti spremembe v upravo. Po mnenju nekaterih avtorjev NJM ni nič drugega kot »sistematična hinavščina politikov« s skrbno preišljenimi dejanji (Talbot v Torma 2010):

- a) v državah, ki uporabljajo načela NJM, so se javni izdatki zmanjšali, vendar te države zaposlujejo veliko število javnih uslužbencev,

b) obseg upravnih dejavnosti se ni zmanjšal, ampak spremenil. Vloga države izginja iz področja gospodarske regulacije, pridobiva pa moč na drugih področjih. Nobena od držav ni našla indikatorjev, ki bi na sprejemljiv način merili uspešnost v JU,

c) zdajšnja JU v razvitih državah ima v primerjavi s prejšnjim stanjem bolj odprto, pregledno, dostopno zakonodajo in je sposobnejša pri pogajanjih. Ne predstavlja temelja za popolnoma novo upravo, pomaga zgolj posodobiti weberianski model in ustvariti neoweberianski model (Lörincz v Torma 2010). Dejstvo je, da je preučevanje učinkovitosti osrednja tema upravne literature zadnjega desetletja.

6.1 Različna izhodišča držav pri uvajanju reform

Kontinentalne evropske vlade so mnogo anglo-ameriških idej, ki podpirajo NJM, prilagodile svojemu nacionalno politično-upravnemu sistemu (npr. pravna tradicija držav), ki lahko določene reforme pospeši ali ovira. Potrebno je upoštevati trdnost nacionalnih kultur, institucionalnih vzorcev ter dvoumno naravo NJM, ki nenehno spreminja svojo podobo in hkrati ustvarja protislovja. V različnih državah lahko obstajajo povsem drugačni motivi in cilji za isto reformo. Povezana protislovja NJM ustvarjajo maneverski prostor za prilagajanje reform posebnim okoliščinam in omogočajo politikom ter vodstvu pri oblikovanju reform za svoje potrebe. Vendar so nekateri predhodniki naredili korak nazaj, ko se se začeli zavedati možnih nezaželenih in nepredvidenih posledic reform NJM. Zdi se, kot da NJM deluje najboljše takrat, ko je zgrajen na stabilnih temeljih weberianske birokracije. NJM ima lahko zelo negativne učinke v primerih, ko je uprava visoko spolitizirana, javna služba brez etike, proračuni nestabilni in odgovornost šibka.

Obstaja širok razpon raznolikosti v dejanskem izvajanju reform NJM v Evropi. Ena izmed raziskav kaže, da veliko teh reform NJM ni povzročilo korenitih sprememb v vlogi in modelu vladne birokracije v kontinentalni Evropi¹³. NJM je pripeljal do nekaterih sprememb, vendar pa so bile le-te omiljene z obstoječimi strukturami in tradicijami in se bolj naslanjajo na modernizacijo in demokratizacijo kot na »podjetniško vlado« ali posnemanje praks iz zasebnega sektorja.

¹³ Država je še vedno glavni posrednik pri reševanju nastajajočih problemov. Vloga in delovanje predstavniške demokracije kljub problemom legitimnosti ni utrpela večjih sprememb. Enako velja za vlogo in dožemanje javne službe in načela modela *Rechtsstaat*. Tradicionalni weberianski elementi so tako ohranjeni. Zdi se, da je neoweberianski model odgovor kontinentalne evropske vlade na paradigmo NJM (Pollitt in drugi 2007).

Raziskava reform NJM v kontinentalni Evropi kaže, da kljub določenemu približevanju – različne države izvajajo podobne reforme NJM – obstaja visoka stopnja razhajanj. Sprejetje idej NJM zelo niha med različnimi državami, med področji politike in različnimi časovnimi obdobji. Različne raziskave potrjujejo, da takšna raznolikost onemogoča smiselno mednarodno primerjavo.

Po obdobju intenzivnega interesa glede NJM od začetka leta 1980 do poznih 90-ih, se številne države umikajo stran od nekaterih njegovih značilnosti. Kljub temu pa so nekatere države že dve desetletji zavezane k izvajanju reform NJM. Te »temeljne« države NJM so običajno unitarne demokracije z večinskim političnim sistemom, npr. VB in Nova Zelandija. Druge države so bolj selektivne in prilagodljive, npr. nordijske države, Francija in v manjši meri Italija in Španija. Njihove vlade posedujejo različne razloge za sprejetje posebnih reform, ki jih prilagodijo nacionalnim razmeram ter sledijo različnim reformnim usmeritvam (čas in hitrost). Vemo, da so zahodne dominantne mednarodne vladne organizacije, zlasti države v razvoju in v manjši meri države Vzhodne Evrope, odločno pozvale k idejam NJM.

V analizi (domnevne) konvergence reform NJM v različnih kontekstih bi treba več pozornosti nameniti razlikam v izhodiščih reform, razlikam v motivacijah, lokalnim prilagoditvam itd. Konvergenca v teoriji ne pomeni nujno tudi konvergenco v praksi. Študija NJM je pluralistična tako kot sam koncept NJM. Obstaja preveč različnih vrst reform, veliko vsebinskih spremenljivk in veliko področij teorije, zato ne obstaja preprosta razlaga za nastanek in izvajanje NJM v Evropi. Zagotovo pa obstaja različnost, tako v teoriji kot praksi (Pollitt in drugi 2007).

Ravnovesje med močnim trgom in močno državo je odvisno od nacionalnih okoliščin. Zato je treba upoštevati, da ne obstaja enotni model reform in tudi rešitev za probleme birokratične države. In čeprav morajo biti države EU v skladu z evropskimi politikami in regulacijami, to lahko storijo na svoj način. NJM je bil »prodan« kot edina najboljša rešitev za upravne probleme mnogih različnih narodov, ki so pod pritiskom, da izboljšajo svoje vlade. Vendar pa so bile reforme le delno realizirane, prav tako je težko ocenjevati njihovo uspešnost.

Kljub globalizaciji se zdi, da imajo kulturne in politične sile v vsaki državi velik vpliv na usmeritve upravnih reform (E. Lynn 2003).

Birokratska moč je predpogoj za učinkovito vlado v sodobni družbi (B. Guy Peters v E. Lynn 2003). Državlanski nadzor nad vlado zahteva učinkovito in odgovorno

birokracijo. V tem času naj bi šlo za širjenje demokracije in ne kapitalizma, zato ne smemo pričakovati birokratsko skrčitev oz. izginotje.

Talbot (v E. Lynn 2003) je na podlagi izkušenj iz ZDA zapisal, da so javne službe izjemno kompleksni in povezani sistemi, ki jih ni mogoče upravljati s centraliziranim vodenjem in nadzornimi vrstami mehanizmov. Zahtevajo transparentnost, vključevanje interesnih skupin in javnosti ter nadzor. Dobra vlada mora biti sposobna izvajati voljo ljudstva, slednji pa naj bi lahko uveljavljali ustrezen nadzor nad tem, kar vlada dela v njihovem imenu. Zagotoviti ustrezno ravnotežje med zmogljivostjo in nadzorom je pravi cilj upravne reforme (E. Lynn 2003).

6.2 Upravna tradicija držav kontinentalne Evrope

Značilnosti javnih upravnih sistemov se razlikujejo med državami in zato različno vplivajo na proces reform upravljanja¹⁴. Medtem ko se stil vladanja kontinentalnih držav (Francije, Belgije in Nemčije) giblje nekje vmes med večinskim in konsenzualnim sistemom, struktura sega od unitarne, centralizirane Francije do federalnih vlad Nemčije in Belgije z decentraliziranim sistemom upravljanja. Zdi se, da je posebna upravna kultura tista, ki resnično ločuje kontinentalni sistem od anglosaksonskega. Kontinentalne države naj bi potemtakem, če sploh, na drugačen način pristopile k procesu upravne reforme (Pollitt in Bouckaert 2004, 42–52).

Večina javno upravnih sistemov je bila vodenih ali preko t.i. modela »Rechtsstaat« ali preko anglosaksonskega pojma »javnega interesa«. Zdi se, da gre za dva neskladna in nezdružljiva modela (Pierre v Pollitt in Bouckaert 2004, 52). Ostala peščica držav se je odmaknila od teh dveh modelov ter ubrala vmesno pot.

Rechtsstaat označuje koncept pravnega razmišljanja kontinentalne Evrope. Originalno izvira iz nemške sodne prakse, ki jo lahko poimenujemo kot »pravna država«, »država prava«, »država pravičnosti« ali »država pravic«. Je ustavna država, v kateri je uresničevanje vladne moči omejeno z zakonodajo in je pogosto vezana na anglo-ameriški koncept vladavine prava. Moč države je omejena z namenom zaščite državljanov pred samovoljo izvajanja oblasti. Državljanji uživajo zakonsko določene

¹⁴ Globoke in hitre strukturne reforme upravnega aparata se običajno lažje izvedejo v *večinskih* sistemih (predvsem anglo-ameriške države) kot konsenzualnih. Bolj *centralizirane* države (npr. Nova Zelandija, VB, Francija) lahko izvajajo bolj pregledne in obsežne reforme kakor decentralizirane (npr. Avstralija, Kanada, ZDA, Nemčija) (Pollitt in Bouckaert 2004, 47).

državlanske svoboščine in lahko uporabljajo sodišča. Država ne more uveljaviti liberalne demokracije brez poprejšnjega *Rechtsstaata* (Wikipedia 2011a).

Z vidika *Rechtsstaata* je država osrednja povezovalna sila znotraj družbe, ki se ukvarja s pripravo, razglasitvijo in uveljavitvijo zakonov. Iz tega izhaja, da bo večina višjih javnih uslužbencev usposobljenih za zakonodajo in da so bili ustvarjeni veliki in ločeni organi specifičnega upravnega prava. V takšni kulturi bo instinktivni birokratski pristop sledil pravilom in prejšnjim primerom; delovanje individualnih javnih uslužbencev ter individualnih državljanov bo določeno v kontekstu pravilnosti in pravnega nadzora. Nadzor nad takšnim sistemom bo zahteval hierarhijo upravnih sodišč, kot jih poznajo v Franciji, Belgiji in Nemčiji. Tipične vrednote tega pristopa bodo vključevale spoštovanje oblasti zakona kot družbeno potrebne in povezovalne sile, upoštevanje precedenčnosti in skrb za pravičnost, vsaj v smislu enakosti pred zakonom (Pollitt in Bouckaert 2004, 52–53).

Brez dvoma se torej v državah, kot sta Francija in Nemčija, vprašanje NJM v javni upravi srečuje s kulturnimi premisami, ki se razlikujejo od tistih v anglosaksonskih državah (König v Pollitt in Bouckaert 2004, 53).

Nasprotno pa model *javnega interesa* državi ne priznava takšne vloge znotraj družbe (uporaba pojma »države« je redka znotraj prvotnih anglosaksonskih držav, kot so Avstralija, Nova Zelandija in VB). »Vlada« (raje kot »država«) je obravnavana kot nujno zlo, katere moč naj ne bi bila večja od nujno potrebne. Zakon je bistveni element vlade, ampak njegovi posebni vidiki in postopki niso tako dominantni kot znotraj modela *Rechtsstaat*. Vsi državljani delujejo v skladu z zakonodajo, čeprav zakon ponavadi leži bolj v ozadju kot ospredju. Veliko višjih javnih uslužbencev nima nobenega posebnega usposabljanja. Obravnavani so zgolj kot državljani, ki delajo za vladne organizacije, ne kot nekakšen poseben kader z višjim poslanstvom zastopanja »države«. Vlada s svojimi postopki skuša pridobiti javno soglasje (ali vsaj privolitev) za ukrepe oblikovane v javnem (splošnem, nacionalnem) interesu. Znano je, da različne družbene interesne skupine tekmujejo med seboj, včasih na zelo ostre načine. V tem kontekstu mora biti vlada pošten, nepristranski in zaupanja vreden »sodnik«. Poštenost in neodvisnost igre sekcijских interesov sta zato pomembni vrednoti, morda celo bolj kot tehnično strokovno znanje ali stroge zakonitosti (Pollitt in Bouckaert 2004, 53).

Najpomembnejša načela *Rechtsstaat*:

- država, ki temelji na prevladi nacionalne ustave in uporabi prisile ter zagotavlja varnost in ustavne pravice svojim državljanom,
- civilna družba je enakopraven partner države,
- delitev oblasti na izvršno, zakonodajno in sodno, ki omejujejo moči druga druge in zagotavljajo nadzor in usklajevanje,
- sodno in izvršno oblast zavezuje zakon (nobenega delovanja v nasprotju z zakonom), zakonodajno telo je vezano na ustavna načela,
- tako zakonodajno telo kot demokracija sta zavezani k osnovnim ustavnim pravicam in načelom,
- transparentnost državnih aktov in obvezne utemeljitve vseh državnih aktov,
- pregled državnih odločitev in aktov s strani neodvisnih organov, vključno s pritožbenim postopkom,
- hierarhija zakonov, zahteve po jasnosti in natančnosti,
- zanesljivost državnih ukrepov, zaščita preteklih dispozicij v dobri veri proti poznejšim ukrepom države, prepoved retroaktivnosti,
- načelo sorazmernosti državnega delovanja,
- monopol legitimne uporabe sile (Wikipedia 2011a).

V splošnih pogojih lahko pričakujemo, da bodo sistemi *Rechtsstaat* bolj »lepljivi« in počasnejši v reformiranju kot ureditve *javnega interesa*. In sicer zato, ker spremembe managementa vedno zahtevajo tudi spremembe v zakonodaji in ker se je višjim javnim uslužbencem, ki so visoko usposobljeni za upravno pravo, težje premakniti k managerskim ali k uspešnosti usmerjenim vidikom (Pollitt in Bouckaert 2004, 53).

Ob raznolikih vrstah upravne kulture je dokaj jasno, da se *Rechtsstaat* najbolj približuje tradicionalnemu modelu javne uprave. Nekateri kritiki zato menijo, da so države, kot je npr. Nemčija, v »zaostanku« in naj bi prevzele NJM bolj odločno – z namenom sledenja vodilni Novi Zelandiji, VB ali ZDA. Kontinentalne evropske države (Belgija, Francija, Finska, Nemčija in Italija) so strukturno in kulturno manj »prijazne« za ideje NJM, lahko pa se na pritiske odzovejo z oblikovanjem različnih lastnih kombinacij reform. Kontinentalna Evropa je bistveno drugačna. Prevladujeta Nemčija in Francija, vsaka s svojo močno upravno tradicijo (Pollitt in Bouckaert 2004, 62–63).

6.3 Koncept neoweberianske države

Ponovno odkritje Webrovega koncepta birokratske organizacije spodbuja in krepi razumevanje javne uprave.

Predpogoj za uporabo weberianskega modela je v dosledni in namerni ločitvi javnega in privatnega ter v vzpostavitvi javnih zadev nad privatnimi. To se je v prejšnjem stoletju zgodilo v kontinentalni Evropi, v anglosaksonskih državah pa le deloma (Torma 2010). Pojmovanje koncepta NJM je pogosto v neskladju z evropsko javno upravo. Predstavlja anglo-ameriški pogled, ki je zadnje čase vse bolj obravnavan z vidika evropske kritike NJM – kritiki so jo poimenovali neoweberianska država (v nadaljevanju NWD).

Pollitt in Bouckaert (2004, 98–99) sta v grobem razdelila države na dve skupini¹⁵. Na eni strani so privrženci NJM. Sem spadajo anglo-ameriške države, ki zasebnemu sektorju prepisujejo veliko vlogo v procesu prestrukturiranja javnega sektorja. Drugo skupino oblikujejo »modernizatorji« kontinentalne Evrope. Slednji še vedno poudarjajo veliko vlogo države kot nenadomestljive povezovalne sile v družbi s statusom pravne osebe in operativnim sistemom vrednot, ki ne more biti omejen z diskurzom učinkovitosti, konkurenčnosti in zadovoljstva uporabnikov iz privatnega sektorja. Nadaljujejo torej tradicijo močne suverenosti in visokega statusa višjih javnih uslužbencev. Znotraj te skupine sta se izoblikovali še dve podskupini. Tako so reforme sprva zajele države Severne Evrope (Finsko, Nizozemsko, Švedsko), kasneje pa še osrednjo Evropo (Belgijo, Nemčijo, Italijo, Francijo). Seveda med podskupinama obstajajo določene razlike, v nasprotju s skupino NJM pa druga skupina goji bolj optimističen odnos do bodoče vloge države, bolj konstruktivni odnos do reform javnih storitev in manjšo naklonjenost k vnašanju elementov iz zasebnega v javni sektor. Ta reformni model druge skupine sta avtorja poimenovala neoweberianska država.

NWD temelji na ključnih načelih evropske JU, ki jih izpostavlja OECD (v N. Dunn in Y. Miller 2007). Ker je oblikovanje nacionalnih javnih sektorjev v EU prepuščeno posamezni državi, legalni in institucionalni okvir pravnega reda EU Skupnosti (*ang. Acquis Communautaire*) temeljita na širših načelih in direktivah, ki jih je mogoče uskladiti s posebnimi okoliščinami prvotne EU in pozneje z državami pristopnicami. NWD vsebuje ta načela in jih celo presega. Pollitt in Bouckaert (2004, 99) ter Drechsler

¹⁵ Tudi Lynn (2008), glede na različne reformne interese, priznava oblikovanje dveh skupin. Obstaja potreba po prepoznavanju obsežnih razlik med narodi. Če je reforma odvisna od kulture, kako razlike v nacionalni kulturi vplivajo na velika reformna gibanja?

(2005a) se sklicujejo na specifični evropski vidik birokratske organizacije, ki temelji (ni pa identičen) na weberianizmu. Neoweberianski vidik nudi najmanj štiri načela.

»Weberianski« elementi:

-*osrednja vloga države*: samoumevno načelo v ZDA in ostalih velesilah bi zagotovilo šibkim državam politično, organizacijsko in vodstveno sposobnost za spopadanje z domačimi in mednarodnimi problemi, povezanimi z globalizacijo¹⁶, okoljskimi grožnjami, demografskimi izzivi in tehnološkimi inovacijami,

-*predstavniška demokracija (centralna, regionalna in lokalna)*: predstavlja pooblaščen del znotraj državnega aparata, je osnova za legitimiranje, nadzorovanje in vzdrževanje stabilnosti in pristojnosti javne birokracije. To načelo, ki je osrednjega pomena za weberiansko ukvarjanje s parlamentarnim nadzorom birokracij, je ločilo Zahodno Evropo od Rusije in pozneje Sovjetske zveze, kjer je bila birokracija nestabilna, nezanesljiva, neučinkovita in »nebirokratična«, saj ni zmogla ohraniti svoje nevtralnosti pri soočanju z zunanjim političnim nadzorom,

-*reforma in uveljavljanje upravnega prava*: ohraniti osnovna načela, ki se nanašajo na odnos državljan-država, zagotoviti enakost pred zakonom za vse posameznike in skupine ter zaščito (pravno varnost) pred samovoljnimi in nepredvidljivimi delovanji državnih agencij ter zagotoviti natančen nadzor nad državnim delovanjem,

-*ohranjanje javne službe*: ohranjanje ideje o javni službi s posebnim statusom, kulturo ter zakoni in pogoji zaposlovanja; značilnosti, ki so pogosto prezrte ali manjkajoče v postsocialističnih EU državah pristopnicah, kjer so javni uslužbenci slabo plačani, slabo izobraženi in preko političnih oblasti podvrženi poniževanju in odstranitvi (Pollitt in Bouckaert 2004, 99; Drechsler 2005a).

S sklicevanjem na razpravo Drechslerja (2005a) o NWD najdemo *nove* vidike, ki ne le presegajo weberiansko birokracijo, ampak tudi odsevajo načela NJM (N. Dunn in Y. Miller 2007).

¹⁶ Drechsler (2005a) meni, da je globalizacija izziv za državne strukture, ki z globalizacijo postanejo bolj pomembne kot kadarkoli prej.

»Neo« elementi:

- zunanja usmerjenost k državljanom*: predstavlja zunanji odmik od notranjih birokratskih pravil k potrebam, vrednotam in željam državljanov. Podobna je usmerjenosti k uporabniku pri NJM. Temelji predvsem na strokovni kulturi kakovosti in storitve, v nekaterih primerih je dopolnjena s tržnimi mehanizmi,
- dodatno javno posvetovanje in neposredna udeležba državljanov*: to načelo, ki dopolnjuje in ne nadomešča predstavniško demokracijo, določa vrsto postopkov za javno posvetovanje kot tudi neposredno zastopanje stališč državljanov. Podobno je nadzoru državljanov in skupnosti pod NJM,
- usmerjenost k rezultatom*: posodobitev ustrezne zakonodaje za spodbujanje večje usmerjenosti k doseganju rezultatov in ne le dosledno sledenje formalnim postopkom. Podobna je tistemu v NJM, usmerjenost k rezultatom deluje *ex post* kot tudi *ex ante*, vključuje spremljanje in evalvacijo kakor tudi posebno vrsto napovedovanja, sprejeto na podlagi postopkov RIA,
- profesionalizacija javne službe*: ureja pridobitev strokovnega znanja in veščin državnih uslužbencev, kjer birokrat ne bi bil le strokovnjak na svojem, zakonsko določenem področju delovanja, ampak tudi strokovni manager, usmerjen k izpolnjevanju potreb svojih državljanov/uporabnikov (Pollitt in Bouckaert 2004, 99–100; Drechsler 2005a).

Glavna ideja je v posodobitvi in ne popolni zavrnitvi weberianske tradicije; torej gre za proces dodajanja in ne rušenja obstoječega (Pollitt in Bouckaert 2004, 100).

Reforme javnega managementa so zavzele različne težnje v odvisnosti od tega, kako in v kolikšni meri se je država oziroma uprava lotila reševanja socialnih problemov. Te so sledeče:

- novi javni management,
- neoweberianizem in
- dobro vladanje (Torma 2010).

Neoweberianizem temelji na regulativnem pristopu ter pristopu, ki temelji na vrednotah in participaciji. Pojavil se je kot odgovor na izkrivljenje in pomanjkljivosti NJM in drugih managerskih reform, uvoženih iz ZDA na prelomu tisočletja, ko se je kritika proti NJM in liberalnemu državnistvu okrepila. Na podlagi teh dejstev neoweberianizem poudarja, da težav javnega sektorja in socialnih problemov ni mogoče rešiti na

učinkovit način zgolj z instrumenti in metodami iz zasebne sfere in z uporabo tržnih odnosov v javni sferi. Državo in njene dele javne uprave je treba okrepiti, gre namreč za odziv na globalizacijo! Močna država predstavlja protiutež škodljivim učinkom, ki so posledica tržnega procesa; izenačuje izkrivljanje trga; demokratično in z uporabo načela participacije deluje v korist večine in v skupno dobro (Torma 2010).

Menijo torej, da je treba iti nazaj h koreninam weberianskega modela, ki je bil prisoten pred NJM in nudil prostor pobudam iz civilnega sektorja. Ideje privržencev so:

- država in JU, ki sta oslabei kot posledica NJM, se morata okrepiti – predvsem s krepitvijo predpisov, močjo zakona in ponovno vzpostavitev moralnih vrednot;
- v državi in JU naj se vzpostavijo zakonitost in visoki strokovni standardi. Delovanje države in JU mora biti ne le učinkovito, ampak tudi zakonito in strokovno;
- takšna uprava mora biti prijazna do svojih državljanov in uporabnikov, jih obravnavati kot partnerje in ohranjati ugled JU;
- pri uporabi finančnih virov mora biti nenehen poudarek na načelu učinkovitosti.

Po septembru 2001 se je pojavilo pomembno politično vprašanje, in sicer na kakšen način vzpostaviti državnost in ne kako se vrniti nazaj k državnosti (Fukuyama v Torma 2010). Nezadovoljive ravni institucionalnega razvoja predstavljajo ključne točke za revne države (Torma 2010).

Rodrik in Easterley (v Pierre in Rothstein 2008) navajata, da pomanjkanje virov za naložbe v infrastrukturo in pomanjkanje človeškega kapitala vodi k povečanju zanimanja za institucionalne zmogljivosti, znane tudi kot *dobro upravljanje*. Povečalo se je zanimanje za korupcijo in z njo povezanih problemov kot glavnih ovir za gospodarski in socialni razvoj ter »prekletstvo« za weberianizem.

Weberianizem s svojo kvalitativno razsežnostjo podpira gospodarski razvoj in zmanjšanje revščine. Kljub svoji togosti in hierarhični značilnosti gre za model JU in vlade, ki v državo prinaša določeno stopnjo stabilnosti, zakonitosti in kontinuitete. Nedavne raziskave kažejo, da je ta model v državah v razvoju z »mehkimi« institucijami, nizko stopnjo izobrazbe med javnimi uslužbenci in nizko ravni institucionalnega zaupanja učinkovitejši od tržnega modela upravljanja.

Številne države so sprejele filozofijo NJM. Kljub temu, da ne velja za najboljšo reformno strategijo za reševanje problemov v JU in ne omogoča nacionalne konkurenčnosti, je bilo za zagotovitev enakih pogojev smiselno slediti obnašanju svojega tekmeca. Uvajanje trga v javni sektor ni bilo sistematično; gre za neobičajno

novost, ki je bila verjetno ključnega pomena za izboljšanje njegove privlačnosti. Medtem ko je izvajanje NJM nemoten proces v anglo-ameriškem sistemu JU, se je tradicija zakonitosti, pravičnosti in odgovornosti v *Rechtsstaat* sistemu Zahodne Evrope in Azije izkazala za veliko bolj odporno na tržne reforme. Kljub močnim pritiskom mednarodnih organizacij je bilo izvajanje NJM v Zahodni Evropi razpršeno, saj je JU bolj zakoreninjena in institucionalizirana, kot je bilo morda pričakovati. Evropski upravni prostor (*ang.* European Administrative Space) je zato v svojem bistvu weberianski. Korporativistična tradicija, ki je značilna za te države, ne zagotavlja potrebnih družbenih mikro temeljev za tržno upravno reformo. Čeprav Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad še naprej poudarjata deregulacijo domačih trgov, so zahteve po marketizaciji javnih storitev omiljene. Za države v razvoju je značilna nizka stopnja zaupanja na mikro ravni, kar posledično zavira učinkovitost NJM. Alternativna modernizacijska strategija se torej ne bo zanašala na tržne reforme, ampak bo sprejela neoweberianski model javne uprave. Glavni problem pri tej strategiji je, da v veliki meri določa, kaj je cilj modernizacije. Po številnih študijah NJM v državah v razvoju in tranzicijskih državah ni mogoč brez dragih nezaželenih učinkov. V državah, ki torej ne slonijo na weberianski etiki, je privatizacija doprinesla k pojavu korupcije. Reforme NJM ne morejo predstavljati alternativo weberianizmu v teh državah. Weberianizem je popoln model JU v političnem in socialnem okolju, kjer je zaupanje v institucije in javne uslužbenke nizko. S poudarkom na zakonitosti, hierarhiji in nepristranskosti weberianska filozofija JU v bistvu omogoča državljanom, da sodelujejo pri javnih zadevah, kljub nezaupanju do svojih uradnikov, saj imajo uradniki minimalno presojo in diskrecijsko pravico pri upravljanju posebnih zadev. V modelu NJM je zaupanje v javnem sektorju ključnega pomena, v tem primeru slednje ne izhaja iz zakonitosti (pravnega okvirja), ampak iz uspešnosti (npr. javni uslužbenec deluje izven pravnega okvirja ter nudi prilagojene storitve).

Pri načrtovanju upravne reforme je potrebno upoštevati tako zunanje kot notranje spremenljivke JU. Vprašanje kako naj se država obnaša glede NJM, ne bi smeli obravnavati kot alternativo weberianizmu. Zdi se, da reforme NJM delujejo le, če se sklicujejo že na obstoječo močno weberiansko etiko v javni upravi, kar manjka večini držav v razvoju in tranziciji (Pierre in Rothstein 2008).

Danes v razvitih državah, posebej v Evropi (npr. v Franciji, Nemčiji), ponovno proučujejo državne naloge in prerazdelitve virov z vidika omenjene težnje – še enkrat obnoviti državo. Liberalna, neoliberalna gospodarska in državna filozofija, ki poudarja

vsemogočnost trga, je končno obsojena na neuspeh, njeno mesto zavzema močna državna ali upravna filozofija, ki opozarja na zakonitost in učinkovitost (Torma 2010). Kljub vsem pomanjkljivostim se še vedno zdi, da je Webrov model boljši od modela NJM. Optimalna upravna struktura današnjega časa ni sestavljena zgolj iz načel Webrovega modela, niti iz elementov NJM; treba jo je prilagoditi sedanjemu času, različnim izzivom, zahtevam in družbeno intelektualnemu kontekstu (Drechsler 2009). Zato se model upravne paradigme, ki sledi NJM (t.i. post NJM), ne vrača na prejšnji model, ampak je v skladu s konceptom neoweberianske države. Slednja metafora opisuje model, ki uporablja pozitivne elemente in izkušnje NJM, vendar na Webrovih temeljih (Pollitt in Bouckaert v Drechsler 2009).

Najboljši način za upravljanje prihajajoče krize in poznejšega okrevanja na vseh ravneh je vrnitev k visoko sposobni, odgovorni, motivirani, dolgoročno usmerjeni višji javni službi, znotraj neoweberianskih in klasičnih weberianskih institucij (Drechsler 2009).

Drechsler (2005a) izpostavi vlogo države kot vse večjo in bolj pomembno. Prikazuje odpornost države, saj naj bi po letu 1989 nastalo več držav kot kadarkoli prej. Vsaj deloma je torej zaznati ponoven pojav ne samo državnosti, temveč tudi nacionalne države. Tudi tvorbo EU označuje kot državno strukturo. Bistvena današnja gospodarska in razvojna vprašanja, trajnost, dinamičen razvoj, inovativnost in tehnologija dejansko vzpodbujajo vlogo države pri gospodarski rasti. Ne moremo si predstavljati sveta, temelječega na inovativnosti, brez sposobnega državnega akterja. Navsezadnje ti podatki oblikujejo precejšnjo osnovo glavnemu razvojnemu programu EU, Lizbonski strategiji, ki postavlja inovacije kot podlago nacionalnemu in EU razvoju, kar nujno zahteva sposobno, odzivno in odgovorno državo (Drechsler 2005a). Model NWD nudi optimalno rešitev za uspešno izvajanje strategij, saj se v nasprotju z NJM, popolnoma ujema z družbo, ki temelji na inovativnosti. Empirične raziskave kažejo, da ima sodobna in učinkovita JU pozitiven vpliv na produktivnost in rast. Inovativnost je v splošnem interesu vprašanje uspešne inovativne politike, zato je logično, da jo izvaja uprava. Od države in uprave se znova pričakuje, da bosta prevzeli svoje naloge. Ne glede na to, kakšna bo nova vodilna tehnologija, bo njena nastanitev zahtevala še posebej sposobnega državnega akterja ter znanstveno in tehnološko politiko, ki jo bo izvajala državna služba s sposobnostjo dolgoročnega razmišljanja, visoko usposobljenostjo in tolerantnostjo za napake, kar je nasprotno NJM.

Treba se je zavedati pomembnosti JU za Lizbonsko agendo¹⁷; slednja namreč ne more uspeti brez visoko kakovostne JU, ki temelji na NWD – tako na ravni EU kot na ravni držav članic. Torej obstajajo tisti, ki verjamejo, da se država z mnogimi dodatnimi nalogami v gospodarski sferi s prihajajočo krizo spopade brez popolnoma kompetentne in motivirane državne uprave ter da je zmanjševanje javnih izdatkov vsaj na tem področju še vedno dobra ideja (Drechsler 2009).

Tudi v luči trenutne krize v EU in problemih izvajanja Lizbonske strategije, osrednjost programa ostaja neokrnjena in je pomembno sredstvo za reševanje nezaželenih učinkov globalizacije. Dejstvo je, da neoliberalne policy reforme niso bile sposobne zagotoviti obljubljenе gospodarske rasti in da so države v razvoju zrasle boljše pod t.i. »slabo politiko« v obdobju 1960–1980 (Drechsler 2005a).

Kritika tradicionalne birokracije bo vedno ostala, vendar alternativa »slabi« JU (birokraciji) ni v njeni odpravi, ampak v dobri upravi, ki dela za državo, družbo, gospodarstvo itd.

Veliki zgodovinski dokazi pričajo o povezavi med sposobnostjo vlad in razvojem držav. Izredno nacionalno moč in sposobnost za ustvarjanje in razdeljevanje premoženja ni mogoče razložiti brez priznavanja osrednje vloge javnih institucij (Echebarria v Drechsler 2005a). In to ni omejeno na t.i. »prvi svet«. Kot smo že omenili, empirično weberianizem pomeni znatno izboljšanje možnosti za gospodarsko rast. Te ugotovitve so bile navsezadnje podprte s tem, da je slednji zelo dobro deloval v tranziciji držav SVE, pri njihovih gospodarskih in socialnih uspehih. Poraja se vprašanje, ali informacijska in komunikacijska tehnologija (IKT) tega ne spremenita. Ali ni weberianizem (novi ali stari) v svetu e-vlade brezupno zastarel? Raziskave dokazujejo, da to ne drži, saj npr. pisna oblika ne postane manj resnična, če je v obliki e-pošte ali spletne strani namesto fizične knjige. Hierarhija, subsidiarnost, nadzor in pretok informacij, pa tudi standardizacija in delitev dela niso bili nikoli tako enostavni kot z uporabo IKT. Načelo subsidiarnosti zahteva vzpostavitev hierarhične organizacijske strukture.

Weberianski sistem se je uspešno prilagodil organizacijskim spremembam in ostalim spremembam v javnem življenju. Ne gre le za klasifikacijski ali analitični model, ampak

¹⁷ Šele od leta 2006 zasledimo omembo uprave v dokumentih, povezanih z Agendo, zlasti glede njene vloge na področju inovacij. V vseh dokumentih in listinah je uprava označena skozi tri vidike: 1. kot sinonim javne politike, 2. znotraj (javno) finančnega okvirja je namenjena njenemu zmanjševanju in k uporabniku usmerjeni reformi, 3. kot posredna pomoč inovacijskemu procesu (Drechsler 2009).

normativno-upravni sistem. Na splošno deluje boljše, če je bližje prvinam koncepta NWD (Drechsler 2005a).

Mnogo načel NJM in NWD ima podobno naravo. Medtem ko so nekatera različna (npr. vodilna vloga države pri NWD), se zdi, da večina ostalih predstavlja razlikovanje brez razlike. Oba vidika sta abstraktna, spreminjajoča se, pogosto dvoumna, puščata veliko domišljije; pogosto zanemarjata mešane ali povsem neučinkovite rezultate organizacij, ki so v preteklosti delovale pod njunimi načeli. Oba izražata tehnološko uporabni vidik, ki v večini pogledov spominja na nekakšno instrumentalno racionalnost, ki jo je Weber izpostavljajal, kritiziral in se je bal, ker bi lahko pospešila propad demokracije in individualne svobode (Mouzelis v N. Dunn in Y. Miller 2007). Oba sta ignorirala ostale oblike in kontekste racionalnosti, ki so ključnega pomena za upravne reforme v demokracijah (N. Dunn in Y. Miller 2007).

6.4 Dobro vladanje

Težnja po *dobrem vladanju* (ang. Good Governance) se je pojavila ob koncu 20. stoletja in pristopa k upravi na podlagi sodelovanja. V reševanje družbenih problemov naj bi bili vključeni državljani in družbene organizacije. Treba jih je spodbuditi k sodelovanju v procesu odločanja v zvezi z javno politiko. *Dobro vladanje* je sestavljeno iz štirih osnovnih elementov:

- državljani morajo upoštevati legitimno moč države;
- državljani morajo ostati v središču državnih aktivnostih;
- vlada mora izdelati vodilna načela za družbo;
- nadzor nad javno upravo mora biti neprekinjen.

V nasprotju z NJM, ki poudarja trg in njegove mehanizme, omenjena težnja v središče osrednjega procesa odločanja postavlja državljane, njihove organizacije in civilne organizacije. Tudi Evropska komisija je za namene dobrega vladanja v okviru reform leta 1999 izdala dokument z naslovom *Bela knjiga o evropski upravi*. Njen cilj je bil spremeniti vladni sistem EU, da bi njen institucionalni sistem približali evropskim državljanom. Za uresničitev tega pa si morajo prizadevati še ostale vpletene institucije. Bela knjiga povzema stališče EU, ki predstavlja izhodišče tako za pozitivne kot negativne elemente. Nadaljnje rešitve so bile določene v realizaciji petih načel *dobrega vladanja*: odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost. Poudarja tudi konkretne naloge z dolgoročnimi rešitvami:

- večja odprtost in širše sodelovanje pri upravljanju,
- nujnost regulativne reforme,
- EU mora prav tako prispevati k uspehu svetovnega upravljanja,
- politike in institucije EU je treba ponovno preučiti.

V zadnjem desetletju si je institucionalni sistem EU prizadeval za uporabo načel *dobrega vladanja* bolj ali manj uspešno. Lizbonska pogodba, ki je bila podpisana leta 2007 in je v veljavi od leta 2009, potrjuje omenjena načela.

Dobro vladanje v strnjeni obliki povzema naslednje:

- močno vlogo države je treba nadomestiti s kompromisom, in sicer s povečanjem posredniške vloge države (javne uprave) med družbenimi skupinami;
- med spori in iskanjem kompromisa mora biti oblikovana skupnost sprejemanja odločitev; postopek odločanja je namesto vsebine odločanja pomemben in dragocen;
- država mora podpirati, pomagati in motivirati vključevanje državljanov in civilnih združenj v upravljanje;
- preglednost in socialna odprtost predstavljata končni nadzor nad odločitvami javnega sektorja (Torma 2010).

Drechsler (2005a) pojem vladanja označi kot bolj ali manj nevtralen koncept, ki se osredotoča na krmilni mehanizem v določeni politični enoti s poudarkom na interakciji državnih (prvi sektor), poslovnih (drugi sektor) in družbenih (tretji sektor) akterjev. Pojem *dobro vladanje* pa je normativni koncept, ki posebej močno vrednostno sodbo v prid omejevanja države, ki naj bi prispevala k poslovnim standardom, načelom in interesom. V tem smislu *dobro vladanje* privilegira poslovni sektor nad državnim, celo na področju prvega sektorja. *Dobro* se nanaša na tisto, za kar je večina mednarodnih finančnih institucij leta 1980 menila, da je dobro (takrat je bil to neoliberalizem, prosti trg in omejevanje države); gre za vidik, ki je danes verjetno nekoliko drugačen. Znotraj samega državnega sektorja je torej veliko načel *dobrega vladanja*. Medtem ko enotne definicije koncepta nikoli ni bilo, so »dobra« načela ponavadi zajemala pojme kot so transparentnost, učinkovitost, participacija, odgovornost, tržno gospodarstvo, pravna država, demokracija in pravičnost. Vsa načela so kot taka nedvomno »dobra«, ampak odvisna (razen pravičnosti) tako od definicije kot od interpretacije ter časa in kraja. Kritiki iz držav v razvoju pogosto vidijo *dobro vladanje* kot obliko neokolonialističnega imperializma in kot del negativne globalizacije, ker zahteva vzpostavitev institucij in struktur pred gospodarskim razvojem, medtem ko so jih vse bogate države Zahoda

vzpostavile šele zatem. Omenjena ideologija ni bila v celoti realizirana; predstavniki tretjega sektorja (nevladne organizacije) so videli *dobro vladanje* kot koncept, ki jih bo združil s procesi prvega sektorja. Takšna participacija je možna le z dobrim delom vlade, kar pomeni, da sposobnost države ne sme slabeti (se pravi nič NJM).

Novo javno vladanje

Novo javno vladanje (NJV, *ang.* New Public Governance) ne predstavlja normativne nove paradigme, ki bi nadomestilo JU in NJM, niti »najboljši način«, da se odzove na izzive izvajanja javne politike in zagotavljanja javnih storitev v 21. stoletju. Glede na to pojmovanje naj bi bil NJM le prehodna faza v razvoju od tradicionalne JU k novemu javnemu vladanju. Predstavljeno je kot konceptualno orodje, ki nam pomaga razumeti kompleksnost teh izzivov, in kot odraz realnosti delovnega življenja javnih managerjev danes (P. Osborne 2010, 6). Spodnja tabela (Tabela 6.1) prikazuje ključne elemente treh različnih paradigem.

Tabela 6.1: Ključni elementi NJV v nasprotju z JU in NJM

Paradigma/ ključni elementi	Teoretični izvor	Narava države	Središče	Poudarek	Mehanizem dodeljevanja sredstev	Narava sistema storitev	Osnovna vrednost
JU	Politične vede in javna politika	Unitarna	Politični sistem	Oblikovanje in izvajanje politik	Hierarhija	Zaprta	Etika javnega sektorja
NJM	Racionalna/ javna teorija izbire in študije manage- menta	Regulativna	Organiza- cija	Management organiza- cijskih virov in uspešnosti	Trg in klasične oz. neo- klasične pogodbe	Racionalno odprta	Učinkovi- tost konkure- nce in trga
NPG	Instituci- onalna in omrežna teorija	Pluralna in pluralistična	Organiza- cija in njeno okoje	Pogajanja o vrednotah, pomenu in odnosih	Omrežja in relacijske pogodbe	Odprto zaprta	Razpršena in ovržena

Vir: P. Osborne (2010, 10).

7 REFORME JAVNE UPRAVE V DRŽAVAH OSREDNJE IN VZHODNE EVROPE

Razpad Sovjetske zveze in Jugoslavije ter nastanek Evropske unije je ustvaril številne pomembne tranzicijske države, ki se želijo prilagoditi regionalno svetovnim gospodarskim in političnim spremembam. EU zahteve so imele velik vpliv nad temi državami (E. Lynn 2003).

Razen zunanjih razlogov obstajajo posebni notranji razlogi zakaj NJM ni primeren za države Srednje in Vzhodne Evrope (v nadaljevanju SVE). Ti razlogi so bolj v izkušnjah ob tranziciji kot ob usmeritvah EU, posebej v državah s pristno tradicijo. V državah SVE bi sprejetje pritiska NJM naredilo več škode kot koristi. Vladni poskus, da bi zgradili učinkovito upravo in demokracijo, lahko zahteva večji poudarek na formalnosti, pravilih in močnih etičnih standardih. Učinkovitost in uspešnost sta pomembni vrednoti, vendar na kratki rok ne tako bistveni kot ustvarjanje poštenosti in odgovornosti. Ko je weberianski upravni sistem institucionaliziran, je vprašanje le, kako najbolje preiti iz tega sistema v bolj »sodoben« sistem JU (Drechsler 2005b).

V večini primerjalnih študijah je težko uporabiti isti raziskovalni okvir za zahodne in vzhodne evropske države. Glavne težave temeljijo na ključnih razlikah med državami, ki so korenito spremenile svoje politične sisteme, in državami, ki so izvedle reforme JU znotraj istega političnega sistema. V državah SVE je na področju reforme JU zaznati precej manjši napredek kot na kateremkoli drugem področju institucionalne reforme.

Tip javno upravne reforme bolj spominja na proces razvoja javne uprave kot na javno upravno reformo v klasičnem smislu formalne reorganizacije (Verheijen v Randma - Liiv 2008). V začetku 90-ih so bile te države osredotočene na izgradnjo javnega sektorja in ne na reformiranje, prestrukturiranje in zmanjševanje javnih institucij. Torej je potekala le tranzicija brez celovite strategije in prave reforme JU (Agh v Randma - Liiv 2008). Politična volja in politično soglasje za strukturne upravne reforme je bilo pomanjkljivo (Verheijen v Randma - Liiv 2008). Ni bilo tudi močne strateške podlage, vrstili so se omejeni in neuspešni poskusi reform obstoječega sistema. Koncepta in osnovne ideologije reform JU niso razumeli celovito. Zaradi vseh omenjenih težav je mogoče trditi, da je »tranzicija« še vedno primeren izraz za opredelitev področja JU v državah SVE.

V državah SVE je bila zaradi pomanjkanja človeških in finančnih virov ter zaradi nujnih rešitev, predvsem v času izgradnje države v 90-ih, uporaba tujega znanja zelo

dragocena. Prenos politike¹⁸, kot tuje pomoči v obliki uvoženega strokovnega znanja, je igral pomembno vlogo.

Zaradi tranzicije je obstajal močan pritisk, da se sprejmejo popularne politike in pristopi v vladah SVE, vendar z nezadostnim časom za analizo in globljim sprejetjem teh idej. Politiki in managerji s premalo izkušnjami so precenili pozitivne rezultate novih idej in podcenili negativne slabosti takega modela. Problem nastane, če je osredotočenost na mednarodno reformno gibanje pomembnejša od empirične ocene lokalnih potreb (Verheijen v Randma - Liiv 2008).

Postkomunistične države so si z zahodnimi državami delile težave in ne rešitve. Prenos politike na področju razvoja JU je imelo tako več posledic. »Moda« NJM na Zahodu je vplivala na sprejem podobnih idej v številnih državah SVE. Ker se je to močno dotaknilo osnove pri vzpostavljanju države, lahko vlado SVE označimo prej za »marketizersko« kot »modernizersko« (Pollitt in Bouckaert v Randma - Liiv 2008). Ker je prišlo do pomanjkanja pristojnih lokalnih oblikovalcev politike, je bilo za vlade SVE težko oceniti tuje izkušnje in primerjati različne modele. V takšnih primerih prenosa država »izposojevalka« nima dovolj informacij o preneseni politiki in njenemu dejanskemu delovanju v državi »donatorki«. Obstajajo tudi »naivni« primeri, ko so uvožene politike in programi zelo problematični že v svojih matičnih državah.

7.1 Novi javni management vs. Neo-weberianska država

1. Minimalna vs. močna država

Država ima v komunističnem obdobju zaradi vladavine komunistične partije (KP) slab ugled. Eden največjih problemov v SVE je, da ni ne prevladujoče državne identifikacije s strani državljanov niti koncepta države. Slednje ni ugodno za nove demokracije, saj vključuje pomanjkanje lojalnosti državljanov, sodelovanja v vladi ali resničnega spoštovanja pravnih ali upravnih odločitev. Takšen anti-državni odnos je prispeval k razvoju idej, ki temeljijo na minimalni državi v državah SVE. Želja po vzpostavitvi sodobnega sistema upravljanja je obstajala brez predhodne vzpostavitve trdne osnove za demokratični razvoj. Ker se je ob istem času pojavila tudi želja po izvajanju načel učinkovitosti in uspešnosti, so mnogi avtorji dvomili v primernost načel in orodij NJM v teh državah (Randma - Liiv 2008). NJM ne zagotavlja močne države, ki lahko

¹⁸ Prenosa politike ni mogoče obravnavati kot tehnični postopek, saj je treba upoštevati tudi politične vrednote in ideologije (Rose v Randma - Liiv 2008). Razvitejše države imajo precej več demokratičnih izkušenj, posedujejo povsem različne vire in imajo drugačen institucionalni okvir.

upravlja s številnimi notranjimi in zunanji izzivi novih neodvisnih držav (Dunn in Miller 2007). Nove demokratične države se soočajo z resnimi težavami pri zagotavljanju trajnostnega razvoja. Razvoj predpostavlja močno in učinkovito državo, ki pa niti ne obstaja, niti ni priljubljena glede na pretekle izkušnje. Kljub vsemu obstaja večja težnja po ponovni potrditvi vloge države, ki bo zagotovila vse potrebno za politično in gospodarsko ozadje teh držav.

2. Prilagodljivost vs. stabilnost

Trajnost in stabilnost je težava v Zahodnem svetu, v državah SVE pa že sam pojem tranzicije nasprotuje konceptu stabilnosti; prav tako javno upravo spremlja nestabilno politično ozadje, nenehne spremembe brez jasnega okvirja in nedokončani poskusi reform. Prilagodljivost ne obravnava istih problemov v visoko razvitih in tranzicijskih državah, ampak spodbuja povsem različne vidike svojih javnih uprav. Preden bi bile vlade SVE sposobne izkoristiti fleksibilnost sistema, si morajo pridobiti sposobnosti in izkušnje za upravljanje stabilnih razmer. Kljub neoptimalnemu sistemu JU v tranzicijskih državah še vedno posedujejo potreben okvir in stabilnost za nadaljnji razvoj. Stabilnost je potrebna tudi za izgradnjo upravne zmogljivosti.

Fleksibilnost bolj spodbujajo v visoko razvitih državah. Javni sektor v državah SVE se sooča s stalnimi spremembami, ki zmanjšujejo obveznosti in motivacijo javnih uslužbencev. Problem njihovih vlad torej ni togost sistema, temveč dejstvo, da se sami sistemi spreminjajo prepogosto. Izziv vlad je tako opredeliti najprimernejše ravnotežje med fleksibilnostjo in stabilnostjo ter v vprašljivih situacijah raje slediti stabilnim možnostim (kar je weberianski element).

3. Deregulacija vs. regulacija

Tranzicija je od držav zahtevala oblikovanje številnih novih zakonov, pravil, predpisov in načel. Slednje predstavlja protiutež v situaciji, kjer obstaja visoka nepredvidljivost v družbi. Uvedba dodatnih pravil je lahko neproduktivna v stabilnih demokratičnih državah, saj so slednja že v veljavi, nasprotno pa velja za tranzicijske države, kjer le-ta še niso vzpostavljena. Zato ima lahko izvajanje deregulacije v vladah SVE negativni učinek, saj še nimajo razvitega sklopa načel in vrednot.

Državljanom SVE se je poskus deregulacije zdel zelo mamljiv. Vendar je vprašljiva izgradnja decentraliziranega in dereguliranega javnega managementa v postkomunistični upravni kulturi (Peters v Randma - Liiv 2008). Paradigma NWD

vključuje potrditev vloge upravne zakonodaje, ki ohranja osnovna načela, ki se nanašajo na odnos državljan-država, in zagotavlja večjo predvidljivost, zanesljivost pa tudi legitimnost v kaotičnem političnem in upravnem okolju držav SVE.

4. Marketizacija ali ne

Privatizacija je bila tako rezultat kot tudi primarni domači pobudnik večine reform javnega sektorja v državah SVE (Agh v Randma - Liiv 2008). Zgodila se je masivna privatizacija brez večjega javnega diskurza ali tržnega preizkušanja.

Pogosto vlade SVE ne morejo delovati kot »razumni kupci« zaradi prešibkih institucionalnih nastavitvev, da bi nadzirale in usmerjale zapletena pogodbeno razmerja. Pomanjkanje ustreznega pravnega okvirja, vloga nekonkurenčnih trgov in skriti notranji stroški so glavni razlogi za neuspeh pogodbenega dela v teh državah (Lember v Randma - Liiv 2008). Potencialni konkurenčni trgi v mnogih primerih še vedno niso dobro razviti, označujejo jih monopolne ali oligopolne strukture in obnašanje. Slabe vodstvene izkušnje so pogosto problem tako v javnem kot v zasebnem sektorju – pripravljeni so narediti hitre in tvegane odločitve brez predhodnih analiz. Večje kot so pomanjkljivosti v državi, kjer se ustanavlja managerska praksa, manj primerne so reforme (NJM). Deregulacija, decentralizacija in fleksibilnost prevzemajo visoko usposobljenost in etične standarde od posameznih managerjev, kar pogosto manjka v okviru držav SVE. Mehanizmi NJM poudarjajo podjetnost, konkurenco in vladanje s pomočjo nedržavnih akterjev in lahko resno ogrozijo legitimnost države in zmanjšujejo zaupanje v javne organizacije, kar je ključnega pomena v novih demokracijah. Poleg tega lahko tesna omrežja, ki vključujejo javne in zasebne akterje, vodijo v zaprto in skrivnostno politiko, zlasti v primeru pomanjkljive javne etike v postkomunističnih državah.

Doslej ni bilo popolne ločitve gospodarstva in politike, kar je povzročilo visoko stopnjo korupcije v večini teh držav (Agh v Randma - Liiv 2008). Zato bi bilo primerneje, da se vzpostavi pravna varnost prek določenega reda odgovornosti, zlasti pri zagotavljanju ključnih javnih storitev, ne pa da se zanašajo na »čudeže« praks iz zasebnega sektorja ali simulirane konkurence. NWD skozi weberianske elemente predvideva bolj uravnotežen okvir za SVE »marketizerje«.

5. Fragmentacija vs. enotnost

Zaradi tržno usmerjenih reformnih usmeritev NJM so bile tradicionalno velike in monolitne vladne uprave izpostavljene močni horizontalni in vertikalni specializaciji.

To je povzročilo obsežno ustanovitev agencij in drugih avtonomnih organov, kar je decentraliziralo in razdrobilo JU. Načelo enotnosti in posebnosti javnih storitev je postalo vprašljivo. Gre za tvegan premik k decentraliziranemu modelu upravne reforme v teh državah, saj izvajanje decentraliziranega sistema predpostavlja sposobnost nadziranja in ocenjevanja dejanske uspešnosti ustanovljenih decentraliziranih teles (Peters v Randma - Liiv 2008). Verheijen (v Randma - Liiv 2008) je opozoril na nenavadno slabo odgovornost in sisteme usklajevanja v javnih sektorjih SVE. Pomanjkanje usklajevalnih mehanizmov so podedovali iz komunističnega režima, po katerem je odgovornost za integracijo politik in za nadzor nad njihovim izvajanjem večinoma ležala v KP. Zelo malo je bilo narejeno za razvoj novih mehanizmov za notranje in zunanje organizacijsko usklajevanje, tako vertikalno kot horizontalno.

Državne službe SVE nimajo elementov, ki povezujejo različne dele JU v Zahodnih državah, imajo tudi nezadostni formalni in neformalni okvir strokovnosti; brez skupne identifikacije in lojalnosti. Enotnost javnih storitev je pomembna v novih demokratičnih državah, kjer lahko izkušnje totalitarnega režima pa tudi pogoste politične in upravne spremembe povzročijo nerazumevanje vloge javnih uslužbencev in dvom glede političnih in upravnih ciljev, ki so splošno sprejeti v starejših demokracijah. Meja za enotnost javne službe v tranzicijski JU je splošna nestabilnost; gradnja zaupanja zahteva določeno stopnjo stabilnosti. Prav weberianski elementi NWD podpirajo razvoj enotnosti JU, skupne kulture ter priznavajo močno državo.

Razvoj enotne javne službe s posebnim statusom lahko ponudi ogrodje za stabilizacijo državnega aparata in naredi javne službe manj politizirane. To bi omogočilo tudi razvoj kontinuitete v JU, prepoznavno upravno kulturo in enotne standarde ravnanja. Zato je weberiansko nevtralnost upravne mehanizacije mogoče obravnavati kot obvezen predpogoj za pravilno sprejetje sodobnih načel upravljanja (Temmes v Randma - Liiv 2008).

6. Demokratične vs. tehnokratske vrednote

Veliko NJM idej je zajetih v različnih konceptih, ki si lahko pogosto nasprotujejo (Peters v Randma - Liiv 2008). Tako je tudi pri nekaterih »demokratičnih« in bolj »tehnokratskih« ali »racionalnih« ciljih – npr. učinkovitost in uspešnost lahko povzročita zmanjšanje odgovornosti in sta kot taka »nedemokratična« (Debicki v Randma - Liiv 2008). Takšna nasprotja so še težje razrešljiva v državah SVE, kjer demokratična načela niso tako globoko in splošno sprejeta kot v državah z dolgo

demokratično tradicijo. Zato je težko »racionalnim« javnim managerjem v novih demokracijah razumeti temeljne razloge za potrebo po javnih razpisih ali postopkih javnega naročanja ali posvetovanja z državljanji, saj gre za drage in dolgotrajne procese. Glede na gospodarske težave v teh državah lahko finančna merila močno vplivajo na ocenjevanje uspešnosti javnega sektorja. Omejena sredstva lahko pritiskajo na vlade, ki tako dajejo prednost »tehnokratskim« ciljem.

Še vedno krhke demokracije v teh državah imajo verjetno več koristi od aktiviranja (vseh skupin) državljanov in ne kupcev, saj lahko nenehna pogajanja in posvetovanja s poslovnimi akterji resno ogrozijo legitimnost države.

Posebno pozornost je treba nameniti šibki civilni družbi in avtokratskemu načinu odločanja. Radikalne spremembe pogosto zahtevajo hitre spremembe in odločne ukrepe. V zgodnji fazi tranzicije je bilo veliko reform izvajanih po načinu od zgoraj navzdol. Ko so se vrstile hitre in radikalne spremembe, so različne družbene skupine sprejele nove pobude brez večjih kritik. Javna razprava je manjkajoči element pri večini konceptualnih dilem javne uprave. Kot rezultat se je razvila kultura odločanja, ki pooseblja brezskrben in včasih celo aroganten odnos do zunanjih priporočil in kritik.

NWD ponovno oživlja načela predstavniške demokracije, kar je pomembno za nove demokracije pri krepitvi legitimnosti države in vliva zaupanje politikom, javnim uslužbencem in šibkim skupinam civilne družbe. NWD je tudi osnova za nadzor in ohranitev stabilnosti in sposobnosti javne birokracije.

Poskusi reform JU v državah SVE so ponudili »šolski primer« konceptualnih nesporazumov in mešanico nevgrajenih upravnih rešitev in orodij. Še naprej prevladujejo mehanski in tehnični pristopi k JU z nizko pomembnostjo strateškega razmišljanja. Zaradi odsotnosti osnovnih soglasij glede političnih usmeritev so dejavnosti vlade SVE nestabilne; pogosti občasni poskusi reform so ustvarili precej napeto ozračje v vladi in skepticizem glede nadaljnjih sprememb. V teh okoliščinah je potrebno konceptualno pojasnilo pa tudi oblikovano razmišljanje glede vloge države za uspešen razvoj JU.

Iz številnih dokumentov in spisov je razvidno, da NJM določa napačno »zdravilo« za težave držav SVE. Mnogi opozarjajo na nujnost oblikovanja weberianskih načel pred uvedbo sodobnih mehanizmov upravljanja. Poraja se vprašanje, ali bi bila tukaj klasična weberianska uprava celo primernejša od NWD. Vendar o večji primernosti NWD pričata dva razloga. Prvič, izolacija je v sodobnem svetu nemogoča. Čeprav je večina

NJM reform kritično analiziranih ali so celo zbledele v večini držav, so načela spremenila naš način razmišljanja o JU (Peters v Randma - Liiv 2008). Poskusi pri posodabljanju JU v zelo razvitih državah bodo še naprej vplivali na razvoj SVE regije. In drugič, gre za vprašanje odvisnosti. Veliko temeljnih prizadevanj za oblikovanje države je bilo že storjenih na podlagi podobnih pristopov, podobnih NJM, in je zato bolj realno, da se razvije NWD kot tradicionalni weberianski sistem JU. Za nadaljnji razvoj SVE držav je treba najprej zagotoviti prisotnost weberianskih elementov NWD in šele nato začeti postopno graditi »neo« elemente z uvedbo posameznih sodobnih orodij managementa (Randma - Liiv 2008).

8UVAJANJE IN REALIZACIJA PODJETNIŠKIH NAČEL NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA V SLOVENIJI

8.1 Zgodovinske okoliščine

Spodbude za reformo slovenske javne uprave se kažejo v tranziciji novega družbenega, političnega in gospodarskega sistema, pritiskih in spodbudah EU ter globalizaciji (Pirnat; Zajc v Kovač in Francelj 2008, 95).

Slovenija se je pozneje odločila za uporabo reformnih modelov, ki so jih uporabljali v ostalih državah (Kovač in Francelj 2008, 95). Seveda mora biti sistem JU prilagojen lokalnim kulturnim, zgodovinskim, političnim in ostalim okoliščinam, kar je v preteklosti precej oviralo celoten proces. Slovenija se je namenila zgraditi demokratično družbo, utemeljeno na tržnih mehanizmi; tranzicija je še vedno trajajoč proces (Zajc v Kovač in Francelj 2008, 95). V prvih šestih letih je ustanovila temeljne ustanove za delovanje, posebno z izgradnjo lastnih institucij. Soočala se je tudi z ostanki prejšnjega socialističnega sistema, ki je blokiral razvoj reform (Kovač in Francelj 2008, 95). Glavne šibkosti so se kazale v prenosnem značaju uprave, posredniški vlogi države v reguliranju družbenih razmer, komunalnem sistemu in visokem političnem kriteriju za zaposlovanje javnih uslužbencev (Pirnat v Kovač in Francelj 2008, 95–96).

Leta 1997 je upravna reforma postala prednostna naloga vlade v procesu vstopa Slovenije v EU. Zaradi pritiskov in spodbud Evropskih institucij je bil proces reformiranja dodatno pospešen. EU ne zahteva, ampak predlaga državam članicam usmeritve pri posodobitvi njihovih uprav (Kovač in Francelj 2008, 96).

Dinamična in stalno spreminjajoča se družba prav tako sili upravo, da se nenehno spreminja. Vsaka država mora svojo JU prilagoditi globalnim trendom (Kovač in Francelj 2008, 96).

8.2 Podjetniška načela

1) Usmerjanje namesto izvajanja

Pri ločitvi politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije uprave je poudarjena vloga uprave kot nosilca usmerjanja in ne toliko izvajanja javnih storitev. Naloga uprave je namreč ugotavljanje javnih potreb in oblikovanje rešitev za njihovo zadovoljevanje z zagotavljanjem virov in izvajalcev ter vrednotenje programov. Izvajanje nalog na operativni ravni naj bi bilo preneseno na druge dele uprave, na organizacije civilne družbe in v zasebni sektor (Kovač 2000, 281). Vse to lahko vodi k podjetniškemu načelom poslovanja, ki jih uvajamo tudi s postopno privatizacijo nekaterih državnih služb. Pri tem se moramo zavedati, da privatiziramo samo izvajanje storitev, ne pa tudi odgovornosti za njihovo izvedbo, ki je originalna pristojnost državne uprave. Če bi prepustili usmerjanje v zasebne roke, bi izgubili mehanizem za zagotovitev skupinskega odločanja, za enakopravno obravnavanje vseh državljanov in za izvajanje nedobičkonosnih storitev. Obstaja torej potreba po močni državi, ki je sposobna sprejemati pravilne odločitve in usmerjati tiste, ki storitve izvajajo (Stanonik 2000, 303). V raziskavi, ki je bila opravljena leta 1997/1998, večina anketirancev meni, da je način dela državne uprave potrebno kar najbolj prilagoditi podjetniškemu načelom delovanja. Neenotno pa je stališče pri trditvi, da moramo operativno izvajanje storitev v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju (Stanonik 2000, 313).

Za uresničitev načela sta bila sprejeta *Zakon o vladi in Zakon o državni upravi* (ZDU-1-UPB-4 2005). Slednji v 3. čl. z načelom strokovnosti in politične nevtralnosti nadgrajuje *Zakon o upravi*. Omenjeni načeli sta temeljnega pomena pri sodobnem delovanju JU, saj je strokovni kader osnova za demokratično delovanje katerekoli uprave. Prav tako je pomembna politična nevtralnost javnega uslužbenca, ki mora pri opravljanju svojega dela zanemariti strankarske ali druge politične vplive ter tako prekiniti s tovrstnimi praksami iz preteklosti (Rudež 2003).

Zakon o državni upravi določa državne upravne organe: ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote. Pri vodenju ministrstva je zakon postavil jasno ločnico med politično in upravno strukturo. Minister in državni sekretar spadata v sfero politike,

generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi pa tako kot upravni menedžerji po novem spadajo v sfero uprave. Zakon uveljavlja krepitev hierarhične linije med upravnimi enotami in Ministrstvom za javno upravo. S prenosom večjega dela pooblastil s parlamenta na vlado je zakon zagotovil večjo fleksibilnost in razbremenjenost parlamenta. Prenovil je tudi sistem vodenja v državni upravi ter uredil status organov v sestavi ministrstev (Kovač 2002, 1041). *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih* omogoča oblikovanje preglednejše in učinkovitejše notranje organizacijske strukture organov državne uprave.

Ločitev političnih funkcij od uradniških položajev je kot eden izmed ciljev naveden tudi v *Zakonu o javnih uslužbencih* (Finance 2003). V tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo. Cilj je zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšati negativne posledice političnih menjav (Brezovšek in Haček 2002, 699).

2) Usmerjenost k uporabnikom

Usmerjenost k uporabniku, ki velja za eno temeljnih načel NJM, se uresničuje preko določenih ciljev/ukrepov, ki pa so dopustni le, če s tem ni ogrožen javni interes. Ti so sledeči:

- dostopnost upravnih storitev*: vključuje opravljanje storitev, ki od uporabnika zahtevajo čim manj časa in fizičnih premikov, povezanih z opravljanjem upravne storitve. Sem sodijo ukrepi, kot so skrajševanje čakalnih vrst, podaljševanje uradnih ur, odprava krajevnih ovir (krajevna pristojnost), prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami, e-uprava in e-upravne storitve;
- socialna primernost upravnih storitev*: pomeni cenovno sprejemljivost upravnih storitev. Zavedati se moramo, da upravna storitev praviloma nima funkcije blaga, katerega ceno bi določila ponudba in povpraševanje v določenem ekonomskem prostoru. Zato je potrebno »umetno« skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku (npr. upravna taksa). Tudi na tem področju gre pričakovati odpiranje konkurence in okrnitev državnega monopola;
- enostavnost upravnih storitev*: prizadevanje, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njimi. Prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa (liberalizacija), druga raven pa je t.i. odprava administrativnih ovir. V Sloveniji se za ta cilj uporablja

program *Odprava administrativnih ovir*, poenostavlja se postopek plačevanja upravnih taks, pomemben ukrep pa je tudi zakonitev obveznega pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc;

-informacijska podpora uporabnikom: razteza se na podatke o upravnih storitvah v najširšem smislu. Na kakovostni ravni se zagotavlja s pravilnostjo, strokovnostjo in primernostjo informacije, na ravni količine pa se ukvarjajo s celovitostjo informacije. Prvi predpis za uresničevanje tega ukrepa je *Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami* iz leta 2001, ki vzpostavlja obveznost zagotavljanja informacij o storitvah v obliki brošur in na internetu, uvedene pa so bile tudi informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije skozi ves poslovni čas. Drugi ukrep je *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, ki pomembno prispeva k načelu odprtosti delovanja uprave;

-zanesljivost: gre za sposobnost državne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku. Tu je treba upoštevati načelo predvidljivosti in načelo pravne varnosti. Prvo jamči uporabniku, da bo ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče vnaprej predvideti na podlagi veljavnih pravnih norm, ki vežejo upravni organ. Drugo načelo v tem kontekstu pa zahteva določnost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe;

-primernost osebne stika: cilj je vzpostaviti delovanje JU z neformalnimi medčloveškimi odnosi, ki bi zadostilo vsaj minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti državne uprave. Zagotoviti je potrebno primerno komunikacijo uprava-uporabnik, saj posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti, nasmejanosti in ustrežljivosti;

-odzivnost: sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov. Državna uprava naj primerno ovrednoti mnenja uporabnikov in k njim resno pristopi. Tu ni mišljeno splošno javno mnenje o državni upravi, ampak konkretni predlogi, pohvale, opomini, kritike posameznih strank, ki prihajajo v stik z državnimi uslužbenci. Pomembno je, da se tovrstna mnenja beležijo in obravnavajo na primernih delovnih sestankih. Ukrep za večjo odzivnost državne uprave je obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank (Ministrstvo za javno upravo – MJU 2011a).

Vključitev strank v sistem delovanja državne uprave ima več prednosti. Zagotavlja in prisili izvajalca storitev, da je odgovoren za kvaliteto, depolitizira strokovne odločitve, podpira inovacije in omogoča strankam prosto izbiro izvajalca, kar posledično spodbuja *konkurenco*. Na drugi strani pa naj bi državni uradniki svoje napore usmerjali zgolj k uresničevanju potreb zakonodajalcev, različnih inšpekcijskih služb, nadrejenih in ostalih formalnih oblik nadzora in le v manjši meri skrbeli za zadovoljstvo svojih uporabnikov. V praksi so namreč državni uradniki finančno neodvisni od svojih strank in zato niso zainteresirani za izpolnjevanje njihovih potreb (Stanonik 2000, 307). Rus (2004, 15–16) ugotavlja, da se kljub razmahu številnih instrumentov za merjenje potreb uporabnikov njihov status v prvem desetletju uvajanja le-teh ni bistveno izboljšal. Mnenja in stališča uporabnikov so večinoma prezrta, saj jih izvajalci evalvacije lahko upoštevajo ali pa tudi ne. Glas uporabnikov ima torej majhno moč, s katero le stežka vpliva na kakršnekoli spremembe. Politika je na eni strani usmerjena v zadovoljevanje potreb uporabnika, na drugi strani pa struktura organizacije ohranja birokratsko strukturo in se ukvarja predvsem z racionalizacijo sredstev.

Načelo usmerjenosti k uporabniku bi na kratko lahko opisali kot zahtevo, da JU deluje tako, da so njeni uporabniki z njo zadovoljni (Virant 2002). Zadovoljstvo pa je odvisno tudi od kakovosti storitev, zato ji v slovenski upravi namenjamo veliko pozornosti. Tudi informacijska tehnologija je v procesu modernizacije in razvoja slovenske uprave vse bolj v ospredju.

Kakovost upravnega dela in javnih storitev

Kakovost javnih storitev ima pri zagotavljanju učinkovitega delovanja uprave, razvoja, prestrukturiranja in modernizacije slovenskega upravnega sistema in javnega sektorja integrativno vlogo, zato nenehno obstaja težnja po njenem izboljševanju (Žurga 2010, 39).

Na spletni strani Ministrstva za javno upravo je cel sklop namenjen področju kakovosti v JU. Le-ta se primarno zagotavlja na podlagi ***Uredbe o upravnem poslovanju*** in prek **različnih shem kakovosti**. V Sloveniji so najbolj poznani sistemi vodenja kakovosti v skladu z zahtevami standardov *ISO*, model *CAF*¹⁹ in projekt *Poslovna odličnost*. *ISO 9000:2001* (certifikat je do leta 2003 pridobilo okoli 25 slovenskih upravnih organov) se

¹⁹ V Sloveniji je model v uporabi od leta 2002; prav tako smo med prvimi v Evropi. Uvajanje modela *CAF* je del širše strategije izboljševanja kakovosti v upravi oziroma širše modernizacije slovenske uprave. Med leti 2002 in 2006 je bilo po tem modelu ocenjenih okoli 80 slovenskih upravnih organov in organizacij (Haček in Bačlija 2007, 65–68).

je pri nas močno uveljavil v gospodarstvu, zelo pogosto se zanj odločajo tudi upravne enote (Šturm 2008). Od leta 2001 so stopile v veljavo tudi različne konference, zlasti *konferenca Dobre prakse*, na kateri se po predhodnjem javnem natečaju predstavljajo nekateri uveljavljeni načini dela. Nadaljnji korak k razvoju odličnosti sega v leto 2004 z razvojem t.i. pilotnega projekta *Priznanje RS za poslovno odličnost (PRSPO)* v javni upravi po evropskem modelu odličnosti EFQM. Vlada RS je leta 1996 izdala in v letu 2003 revidirala dokument *Politika kakovosti državne uprave*, ki zajema temeljne usmeritve, cilje in vrednote glede kakovosti v upravi, hkrati pa je le-ta v skladu s *Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005* ter z drugimi nacionalnimi ter evropskimi smernicami, programi, dokumenti, pa tudi z načeli in določbami temeljne slovenske zakonodaje, zlasti *Zakon o državni upravi*, *Zakon o javnih uslužbencih*, *Kodeks o ravnanju javnih uslužbencev* itd. (Vlada RS 2003; MJU 2011b).

Uredba o poslovanju s strankami (2001) med drugim predvideva izvajanje postopkov ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami v smislu ankete zadovoljstva med strankami, uvedbo informatorja, knjigo pripomb in pohval, obveščanje strank o poteku postopka, identifikacijske oznake idr. Marca 2005 je stopila v veljavo *Uredba o upravnem poslovanju*, ki je razveljavila in v delu ugotavljanja kakovosti nadomestila Uredbo o poslovanju s strankami. *Uredba o dopolnitvah Uredbe o upravnem poslovanju* v 3. členu uvaja obvezno ugotavljanje zadovoljstva strank pri vseh storitvah za stranke (MJU 2011b).

Zviševanje ravni kakovosti se dosega predvsem z/s:

- ugotavljanjem zadovoljstva strank (npr. barometer kakovosti),
- izboljšanjem komunikacijskih tokov znotraj in navzven,
- rednim usposabljanjem zaposlenih in z zgledom vodstva,
- sistematičnim spremljanjem in analiziranjem problemov,
- izdelavo internih navodil in standardov kakovosti (tudi podeljevanjem priznanj)

(Verbič v Kovač 2000, 287).

Informatizacija uprave

Eno izmed sredstev za boljšo kakovost storitev in s tem povečano zadovoljstvo uporabnikov predstavlja ustrezna opremljenost uprave, zlasti z informacijsko

tehnologijo (IT)²⁰. Uporaba IT lahko pomeni odprtost, prijaznost do državljanov in njihovo sodelovanje pri javnih zadevah le, če politika in uprava takšna razmerja dejansko tudi uresničujejo (Toplišek v Kovač 2000, 287).

Za potrebe informatizacije je bil leta 2001 v skladu z evropsko zakonodajo sprejet temeljni **Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu**. Istega leta je bila sprejeta vladna *Strategija e-poslovanja v javni upravi 2001–2004*, ki jo je pripravil Center Vlade RS za informatiko, prav tako pa je bil vzpostavljen tudi *portal e-uprava*, na katerem so dosegljive prve e-storitve. Leta 2002 je vlada obravnavala *Akcijski načrt e-uprave do leta 2004*. Cilj teh dokumentov je spodbujati in razvijati elektronsko poslovanje v upravi ter med upravo in državljani/pravnimi osebami, hkrati pa tudi modernizacija postopkov javnega naročanja (Vlada RS 2003). Leta 2006 je Ministrstvo za JU na podlagi *Strategije e-uprave do leta 2010* sprejelo nov *Akcijski načrt e-uprave 2006–2010*, od aprila 2010 pa je v uporabi nov *Akcijski načrt e-poslovanja javne uprave 2010–2015*, ki izhaja iz dejanskih potreb strank ter smernic in direktiv EU pri razvoju e-poslovanja JU. Kakovost in dostopnost storitev e-uprave je na podlagi merjenja uspešnosti razvoja e-uprav v EU, ki ga izvaja Evropska komisija, Slovenijo uvrstila med vodilne države po dostopnosti svojih storitev preko portalov oz. spletnih strani. Med vodilnimi smo tudi po zrelosti razvitosti svojih e-storitev, rešitve za merjenje razvitosti e-javnega naročanja pa še niso dodelane. Akcijski načrt se dotika tudi področja odprave administrativnih ovir, saj uveljavljanje in prenova e-poslovanja na podlagi prenovljenih procesov predstavlja enega glavnih mehanizmov za odpravo le-teh. Ministrstvo za JU je zadolženo za izvedbo in koordinacijo *Programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012*. Vlada torej teži k nenehnemu izboljševanju, nadgradnji in dopolnjevanju dokumentov, strategij. Pri tem pa na podlagi primerjav in analiz v posameznih obdobjih ugotavlja pozitiven premik v realiziranju števila projektov in e-storitev (Center Vlade RS za informatiko – CVI 2004; MJU 2010). Pri določanju usmeritev in ciljev uvajanja e-poslovanja v JU je potrebno upoštevati delovanje uprave navzven, torej večjo decentralizacijo upravnih sistemov in enakomernejši regionalni razvoj, ter notranji vidik delovanja JU, ki zajema boljše spremljanje in nadzor nad odločitvami v upravnih postopkih in nadzor nad izvajanjem vseh upravnih postopkov v celoti (CVI 2001).

²⁰ IT je področje, ki je izpostavljeno nenehnim spremembam, zato mora biti natančno načrtovano in opredeljeno. Najboljši način za uspešno obvladovanje je usmerjenost k projektnemu pristopu in vodenju. V ta namen je bila razvita metoda PRINCE 2, ki je uspešna in priročna za vodenje IT projektov (qSTC 2005).

Za potrebe informatizacije in odprave administrativnih ovir so ključni še *Zakon o splošnem upravnem postopku* v smislu lažjega omogočanja uveljavljanja pravic strank in vnosa elektronskega poslovanja na vseh ravneh, *Zakon o upravnih taksah*, ki omogoča plačilo upravnih taks s kreditnimi karticami in prek mobilnih telefonov, ter *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, ki skrbi za odprtost delovanja uprave (Kovač 2002, 1043).

3) Poslanstvo in strateški management

Državna uprava mora delovati na podlagi poslanstva in ne na podlagi regulative, ki predpisuje način dela in zaporedje izvajanja nalog. Zaradi sledenja številnim pravilom ljudje največkrat pozabijo, kaj je bistvo njihovega dela. Kjer organizacija deluje po načelu poslanstva, je torej regulativa majhna in nadomeščena s primerno organizacijsko kulturo²¹, ki vodi zaposlene k uresničitvi zadanih ciljev, hkrati pa se odraža v življenjskem slogu zaposlenih. Negativen učinek regulative onemogoča kreativnost in samoiniciativnost državnih uradnikov in tudi izvajalcev storitev. Smisel in časovno aktualnost regulative je potrebno nenehno preverjati, jo nadomestiti z motivacijo in poslanstvom, saj le-to opredeljuje namen in cilje delovanja ter vrednote posameznikov. To omogoča zaposlenim, da sami opredelijo in sprejemajo odločitve. Za neuspešen prehod iz regulativnega načina dela je na eni strani krivo pomanjkanje medsebojnega zaupanja, dvom pa se poraja tudi glede izgube kontrolne funkcije. Zaposleni namreč ne delajo več na podlagi opredeljenih pravil, ampak na podlagi cilja, katerega uresničevanje je subjektivna ocena. Anketiranci so pred dobrim desetletjem menili, da mora biti delo v državni upravi natančno opredeljeno z zakoni, podzakonskimi akti in pravilniki (Stanonik 2000, 305–313).

Prav pomanjkanje pravne regulative z notranje nepovezano zakonodajo z neenotno interpretacijo, pomanjkanje poslanstva in ciljev uprave, potreba državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela je med zaposlene vnašalo občutek izgubljanja časa in truda za neke vmesne in le trenutno zadovoljive rešitve. Strateško načrtovanje je tisto, kar zagotavlja optimalno izrabo virov. Iz tega vidika so se tudi lotili predlogov rešitev za reformo uprave. Bistveno je *opredeljevanje okolja* in nosilcev interesov, normativno urejanje sistemskih vprašanj o splošnem upravnem postopku in javnih uslužbencih,

²¹ Predstavlja nabor ključnih vrednot, prepričanj, predpostavk, razumevanj in norm, ki določajo ter oblikujejo način obnašanja in odzivanja zaposlenih in s tem tudi način delovanja neke organizacije (Wikipedia 2011b). Vizija in poslanstvo sta pomembna dejavnika pri oblikovanju organizacijske kulture, slednja pa močno vpliva na uresničevanje strategije organizacije (Kavčič 2003).

snemanje postopkov, normativne, institucionalne in interesne analize itd. (Kovač 2000, 290). Opredelitev poslanstva, vizije in ciljev postaja že praksa večine organizacij, tudi v javnem sektorju. **Poslanstvo** je opredeljeno kot nujen element različnosti in prepoznavnosti v primerjavi z drugimi organizacijami. Če je poslanstvo uprave v najširšem smislu služiti državljanom, potem je pri planiranju kadrov kot kriterij za zaposlitev v upravi potrebno postaviti ustrezen odnos do strank in poudarek na zmožnosti dela z ljudmi. **Vizija** je nekakšen koncept novega in želenega videnja organizacije v prihodnosti, ki sledi svojemu poslanstvu. Vizija je bolj potrebna organizacijam pri radikalnih spremembah. V upravi ni toliko v ospredju, čeprav je lahko sestavni del prizadevanj posameznih delov uprave za večjo učinkovitost, uspešnost ali prepoznavnost²². Kot prvi primer navajam Upravo RS za javna plačila (UJP). *Poslanstvo* UJP je v opravljanju plačilnih storitev ter izvajanju in evidentiranju javnofinančnih tokov v okviru enotnega zakladniškega sistema. UJP pri opravljanju svojega poslanstva dosledno udejanja kodeks etike javnih uslužbencev, spoštuje človekove pravice strank in zaposlenih, skrbi za profesionalni razvoj zaposlenih ter za korektne medčloveške odnose. *Vizija in strategija* razvoja pa pravi, da bo UJP v procesu razvoja dolgoročno planiral, deloval ter prioritetno strmel k odličnosti storitev, k informatizaciji in avtomatizaciji procesov in k zagotavljanju in izboljševanju varnosti na vseh ravneh (UJP 2011). Temeljno *poslanstvo* Upravne enote Ljubljana kot teritorialno organizirane enote državne uprave na lokalnem nivoju je v izvajanju upravnih nalog – še posebej upravnih zadev, s katerimi se določajo pravice, obveznosti in pravne koristi strank v postopku – ter v izvrševanju materialnih upravnih dejanj. *Vizija* UE Ljubljana je, da postane in ostaja kakovostna, sodobna, visoko izobražena, uspešna in motivirana enota, ki bo nudila storitev kot proces, ki bo prijazen in dostopen za uporabnike ter odprt za predloge izboljšav upravnih storitev (UE Ljubljana 2011). Jasna vizija in poslanstvo organizacije, usmerjeno v uresničevanje zadanih ciljev, omogočata sprejem strategije, katere upravljanje in vodenje je naloga strateškega managementa. Tako se oblikuje organizacijska kultura, ki pomembno vpliva na uresničevanje strategije organizacije. Večje zadovoljstvo zaposlenih v JU je vzpostavil *Zakon o javnih uslužbencih*, ki temeljito opredeljuje status in možnosti zaposlenega, v kolikšni meri pa naj bi to vplivalo na boljšo klimo na delovnem mestu, oblikovanju in spoštovanju

²² Vir: www.mju.gov.si/fileadmin/.../Pretnar-kadrovski_forum_tekst.doc (21. februar 2011).

skupnih vrednot organizacije in zaposlenih, pa vedo le zaposleni sami, saj se dnevno soočajo s tem.

4) Učinkovitost in uspešnost dela (naravnost k rezultatom)

Razumevanje in delovanje prejšnjega načela nam da vedeti, da lahko le ob oblikovanem poslanstvu in predhodno jasno zastavljenih ciljih organizacije govorimo o učinkovitosti in uspešnosti ter njunem merjenju. Pomembno je, da ločimo uspešnost od učinkovitosti. *Uspešnost* označuje stopnjo, do katere organizacija realizira postavljene cilje. *Učinkovitost* pa predstavlja razmerje (pozitiven rezultat primerjave) med uporabljenimi viri in dobljenimi rezultati. Neely (v Žurga 2001b, 332) uspešnost (tu je enaka opredelitvi kakovosti) opredeli kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank. Učinkovitost, kot notranje merilo uspešnosti, pa opredelimo kot ekonomičnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Vidimo torej, da so pojmi kakovost, uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost med seboj neločljivo povezani.

Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti sistema je *merjenje* njegovega delovanja, ki ga je treba uvesti na raven posameznega zaposlenega v smislu obsega (kvantitete) in kakovosti opravljenega dela, v enoti časa. Preko tega ugotavljamo učinkovitost in uspešnost celotnega sistema uprave in njenih posameznih delov. To lahko ugotavljamo tudi s povratnimi informacijami, npr. s testiranjem zadovoljstva strank. Dobro opravljeno delo mora biti zato ustrezno nagrajeno, najboljši posamezniki pa identificirani ter razporejeni na najvišja delovna mesta. Zaposlene je potemtakem potrebno spodbujati in motivirati (npr. nagrajevanje, napredovanje) (Žurga 2002b). Raziskava in analiza petnajstletnega obdobja na področju napredovanja in ocenjevanja javnih uslužbencev je pokazala, da je v prvem obdobju sistem temeljil predvsem na zbiranju točk, ki jih je javni uslužbenec v glavnem dosegel izven delovnega mesta oziroma z udeležbo na raznih seminarjih, tečajih, delovnih skupinah ali projektih. Po uvedbi *Zakona o javnih uslužbencih* je sistem postal odvisen predvsem od *subjektivne* ocene osebe (ponavadi nadrejenega), ki javnega uslužbenca ocenjuje. Analiza obstoječega stanja v Sloveniji sama po sebi narekuje potrebo po zamenjavi obstoječega sistema ocenjevanja, ki temelji na nestrukturiranih in togih točkovnih metodah in je preveč odvisen od subjektivne presoje ocenjevalca (Boštjančič 2009).

Medtem ko je učinkovitost v JU z vidika finančnih in človeških virov (porabljenih sredstev, števila zaposlenih, števila pritožb, izdanih odločb idr.) še nekako merljiva, pa je merjenje uspešnosti težje izvedljivo. Poraja se vprašanje, kaj in kako meriti, kakšna merila in kazalce uspešnosti uporabiti znotraj upravnega organa in v primerjanju z drugimi.

Zahteve po dokazovanju in merjenju uspešnosti so izražene v številnih predpisih in zakonih. Tega problema smo se lotili z **Zakonom o javnih uslužbencih**, ki opredeljuje, da je javni uslužbenec odgovoren za rezultate (*odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog*), da predstojnik pripravi poročilo o izvedbi in *učinkih programa izobraževanja*, da nadrejeni *spremlja delo* uradnikov in vsaj enkrat letno opravi z njimi razgovor ter da se posebej *ocenjujejo* strokovne in delovne lastnosti uradnikov. **Zakon o sistemu plač v javnem sektorju** navaja, da se za napredovanje v višji plačilni razred *delovna uspešnost ocenjuje* glede na *rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, zanesljivost in natančnost pri delu, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela*. **Zakon o državni upravi** opredeljuje razmerje med ministrstvom, ki je pristojno za upravo, in upravnimi enotami – ministrstvo *nadzoruje* organizacijo dela in *učinkovitost upravne enote* v celoti. Potem je tu še **Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami**, po kateri morajo ti organi vsaj enkrat letno izvajati postopke *ugotavljanja kakovosti storitev* glede načina poslovanja JU s strankami. Po **Uredbi o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca** je le-ta označen kot nesposoben, če ne *dosega pričakovanih delovnih rezultatov*. Našteli smo nekaj primerov, kjer je največkrat opredeljeno, kaj meriti, ne pa kako. Prav tako se v JU pogosto dogaja, da se ukrepi, sprejeti na podlagi merjenj, izvajajo z zamikom in ne v celoti, večkrat pa se sploh ne sprejemajo in je merjenje namenjeno samo sebi (Nemec 2006).

Kovač (2006) v svojem članku povzema raziskavo treh avtorjev, ki opozarjajo na veliko pomanjkljivost večine dosedanjih raziskav o delovanju javnega sektorja, ki so osredotočene le na koristi javnega sektorja, ne upoštevajo pa tudi javnih izdatkov. V središče raziskave je postavljena teza, da mora družba *učinkovito* uporabljati vse svoje razpoložljive vire – tudi izdatke javnega sektorja. Z danim obsegom javnih izdatkov mora ustvariti maksimalno možen obseg in kakovost javnih koristi ter nasprotno, da mora dano raven javnih koristi ustvariti z minimalnimi javnimi izdatki. Šele primerjava med koristmi in izdatki javnega sektorja pokaže, kakšna je učinkovitost javnega sektorja

in dejansko potreben obseg javnih izdatkov. Na splošno velja zmotno prepričanje, da le višji javni izdatki v BDP-ju pomenijo tudi večji obseg in višjo kakovost storitev javnega sektorja. Takšno prepričanje prevladuje tudi v Sloveniji, kjer se velikost javnih izdatkov enači z obsegom in kakovostjo storitev javnega sektorja. Tako se je vzpostavil veljavni sistem *neučinkovite javne porabe*. Primer ugotovitve raziskave o učinkovitosti javnega sektorja kaže, da bi lahko Slovenija s singapursko učinkovitostjo porabe izdatkov javnega sektorja prepolovila velikost javnofinančnih izdatkov in ob tem ohranila nespremenjeni obseg in kakovost javnih storitev. Ogromne prihranke na račun večje učinkovitosti javnega sektorja bi lahko namenila za korenito zmanjšanje davčnega bremena gospodarstva in prebivalstva (Kovač 2006).

Večjo učinkovitost in uspešnost v javni upravi bomo dosegli le s strateškim upravljanjem. Za to so potrebni vizionarstvo, drznost in inovativnost, pa tudi pogum, da stopimo iz tradicionalnih okvirov razmišljanja, da stopimo na še neuhojene poti. Le na ta način bomo dosegli naš temeljni cilj – izboljšanje javnih storitev v korist državljanov. Pri tem je IKT nepogrešljiv dejavnik in je lahko gonilo razvoja, če, in v to ne dvomim, bo pomembno prispevala k oblikovanju odprte, inovativne in učinkovite javne uprave (Pavlinič Krebs 2010).

5) Ekonomičnost

Načelo ekonomičnosti, v smislu smotrne porabe proračunskih sredstev, je eden temeljev NJM, pri čemer kakovost dela, zakonitost postopkov in sledenje ciljem nikoli ne smejo biti podrejeni finančnim merilom (Kovač in Stanonik 2000, 320). Predstavlja torej ekonomski vidik uprave s sposobnostjo nadzorovanja svojega proračuna, stroškov in prerazdelitve virov (sredstev), kjer je to potrebno (Brezovšek 2000, 266).

Kot vemo, je zmanjševanje javnih izdatkov oz. smotrnejša uporaba danih finančnih virov eden izmed glavnih ciljev reforme javnega sektorja. Učinkovito upravljanje s finančnimi in materialnimi viri, nekatera spoznanja in rešitve iz zasebnega sektorja ter javnih uprav drugih držav članic EU je treba prenesti tudi v prakso javnega sektorja. Na MJU so se poslužili različnih ukrepov (navedenih spodaj), s katerimi uspešno znižujejo stroške v državni upravi ter stroške uporabnikov ob poslovanju z upravo. Ob tem se je treba zavedati, da mora kakovost storitev ostati na primernem nivoju.

Za zniževanje stroškov se uporabljajo naslednji mehanizmi:

- skupna javna naročila* - kupovanje določenega blaga ali storitve (npr. pisarniški material, osebna vozila, energija, telefonija ipd.) preko enotnega javnega razpisa lahko zaradi velikega obsega naročila privede do bistveno cenejšega nakupa blaga oz. storitve;
- enotne in skupne rešitve* - če več organov skupaj razvija informacijske in druge rešitve za svoje potrebe (predstavitvene spletne strani, programske aplikacije za podporo istovrstnim nalogam ipd.), bo takšno sodelovanje zagotovilo cenejši razvoj in vzdrževanje teh rešitev;
- ovrednotenje ugleda in znanja državne uprave* - državna uprava se mora zavedati svojega ugleda in pomena pridobljene reference za ponudnika, ki posluje z njo, in zahtevati ustrezen dodatni popust. Mora se zavedati tudi ugleda najvišjih predstavnikov slovenske vlade ter znanja, s katerim razpolagajo njeni uslužbenci; oboje velikokrat potrebujejo zasebna podjetja pri izvedbi različnih dogodkov (posveti, seminarji, otvoritve itd.);
- nadzor nad porabo* - pri določenem blagu in storitvah lahko brez ustreznega nadzora nad porabo in vnaprej določenih omejitev, stroški hitro presežejo razumne meje, zato so vlada in posamezna ministrstva določila jasn sistem nadzora in predvsem omejitve uporabe;
- skrb za racionalno poslovanje* - vsak javni uslužbenec mora pri vsaki nalogi nadzorovati porabo in s tem povezane stroške, kar poizkušajo doseči z ustreznim sistemom usposabljanja in motivacije ter prenosa nepotrebnih stroškov, ki jih povzročijo javni uslužbenci z državnega proračuna na njih osebno (MJU 2011c).

Zniževanje stroškov za uporabnike se dosega na sledeče načine:

- odprava nepotrebnih postopkov* - z informatizacijo in povezovanjem evidenc v državni upravi organi podatke pridobijo sami (en od drugega). Na ta način se bistveno zmanjšajo potrebe po pridobivanju različnih izpiskov, potrdil in podobnih dokumentov, kar uporabnikom prihrani čas in denar;
- poenostavitev in pospešitev postopkov* – gre za stalno spremljanje različnih postopkov ter opozarjanje na nepotrebne zahteve (odprava administrativnih ovir) in predlaganje načinov za hitrejšo izvajanje postopkov (poenostavitev, prenova procesov, informatizacija ipd.);

-*odprava upravnih zaostankov* – vsaka nepravočasno sprejeta odločitev državne uprave za uporabnike pomeni podaljševanje čakanja in s tem tudi večje stroške. S programi za zmanjševanje zaostankov se lahko uporabnikom (še posebej v gospodarstvu) bistveno znižajo stroški;

-*e-uprava in drugi sodobni načini poslovanja* - z informatizacijo postopkov in elektronskim poslovanjem s strankami uprava svojim uporabnikom bistveno zniža stroške.

Na spletni strani MJU navajajo primere, s katerimi so na zgoraj naštetih načine, od leta 2004 naprej, dosegli letne prihranke na ravni MJU in celotne državne uprave (MJU 2011c).

In kako je s proračunom ter javnimi izdatki (porabo)?

Proračunski sistem se je v Sloveniji vzpostavljala postopoma. Na obeh ravneh oblasti je proračun enoleten – centraliziran preko Ministrstva za finance, ki tako edini skrbi za smotrnost porabe – ter bolj ali manj nespremenljiv. Nepravočasno sprejetje državnega proračuna in rebalansi so glavni razlog, ki v praksi otežuje ekonomsko učinkovitost v slovenski upravi. Pa tudi pretežna vhodna naravnost ne spodbuja k doseganju rezultatov. Problem predstavlja tudi kronično pomanjkanje denarja za materialne stroške in za naložbe v upravi. Glavni nadzor nad porabo proračunskega denarja je v rokah Računskega sodišča in proračunske inšpekcije Ministrstva za finance, ki nadzoruje finančno in materialno poslovanje uporabnikov državnega proračuna (Ferfila in drugi 2007, 181–182).

Slovenski javni sektor je v letih po osamosvojitvi postajal čedalje bolj potraten in poraba širšega državnega proračuna je še v zadnjih dveh letih dosegala vse večji delež v BDP-ju²³.

Raziskava, ki jo je izvedla *The Heritage Foundation*, ocenjuje, da bi bilo v Sloveniji potrebno okrepiti upravljanje javnih financ in razviti bolj dinamičen finančni sektor. Slovenija je na lestvici ekonomske svobode zasedla 66. mesto, kar je nekoliko slabši rezultat kot leta 2010, k čemur je prispevala predvsem slabša ocena na področjih prisotnosti korupcije, svobode dela in javne porabe. Kljub temu, da je javni dolg še

²³ Delovanje državne uprave po načelu proračunske logike vzpodbuja državne uradnike k neracionalni porabi finančnih sredstev. Potrošiti načrtovana sredstva v tekočem proračunskem letu, je ena izmed glavnih nalog vodstvene strukture, kar je v popolnem nasprotju z načeli *varčevanja* v privatnem sektorju (Stanonik 2000, 308).

vedno relativno nizek, opozarjajo, da se je proračunski primanjkljaj povečal na 5,5 % BDP-ja. Za porast ekonomske svobode bi bilo potrebno okrepiti upravljanje javnih financ in razviti bolj dinamičen finančni sektor. Vladno odlašanje z reformami trga dela ovira zaposlovanje in rast produktivnosti (Demokracija 2011).

V zadnjem letu so skupni vladni izdatki narasli na 44,3 % BDP-ja. Plačne spremembe so bistveno prispevale k povečanju. V zadnjem času se je poraba povečala tudi zaradi spodbujevalnih ukrepov, ki so bili potrebni za preprečevanje posledic svetovne krize, zaradi podpore zaposlovanju in vlaganja v raziskave in izobraževanje (The Heritage Foundation 2011).

Slovenija se na indeksu ekonomske svobode leta 2008 uvršča komaj na 75. mesto med 157-imi uvrščenimi državami. Njene največje slabosti so prevelik obseg javne porabe, neustrezno urejen trg delovne sile, velik obseg državne lastnine in slaba pravna zaščita lastnine. Terry Miller (v Delo 2008), sicer izkušen diplomat, je Sloveniji priporočil, da temeljito zniža javno porabo z zdajšnjih 45 % BDP-ja. Vladi je predlagal, da pospeši in uresniči zaveze, ki jih je dala glede privatizacije in prodaje državne lastnine, saj je njen javni sektor prevelik. Prav tako bi bilo treba urediti trg delovne sile, ki je zelo rigiden. Tako bi precej povečali ekonomsko svobodo, ki po njegovih besedah vodi k blagostanju in povečuje BDP na prebivalca ter daje »upanje tudi revnim«.

Načelo ekonomičnosti JU je prav tako podprto z zakoni, ki se nanašajo predvsem na javne finance in javna naročila: **Zakon o javnih financah** in Novela zakona o javnih financah (sprejeta 2010), **Zakon o izvrševanju proračunov RS** (za različna obdobja), **Zakon o računovodstvu** ter ostale podobne uredbe in pravilniki (Ministrstvo za finance 2011). Potem je tu še **Zakon o javnih uslužbencih**, ki naj bi zagotovil enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v JU s ciljem načrtno in gospodarno porabe proračunskih sredstev ter mehanizme za racionalizacijo poslovanja.

6) Avtonomnost in delegiranje

Avtonomija označuje samostojnost pri *odločanju* in *delovanju* organizacije, njenih delov ali posameznikov ter *odgovornost*, ki jo javne funkcije prinašajo. V upravi se odraža avtonomija stroke nasproti vplivu politike, ki je hkrati posledica ločitve politične in operativne ravni delovanja, torej osredotočanja na usmerjenost in ne na izvajanje, kar smo obravnavali že pri prvem načelu. Iz usmerjenosti k avtonomnosti izhaja ideja decentralizacije kot prenosa strateških funkcij na nižje hierarhične nivoje odločanja

(Kovač 2000, 281), kar bomo obravnavali pri naslednjem načelu – decentralizaciji. V slovenski upravni praksi delegiranje nalog na nižje hierarhične položaje ne spremlja ustrezno delegiranje odgovornosti na razpolaganje z viri (npr. nadzor centralne ravni nad finančnimi viri) in pristojnostmi za izvedbo teh nalog, kar ustvarja časovni zamik med identifikacijo problemov in njihovim reševanjem (Stanonik v Ferfila 2007, 183). Kljub močnemu poudarjanju avtonomije strokovnih odločitev mora biti nujno zagotovljena politična podpora (Kovač 2000, 290), kar zopet nakazuje na povezanost in medsebojni vpliv uprave in politike. Obstajajo pa tudi omejitve pri obeh, kar se kaže v izvoru moči. Izvori moči za politiko so: legitimnost, kontrola nad finančnimi sredstvi, funkcija politike kot predstavnice javnosti in možnost kadrovanja v upravi. Izvori moči uprave so: posredovanje informacij in strokovnega znanja, implementacija političnih odločitev, stabilnost in stalnost uprave, rast, hitrejše reagiranje, poudarjanje apolitičnosti in strokovnosti, možnost oblikovanja javnega mnenja skozi obveščanje javnosti.

Ker za Slovenijo ni značilna niti popolna avtonomija niti stroga hierarhija notranje delitve dela in odločanja, se je izoblikovala hierarhična uprava, ki jo je moč posodobiti z znižanjem ravni stroge vertikalne komunikacije s pomočjo informatizacije (primer je e-poslovanje) ter z vpeljavo dinamičnih struktur, kot je npr. projektno delo, ki skrbi za večjo moč skupinskega odločanja (Ferfila in drugi 2007, 183–185). V te namene je Vlada RS že leta 1999 oblikovala posebno metodologijo vodenja projektov v državni upravi – PRINCE (*ang.* Project in Controlled Environment) pod tehničnim okriljem Službe za sistem kakovosti pri CVI. Prva verzija metodologije je bila razvita za projekte s področja *informacijske tehnologije*, kasneje pa se je uveljavila na vseh področjih projektne delo. PRINCE zahteva poslovno utemeljitev projektov (smotrnost ciljev, stroškov in rezultatov) ter podaja stalen nadzor nad viri skozi celoten cikel projekta (CVI 2011).

Večjo avtonomijo naj bi v slovenski javni upravi vzpostavil:

- **Zakon o javnih agencijah**: določa novo statusno obliko nosilcev javnih pooblastil – javne agencije, za katere je bistvena relativna *neodvisnost* od ustanovitelja, prav tako pa *samostojnost* pri organiziranju lastnega dela, ki je tako hitrejše in učinkovitejše. Gre za prenos ožjih funkcij državne uprave v širši javni sektor z namenom učinkovitejšega izvajanja upravnih nalog;

- **Zakon o inšpekcijskem nadzoru**: zagotavlja zakonski okvir za učinkovitejše in bolj koordinirano delo inšpekcij z večjimi pooblastili in samostojnostjo delovanja;

- *Zakon o državni upravi ter Zakon o javnih uslužbencih* (Kovač 2000, 1041).

Omenjeni zakoni določajo nosilce strateške in operativne funkcije v JU ter zagotavljajo večjo avtonomnost posameznih organov pri odločanju.

Stanonik (2000, 303–304) pravi, da je v odnosu uprava-uporabnik treba prenesti določene naloge, pristojnosti in odgovornosti tudi na državljane same in s tem zagotoviti avtonomnost vsakemu posamezniku. Državljeni morajo imeti občutek in dejansko moč nad delovanjem državne uprave, vemo pa, da so v praksi slednji odvisni od njenih storitev, hkrati pa ima uprava zelo močno vlogo in je v nadrejenem položaju do posameznika.

7) Decentralizacija (in delegiranje odgovornosti)

Decentralizacija zajema različne obsežnosti, zato obstaja več vrst decentralizacij. Nas zanima predvsem decentralizacija v političnem smislu, kjer gre za delitev funkcij *odločanja, izvrševanja in nadzora*²⁴ na več oblastnih struktur, in ne zgolj v organizacijskem (oz. teritorialnem) smislu (Ferfila in drugi 2007, 216). Slednje kljub ploščenju hierarhičnih ravni in ustanavljanjem relativno avtonomnih oddelkov vedno ne odraža tudi decentralizacije pristojnosti za sprejemanje ključnih odločitev.

Za slovensko državno upravo je značilen *centraliziran* sistem z *dekoncentracijo* izvrševanja upravnih nalog na lokalni ravni na upravnih enotah in izpostavah. To pomeni, da gre predvsem za prenos gole izvršilne funkcije na nižje hierarhične ravni, nadzor in odločanje pa ostajata centralizirana. Pojem dekoncentracije glede upravnih enot zakonsko določa, da se za posamezna območja organizirajo upravne enote za izvrševanje z zakonom določenih nalog uprave, ki zaradi narave ali načina dela zahtevajo dekoncentrirano opravljanje nalog (Ferfila in drugi 2007, 186–187). Centralizacija državne uprave s svojo hierarhično strukturo poleg izmikanja odgovornosti otežuje tudi prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju (Kovač 2000, 289–290). Zato bi prenos pristojnosti na lokalno raven s funkcijo odločanja (ne le izvrševanja) prinesel pozitivne spremembe. Lokalne oblasti so bolj usmerjene k svojim uporabnikom, bolje razumejo in rešujejo njihove probleme, so bolj prilagodljive, ustvarjalne, odzivne ter cenejše.

²⁴ Prenos vseh treh funkcij predstavlja najvišjo stopnjo decentralizacije – sem spadajo t.i. neodvisne regulatorne agencije (npr. za trg vrednostnih papirjev, telekomunikacije, energijo) (Ferfila in drugi 2007, 218).

Centralizacija je tako razvidna iz zakonsko določenega razmerja med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami (npr. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*), smiselna zaradi majhnosti upravnih enot za racionalni potek upravnega procesa; na ravni lokalne samouprave pa pretirano naraščanje števila občin terja uspešno koordinacijo in pregled nad delom (Ferfila in drugi 2007, 183–188).

Nobena ureditev ni optimalna. Na ravni države je potrebno vzporedno delovanje v obeh smereh, centralizaciji in decentralizaciji, npr. večja decentralizacija pri izvajanju in hkratna večja centralizacija nadzora. Problem, ki se pojavlja tudi v slovenski praksi, je v tem, da določeni pojavi, tudi decentralizacija, potekajo v povezavi s prioriteta politične opcije bolj kot na podlagi analize procesov v upravi in širše (Ferfila in drugi 2007, 219).

Načelo decentralizacije se navezuje na načelo usmerjanja (namesto izvajanja) ter na avtonomijo. Zato so za delno realizacijo tega načela poskrbeli isti, že obravnavani zakoni, npr. namen Zakona o javnih uslužbencih je decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah ter istočasno centralizirati in okrepiti nadzor (Kovač 2000, 1042).

Decentralizacija odločanja naj bi torej izhajala iz razmejitve pristojnosti med strateškim in operativnim nivojem, s čimer se pristojnosti in odgovornosti prenašajo na nižje hierarhične ravni, paradržavne agencije ali celo v privatni sektor.

Večje možnosti decentralizacije z uvedbo pokrajin?

Pokrajina naj bi opravljala naloge lokalnega, regionalnega in državnega pomena. To nakazuje na obsežne pristojnosti, kar pomeni, da bi bilo smiselno uvesti večje pokrajine. Kot opozarja dr. Vlaj (v Gegič 2010) bi se z uvedbo majhnih pokrajin okrepil centralizem. Prav tako je ključno, da ima pokrajinska samouprava ustrezen sistem financiranja, torej neodvisen, lasten vir.

Decentralizacija, kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti, je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah. Pri nas pa se ta proces še ni začel. Vzroki so: nepoznavanje bistva lokalne samouprave (LS), odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, pomanjkanje političnega konsenza o vsebini in o poteku reforme LS. Vsekakor je treba zakonsko urediti vse v zvezi s pokrajinami, prav tako tudi razmerje pokrajina-država ter

pokrajina-občina. Ta razmerja določajo prerazporeditev pristojnosti med državo, pokrajinami in občinami ter novo ureditev finančno-materialnih vprašanj med njimi. Potreben je kritičen pregled in poprava pripravljene »pokrajinske« zakonodaje z vidika, da je temeljni namen ustanovitve pokrajin v Sloveniji *decentralizacija oblastnih funkcij* in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven (Gegič 2010).

Ker v Sloveniji lokalna javna poraba znaša le 12 %, je tukaj nujna *finančna in politična decentralizacija* tako pri pokrajinah kot pri občinah, da bodo sposobne prevzemati nove naloge in dodatna finančna sredstva.

Strokovnjaki trdijo in pozivajo, da so pokrajine nujne za decentralizacijo. Vendar si politika slednje razlaga po svoje – v resnici pa so pokrajine manjkajoča struktura; le-te bi namreč lahko prispevale k hitrejšemu, enakomernejšemu razvoju. Narobe so se lotili tudi predloga zakona, ki bi kar naenkrat, brez argumentacije, nekaj sto pristojnosti – ki se morajo sicer pridobivati postopno – preložil na pokrajine. Katere pristojnosti naj se prenesejo mora določiti stroka in ne politika. Prava decentralizacija poleg prenosa pristojnosti v izvorno pristojnost pokrajin pomeni tudi *fiskalno decentralizacijo*. Pokrajine so torej ustavno že določene (od leta 2006). Vprašanje je le, kakšne pokrajine želimo in da to končno tudi udejanimo (Vlaj 2010a).

Slovenska lokalna samouprava naj bi bila »v krizi«, zaostaja tudi za evropskimi načeli in standardi na področju lokalne in regionalne demokracije oz. samouprave. RS bi morala sprejeti Strategijo nadaljnjega razvoja lokalne samouprave *na temelju objektivne in kritične analize ustrezne zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi*, pri tem pa upoštevati tudi evropska načela in standarde ter kot pomemben cilj zajeti tudi decentralizacijo Slovenije.

Uvedba nove regionalne stopnje v upravni sistem RS ni mogoča brez radikalnega posega v državno upravo, saj gre v bistvu za decentralizacijo državne uprave – za prenos velikega dela njenih nalog v izvorno pristojnost novo ustanovljenih pokrajin (Vlaj 2010b).

Ustanovljen je bil *Strateški svet za regionalizacijo in decentralizacijo*, ki ga je imenoval predsednik vlade RS. Začrtal naj bi strateške smernice vlade glede pokrajin. Na prvi seji, maja 2009, je zavzel stališče, da je s strokovnimi pripravami na uresničitev ciljev regionalizacije in decentralizacije treba nadaljevati kljub ali pa prav zaradi težkih gospodarskih razmer (SVLR 2009). V roku enega leta se je Svet sestal štirikrat, nato pa je njegovo delo zamrlo (SVLR 2010). Pokrajine pa niso več eden od prioritarnih vladnih

projektov. V osnutku novega zakona o skladnem regionalnem razvoju se omenja regionalizacija, pokrajine pa naj bi izginile iz besedila. Poraja se vprašanje, ali se bo aktualna vlada še kaj ukvarjala s pokrajinami (Dnevnik 2011).

Vedno večje število majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih nalog, ki jih zato namesto njih (še vedno) opravlja država, kar krepi njeno moč in *centralizacijo*. Torej obstaja potreba po združevanju (pre)majhnih občin. Vendar pa razkoraka med dejanskim stanjem in pozitivno pravno ureditvijo na področju LS nikakor ni mogoče zmanjšati ali odpraviti le s spremembami in dopolnitvami posameznih določb Zakona o LS in drugih predpisov, temveč so potrebne sistemske spremembe (Vlaj 2010b).

8) Konkurenčnost

To načelo ne obravnavamo z vidika konkurence med državno upravo in privatnim sektorjem, ampak kot nasprotje med konkurenco in monopolom, saj v tem primeru konkurenčnost zvišuje raven kvalitete produktov in storitev. Prednost uvajanja tržnih ukrepov je tudi večja učinkovitost, prilagodljivost zahtevam uporabnikov, večje zadovoljstvo zaradi dosežene kvalitete, višja stopnja inovativnosti in dinamike, kar posledično vodi v učinkovito in odzivno upravo (Ferfila in drugi 2007, 190).

Konkretno gre za prijeme, kot so: primerjanje rezultatov in zgledovanje po najboljšem (*ang.* benchmarking); nagrajevanje javnih managerjev; vrednotnice, ki z vnovčevanjem uresničujejo pravico do izbire; obveznost javnih razpisov; konkurenčnost v politiki upravljanja s človeškimi viri; decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave (kvazitrgi); sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev itd. (Kovač 2000, 282). Pri tem je JU odgovorna le za zagotovitev izvajanja storitev in ne za izvajanje samo, kar je povečini naloga privatnega sektorja, ki z uvajanjem konkurence posredno povečuje učinkovitost JU (Stanonik 2000, 304).

Vsi tržni ukrepi (od privatizacije do koncesije) pomenijo zblíževanje javnega in zasebnega sektorja, kar se odraža v javno-zasebnem partnerstvu (JZP). V Sloveniji je bil konec leta 2006 sprejet krovni **Zakon o javno-zasebnem partnerstvu** (ZJZP). 2. člen Zakona navaja:

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v

javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu (ZJZP 2006, 2. čl.).

V II. delu Zakona (ZJZP 2006, 23–25. čl.), je zapisano, da se razmerje JZP lahko izvaja kot razmerje *pogodbenega partnerstva* – sem spadata javnonaročniško partnerstvo ali koncesijsko partnerstvo – ali kot razmerje *statusnega partnerstva*. Pogodbeno partnerstvo se izvaja skladno s tem zakonom in *Zakonom o javnem naročanju* ter/*ali zakonom, ki ureja gospodarske javne službe*. Statusno partnerstvo se izvaja skladno s tem zakonom; *zakonom, ki ureja gospodarske javne službe*, in *zakonom, ki ureja javne finance*.

Treba se je zavedati, da je konkurenčnost gospodarstva pogojena s konkurenčnostjo infrastrukture, ki ga obkroža, v tem primeru pa je zelo pomemben del te infrastrukture, država in njen aparat (Mrkaić 2004).

Mednarodne primerjave iz leta 2002 (npr. WEF 2002) so pokazale zaostanek Slovenije za državami v EU pri skoraj vseh pomembnejših elementih konkurenčnosti. Za Svetovni gospodarski forum je bilo pripravljeno Poročilo o globalni konkurenčnosti 2001–2002, kjer Slovenija po BDP/prebivalca (po notranji kupni moči) zavzema 26. mesto med 75-imi državami. Za njo so bile vse države v tranziciji, od držav EU pa Portugalska in Grčija. Po indeksu razvojne konkurenčnosti, ki kaže srednjeročne razvojne perspektive – možnosti za rast narodnega gospodarstva v naslednjih petih letih, se Slovenija uvršča na 31. mesto (pred njo sta Madžarska, Estonija in Portugalska). Najslabše se uvršča pri indikatorjih, ki so povezani z vlogo države – makroekonomsko okolje (nerazvitost kapitalskih trgov in težak dostop do rizičnega kapitala), nacionalno podjetniško okolje, inovativno okolje. Če želi Slovenija obdržati relativno raven BDP-ja, potrebuje korenite spremembe; torej zmanjšanje vloge države v gospodarstvu, odpravljanje tržnih nepravilnosti, predvsem pa *učinkovitejši* način delovanja vlade in pravnega sistema ter oblikovanje prijaznega okolja podjetnikom in posameznikom (ARRS 2002).

Raziskava iz leta 2009 (statistični podatki iz leta 2008), na svetovni lestvici konkurenčnosti, Slovenijo uvršča na 32. mesto (od 57-ih držav). Glede na analize prejšnjih let je zaznati dolgoročno napredovanje (38. mesto l. 2004, 43. mesto l. 2005, 39. mesto l. 2006, 40. mesto l. 2007, 32. mesto l. 2008). Najbolj je napredovala na

področju vladne učinkovitosti, ekonomske uspešnosti in infrastrukture (Ministrstvo za gospodarstvo 2009).

Konec leta 2010 kaže drugačno sliko – Slovenija je padla na 45. mesto. Med vsemi članicami EU se uvršča na 17. mesto, za seboj je pustila le Portugalsko, Italijo, Malto, Slovaško in Grčijo. Poslovanje podjetij v naši državi po ugotovitvah Svetovnega gospodarskega foruma najbolj ovirajo dostop do financiranja, *birokratske ovire*, stroga ureditev trga dela ter davčne stopnje in davčna zakonodaja (Delo 2010).

Glede na gospodarsko in finančno krizo se stanje ni moglo izboljšati. Slovensko gospodarstvo čuti močne posledice, ki bodo zaznamovale daljše obdobje v prihodnje. Treba se je lotiti temeljitih sprememb, ki so zajete v Slovenski izhodni strategiji (februar 2010). Cilj strategije je dolgoročno vzdržna gospodarska rast, ki se bo dosegla z ukrepi ekonomske politike, strukturnimi ukrepi in institucionalnimi prilagoditvami (SVREZ 2011).

UMAR v pregledu stanja na tem področju ugotavlja, da je bil upad BDP-ja v času krize v Sloveniji med največjimi v EU, trenutno okrevanje pa je v primerjavi z državami, s katerimi se Slovenija primerja, počasnejše.

In kako je s privatizacijo?

Po desetletju najbolj množične privatizacije in vlaganja certifikatov²⁵ se zdi negativno javno mnenje o naši privatizaciji še bolj podkrepljeno. Nekateri ekonomisti so opozarjali na številna tveganja privatizacije; ob delnem upoštevanju njihovih pripomb smo se vsaj malo manj brezglavo lotili privatizacije kot nekatere nam podobne države. Ker se v zadnjem času spet govori o novem valu privatizacije in umikanju državnega lastništva iz pomembnih podjetij (pa tudi o privatizaciji zdravstva, šolstva), ni odveč, če dobro razmislimo o preteklih izkušnjah in storjenih napakah. Privatizacija je bila najbolj sporno in usodno vprašanje naše tranzicije iz socializma v kapitalizem. Druge ključne komponente, kot sta makroekonomska stabilizacija in mikroekonomsko prestrukturiranje, so bile zaradi boljšega stanja gospodarstva izpeljane dokaj dobro. Kljub različnim pripombam še vedno obstaja vprašanje, kako privatizacijo izpeljati dobro in pošteno. Velika napaka je bila storjena pri privatizaciji zemljišč, kjer so stala podjetja, saj so mnogi kupovali premoženje podjetij le zato, da so prišli do njihovega

²⁵ Veliko ekonomistov je opozarjalo, da je razdelitev prek certifikatov politična prevara, ki privatizacijo obravnava le kot delitev koristi in ne kot delitev odgovornosti (Glavič 2010).

zemljišča, ki bi ga potem lahko prodali. Po besedah Mencingerja (v Glavič 2010), jih tako sploh ni zanimal uspeh, ampak propad podjetja (Glavič 2010).

Leta 2007 je vlada privatizacijo podjetij v državni lasti kljub javno objavljeni strategiji o umiku iz gospodarstva izvajala razmeroma počasi. Tudi privatizacije družb, v katerih je imela delež neposredno RS, še vedno niso bile udejanjene. Precej počasneje od pričakovanj se je začela privatizacija Telekom, Nove KBM, elektrodistribucijskih podjetij; privatizacija Zavarovalnice Triglav pa je obstala celo na mrtvi točki (Oštir 2007).

Leta 2010 so bili nekateri mnenja, da so družbe v državni lasti lahko učinkovite ali neučinkovite, pri čemer je pomembno, da imajo enake možnosti kot zasebna podjetja. Generalni direktor ICPE-ja, Štefan Bogdan Šale (v Gole 2010), meni, da bodo podjetja javnega sektorja tudi v prihodnje igrala pomembno vlogo v gospodarskem razvoju držav. Primeri podjetij v javnem sektorju, ki so v državni lasti v hitro rastočih državah, kažejo, da ta podjetja lahko primerljivo poslujejo s podjetji iz zasebnega sektorja. Po njegovem mnenju bo glavni izziv za ta podjetja, kako na novo opredeliti javno-zasebno partnerstvo, da bo razvoj v teh podjetjih vzdržen, tržno usmerjen in družbeno odgovoren. Menedžment v teh podjetjih ne sme imeti političnih ciljev, temveč strategijo lastnega in družbenega razvoja.

Slovenija bi morala delno privatizirati svojo lastnino in privabiti zasebni kapital. Država ja namreč 23-odstotni lastnik v gospodarstvu, kar je med večjimi deleži v EU. Čeprav čas za prodajo trenutno ni najboljši, saj so se cene delnic zaradi krize znižale, naj bi priložnost za privatizacijo še prišla.

Nekdanji brazilski finančni minister Rubens Ricupero (v Gole 2010) meni, da je država lahko včasih boljši lastnik, kajti z državnimi podjetji lahko postane bolj mednarodno konkurenčna. Državno lastništvo naj bi bilo torej upravičeno le v podjetjih, ki prinašajo dobiček (Gole 2010).

Razlog za privatizacijo je torej neučinkovito in slabo poslovanje pod državno lastnino, kjer podjetja poslujejo z izgubo. Finančna kriza potemtakem ni ugoden čas za prodajo, vendar pa je privatizacija povečini neizbežna in nujna.

Politiki so na nek način v privatizacijo prisiljeni - bodisi zaradi slabega poslovanja podjetij v državni lasti bodisi zato, ker v pričakovanju volilnega poraza te moči ne želijo prepustiti konkurenčni politični opciji, zagotoviti si želijo politični vpliv (to bolj »diši« po korupciji kot privatizaciji). Medtem ko z ekonomskega vidika privatizacija ni cilj, ampak sredstvo preko katerega bi povečali *učinkovitost* podjetij in gospodarstva kot

celote, je s političnega vidika mnogokrat prav obratno – privatizacija je cilj, da konkurenčna politična opcija po prevzemu oblasti izgubi del svojega političnega vpliva. Glede na vse to, stanje s katerim se danes soočamo, niti ni tako nenavadno.

9) Preventivno in proaktivno delovanje

Za preventivno in proaktivno delovanje mora organizacija poznati notranje in zunanje okolje, v katerem deluje. Danes je okolje hitro spreminjajoče se in kompleksno, zato se pogosto dogaja, da so spremembe v okolju hitrejše od odzivov nanje. Potrebna je torej dolgoročna *vizija* in vodstveni kader s sposobnostjo *strateškega razmišljanja in načrtovanja*, saj se je le tako mogoče izogniti morebitnim problemom, s katerimi bi se utegnila organizacija srečati v prihodnosti. Javna uprava mora torej vnaprej predvideti in se prilagajati situacijam in ne le reagirati na dogodke, ki so že nastali, in ko je kvečjemu že prepozno za ustrezne rešitve (Upelj 2010). Prav reaktivno delovanje, ki je značilno za slovensko upravo, ostaja na ravni upoštevanja regulative po načelu »delati čim manj napak«. Kot vemo, pa tak način dela ni preventivno usmerjen k odpravljanju vzrokov za določeno stanje, ampak se odpravljajo le posledice. Reševanje problemov v danem trenutku in prepočasno odzivanje pretežno zaprtega sistema vodi tudi do nekontrolirane in pretirane porabe resursov. Takšno neustrezno delovanje vodi v začaran krog. Potrebno se je osvoboditi tudi političnega in intuitivnega načina mišljenja ter pristopiti k analitičnemu načinu delovanja, iskanju novih priložnosti in alternativnih rešitev, usmerjenih v prihodnost (Stanonik 2000, 309; Ferfila in drugi 2007, 193–194). Rešitve za boljše proaktivno delovanje lahko gradimo na temelju t.i. učeče se organizacije. Tako bi slovenska uprava dobila še kako potrebno usmeritev na področju oblikovanja poslanstva in določanja za širok krog sprejemljive in proaktivne vizije.

Večina organizacij v Sloveniji se še ni odločila za pristop k učečim se organizacijam, ker so še vedno prepričane, da zaposleni bolj potrebujejo njih kot pa obratno, prav tako niso še pripravljene spremeniti organizacijske strukture. Koncept učeče se organizacije predstavlja drugačen odnos do znanja v podjetjih; posega v samo organizacijo, način vodenja in način razmišljanja celotnega podjetja. Učeča se organizacija temelji na višji organizacijski kulturi, drugačnemu načinu komuniciranja in ravnanja z znanjem ter na spoštovanju vsakega zaposlenega. Slednji poznajo poslanstvo svojega podjetja, so zavezani k skupnim ciljem in soustvarjanju strategije, delujejo samostojno, odgovorno, motivirano in so za svoje dosežke nagrajeni (Soršak 2008).

Kot vidimo, se je za takšno delovanje in usmeritve v upravi treba lotiti temeljitih, sistemskih sprememb. Prav tako je potrebno spremeniti mišljenje, navade, se poistovetiti z upravo, oblikovati in izboljševati programe usposabljanja, izobraževanja, nagrajevanja, napredovanja javnih uslužbencev itd. Naš sistem javnih uslužbencev z načrtnim usposabljanjem v praksi še zdaleč ni primerljiv s tem. Treba je zaznati dejanske potrebe po usposabljanju, vanje vključiti tudi nosilce odgovornosti, ki poleg zakonskih ovir predstavljajo zaviralce v analiziranju potreb in evalvaciji učinkov usposabljanja. Sčasoma bo torej upravo, v želji po obstanku, napredku in boljšemu poslovanju, potrebno preoblikovati v učečo se organizacijo in vrednotenju njenih dosežkov.

10) Tržišče in tržnost

Načelo tržnosti je povezano z načelom konkurenčnosti. Zato pomanjkanje konkurenčnih elementov v slovenski upravi pomeni tudi pomanjkanje tržnih ukrepov. Upravi morajo s svojo usmerjevalno in regulativno funkcijo, za uspešno delovanje trga pomagati tudi drugi deli družbe, saj sama nima na razpolago zadosti resursov za rešitev težav in nalog, ki se nenehno pojavljajo.

Nekateri avtorji državi očitajo, da s svojo regulativo uničuje prosti trg. Kljub vsemu pa je v določenih primerih vmešavanje države v gospodarstvo dopustno, in sicer:

- da zagotovi čim boljše delovanje trgov in regulira monopole, npr. kvalitetno razsojanje v primerih zlorabe prevladujočega položaja na trgu in kar se da hitro in pravično razsojanje v sodnih primerih;
- da intervenira takrat, kadar gre za suboptimalno delovanje trgov zaradi zloma koordinacije (npr. bančna panika, ki jo mora preprečevati monetarna oblast – širša država) ali *Pareto* suboptimalnih izidov delovanja trga, ki so posledica t.i. zapornikove dileme in tistih motenj, ki nastanejo zaradi manjkajočih trgov (npr. onesnaževanje in prometna gneča na cestah);
- da skrbi za proizvodnjo javnih dobrin in za subvencioniranje tistih dejavnosti, ki imajo pozitivne eksternalije za družbo, npr. subvencioniranje izobraževanja.

Drugi posegi, torej subvencioniranje podjetij ali panog, kontrola cen (kadar ne gre za monopole), iskanje »perspektivnih panog« ipd. pa so nedopustni iz razlogov, ki so naštetih zgoraj (Mrkaić 2004).

Tržnost v upravi je omejena z: odvisnostjo dela od politike, ki ima v rokah najpomembnejše odločitve; zakoni in predpisi, ki onemogočajo prosto avtonomijo in fleksibilnost; zaščito javnega interesa pred ekonomsko (profitnimi) cilji; pomanjkanjem strateškega razmišljanja in odsotnostjo ugotavljanja uspešnosti dela, ki še vedno ni izhodno naravnana ipd. (Ferfila in drugi 2007, 195–196).

Problem trga se lahko rešuje na različne načine. Eden izmed načinov je privatizacija, ki ima velikokrat negativen prizvok, kljub temu pa prinaša kar nekaj pozitivnih učinkov.

Rop (2006) meni, da za mnogo držav ni mogoče statistično značilno potrditi korelacije med gospodarsko rastjo in obsegom privatizacije. Hkrati empirične analize kažejo, da so hitreje »množično« privatizirana podjetja uspešnejša in bolj konkurenčna. Izraža tudi strinjanje s kritiki, ki trdijo, da se druga faza privatizacije podjetij v Sloveniji, ki ni bila predmet »množične« privatizacije, pripravlja in izvaja prepočasi. Moramo pa se zavedati, da izkušnje kažejo, da privatizacija ne pomeni nujno niti večje učinkovitosti niti umika politike (države) iz gospodarstva.

8.3 Rezultati (realizacija) reforme javne uprave v Sloveniji

Prva naloga slovenske javne uprave je zakonito poslovanje, sledi upoštevanje načela usmerjenosti k uporabniku, ekonomičnosti, uspešnosti in učinkovitosti.

Najtežje je ideje spremeniti v dejanja oziroma ustrezno uporabiti nenapisana načela pri izvajanju konkretnih ukrepov na posameznih področjih reform.

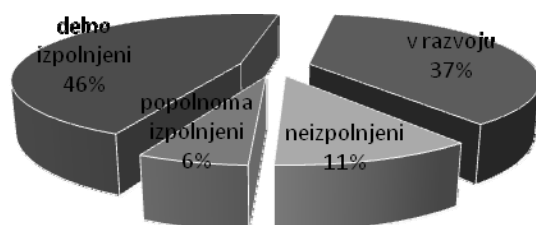
Načela dobrega vladanja se v Sloveniji pojavljajo v teoriji (in bolj počasi v praksi) od leta 2003 v sklopu sprejetih strategij razvoja Slovenije.

Za modernizacijo uprave so izredno pomembni cilji, vendar niso zadostni. Treba je ustvariti tudi okoliščine, v katerih jih je mogoče doseči. Za uspešno preobrazbo uprave sta potrebni še politična volja in podpora, zadostna sredstva, čas ter postopna implementacija. Kot zglada je v Sloveniji to deloma zagotovljeno, sprejetih je bilo tudi kar nekaj strategij, ki so večinoma usklajene z načeli in vrednotami NJM. Vendar pa so za vidne objektivne rezultate reforme potrebne večletne izkušnje in prakse.

Pri analiziranju reformnih ciljev se srečamo z vprašanjem njihove realizacije. Pri tem moramo upoštevati dejstvo, da so ti podatki zaznamovani z nenamerno subjektivnostjo, saj so pridobljeni zgolj na podlagi strokovnih mnenj in ne toliko na konkretnih, natančnih in neovrgljivih dejstvih. Analiza, ki je zajela vseh 171 ciljev, določenih v prvih dveh nacionalnih strategijah, pojasnjuje stanje glede njihove uresničitve. Rezultati,

ki se nanašajo na stanje do začetka leta 2006, so prikazani spodaj (glej Diagram 8.1). Čeprav slika ni absolutna, kaže slabo implementacijo reformnih ciljev upravnega sistema. To je mogoče pripisati preveč ambicioznim ali ohlapno določenim ciljem; nekateri so odvisni tudi od politične volje. Evalvacijo realne vrednosti teh podatkov še dodatno otežuje dejstvo, da so nekateri cilji dolgoročno usmerjeni. Na splošno pa so bili cilji dobro pripravljene in realni, le izvedeni so bili počasneje od načrtovanega (Kovač in Francelj 2008, 93–102)

Diagram 8.1: Struktura izvedenih ciljev, določenih v reformnih strategijah javne uprave



Vir: Šab v Kovač in Francelj (2007, 102).

Gospodarski kazalniki so mnogo bolj pomembni merilniki vladne uspešnosti. Upravna reforma naj bi bila usmerjena k povečanju konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva in naj bi potekala na podoben način kot v ostalih (posebej EU) državah. Makroekonomski kazalci so v slovenski upravi znotraj EU povprečja, v zadnjih letih je zmanjšala javno porabo od 47 % na 42 % BDP-ja. Nekateri ostali indikatorji pa povzročajo zaskrbljenost.

Reforma slovenske JU je obsežna, zajema vsa upravna področja iz funkcionalnega, organizacijskega, managerskega in procesnega vidika. Sprva je bila pozornost usmerjena na normativno stran reform, predvsem na naloge in strukturo uprave. Kritike so se nanašale na dejstvo, da reforma ne more biti uspešna zgolj s spremembo zakonodaje (Kovač in Francelj 2008, 103–104).

Vprašanje hitrosti reform je povezano z vprašanjem učinkovitosti preoblikovanja sistema, ki ga je tako v Sloveniji kot drugod nemogoče meriti ravno zaradi pomanjkanja vnaprej oblikovanih ciljev in kazalnikov evalvacije, kakor tudi nezadostnega splošnega soglasja v prid reforme. Mnenja glede učinkovitosti slovenske upravne reforme se močno razlikujejo tako v akademskih kot praktičnih krogih. V splošnem lahko rečemo,

da sta institucionalni in normativni okvir dokaj primerna, medtem ko je zaznati pomanjkanje iščočih rešitev v soglasju s poslovnim sektorjem in ostalimi družbenimi skupinami. Prva lastnost je delno podprta s precejšnjo kontinuiteto sistema s prejšnjimi sistemi (npr. tranzicija). Druga značilnost je lahko domnevno zmanjšana, če ne povsem odstranjena s pomočjo t.i. *dobrega vladanja*, kjer ima vlada vlogo koordinatorja družbenih skupin v smislu participativnega strateškega načrtovanja in doslednega izvajanja sprejetih javnih politik. Zato bi bilo potrebno pripraviti akcijski načrt (z možnostjo prilagoditve), ki bo opredeljeval operativne dejavnosti, odgovorne organe in skrajne roke ter možne izjeme in njihovo utemeljitev. Prioritetne naloge morajo biti povezane za zagotovitev optimalnih rezultatov (Kovač in Francelj 2008, 109–110).

9PRIMERJALNI POGLED MED DRŽAVAMI

Tabela 9.1: Primerjalni pogled tipov držav v nekaterih ključnih točkah

	Anglo-amerika	Kontinentalna Evropa	Srednja in Vzhodna Evropa	Slovenija
Izhodišče-tradicija	Westminstrski sistem	Rechtsstaat	Tranzicija	Tranzicija
Management	Vodilna na področju uvajanja idej NJM v javni sektor	Uvajanje NJM v delovanje JU omejeno zaradi togih birokratskih struktur in pravnih ovir	Omejena vloga NJM pri reformah	Uvajanje NJM idej v delovanje JU omejeno

10ZAKLJUČEK

Ideje novega javnega managementa so zajele mnogo držav z raznolikimi zgodovinskimi in kulturnimi tradicijami, političnimi in upravnimi sistemi. Kar je povsem razumljivo z vidika globalizacijskih tokov in vplivnih mednarodnih institucij, ki širijo prevladujoče ideje. Evropska unija z nekaterimi skupnimi smernicami in regulativami deloma vpliva na delovanje in strukturo posameznih nacionalnih uprav. Z zmanjševanjem moči nacionalne države bi pričakovali nastanek enotnega upravnega modela. Vendar to ne drži, saj vsaka država poseduje drugačno izhodiščno stanje, kar večinoma, kljub morebitnim istim ciljem, vodi do povsem različnih rezultatov reform. Prav tako so si države po svoje razlagale ideje in koncepte reform ter se zato drugače lotile posodabljanja svojih javnih uprav.

Skupina anglo-ameriških držav je bila vodilna na področju uvajanja idej NJM v delovanje javnega sektorja. Medtem pa so ostale države zaradi obstoječih struktur in tradicij bolj podpirale modernizacijo in demokratizacijo kot uvajanje tržnih načel v svoje upravne sisteme. Države kontinentalne Evrope z drugačno pravno tradicijo so bile najmanj dovzetne za ideje NJM, svoje reforme so prilagodile nacionalnim razmeram ter sledile različnim reformnim usmeritvam. Prav tako se te države najbolj približujejo tradicionalnemu modelu javne uprave. Evropski upravni prostor tako v svojem bistvu ostaja weberianski ter na tak način nasprotuje idejam NJM. Koncept neoweberianske države posodablja weberiansko tradicijo in se zavzema za nadgradnjo obstoječega stanja. Prav tako išče izhodišče v konceptu države, njeni neodvisnosti od družbe ter krepitvi z zakoni, predpisi itd. Obstaja mnenje, da sodobni procesi, kot so trajnost, dinamičen razvoj, inovativnost in tehnologija, vzpodbujajo vlogo države pri gospodarski rasti, kar ne kaže na njen umik iz sfere gospodarstva. Hkrati pa država pridobiva moč tudi na drugih področjih.

Problemi pri prenosu tržnih idej v uprave držav SVE izvirajo iz izkušenj ob tranziciji in ostankov prejšnjega komunističnega sistema. Pomanjkanje izkušenj in empiričnih ocen lastnih potreb ter zmogljivosti so še dodatno omejile uvajanje managerskih idej v delovanje uprave. Ker Slovenija prav tako izhaja iz podobnih razmer, se sooča s podobnimi izkušnjami in omejitvami. Prav tako je bilo treba zgraditi nove temelje političnemu in upravnemu sistemu ter šele nato začeti s posodabljanjem javne uprave. Kot vidimo smo se v Sloveniji pretežno lotili normativnega urejanja upravne reforme. Sprejeli smo več sistemskih zakonov, isti zakon je urejal celo več področij upravne reforme. Tudi sprejete strategije se ujemajo z načeli in vrednotami NJM. Vendar pa so za vidne objektivne rezultate reforme potrebne večletne izkušnje in prakse. Empirični dokazi so pomanjkljivi; za evalvacijo je torej še prezgodaj.

Reforme NJM so bile večinoma le delno realizirane; razloga za to sta tudi pomanjkanje politične volje ter nezadostna (finančna) sredstva, ki vplivajo na časovni zamik med identifikacijo problemov in njihovim izvajanjem. Prav tako ne obstaja mehanizem, ki bi objektivno meril uspešnost (rezultate) reform. Teoretične zasnove so bile dokaj šibke v praksi.

Javne uprave so se torej reformirale in modernizirale, vendar ne na način, ki so ga »predpisale« anglo-ameriške države, ampak v obsegu lastnih zmogljivosti in upoštevanju nacionalnih posebnosti. Kljub globalizacijskim procesom imajo kulturne in

politične sile velik vpliv na usmeritve upravnih reform. Zdi se, da si države še najbolj prizadevajo doseči učinkovito javno upravo.

Prenos izkušenj med državami torej zagotavlja konsolidacije prvin NJM v državah z drugačno kulturno, zgodovinsko in upravno tradicijo kot jo imajo »izvirne države« koncepta NJM, zato lahko potrdimo na začetku zastavljeno hipotezo.

11 LITERATURA

1. ARRS (Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS). 2002. *Izhodišča ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001–2006*. Dostopno prek: <http://www.arrs.gov.si/sl/razpisi/02/inc/izhodišca.pdf> (1. marec 2011).
2. Athabasca University. 2011. *Module of Parliamentary Democracy*. Dostopno prek: http://www.athabascau.ca/govn/parliamentary_democracy/chapters/index.html (18. april 2011).
3. Australian politics. 2011. *Westminster System*. Dostopno prek: <http://australianpolitics.com/key-terms/westminster-system> (19. april 2011).
4. Boštjančič, Stojan. 2009. *Model ocenjevanja delovne uspešnosti v javni upravi*. Magistrsko delo. Dostopno prek: <http://dkum.uni-mb.si/IzpisGradiva.php?id=11100> (5. marec 2011).
5. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
6. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
7. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
8. Center Vlade RS za informatiko. 2001. *Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*. Dostopno prek: http://www.gov.si/cvi/slo/index_slo.htm (20. februar 2011).
9. --- 2004. *Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 (verzija 1.4)*. Dostopno prek: <http://www.gov.si/cvi/> (20. februar 2011).
10. --- 2011. *Metodologija vodenja projektov v državni upravi*. Dostopno prek: <http://www.gov.si/cvi/slo/projb/cvi-mvp.htm> (25. februar 2011).
11. *Delo*. 2008. Slovenija naj temeljito zniža javno porabo, 1. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/54331> (23. februar 2011).
12. --- 2010. Slovenija zdrsnila po lestvici konkurenčnost, 9. september. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/120752> (1. marec 2011).
13. *Demokracija*. 2011. Ekonomsko svobodo v Sloveniji ovirata korupcija in visoka javna poraba, 14. januar. Dostopno prek: <http://www.demokracija.si/index.php/slovenija/politika/4808-ekonomsko-svobodo-v-sloveniji-ovirata-korupcija-in-visoka-javna-poraba> (23. februar 2011).

14. *Dnevnik*. 2011. Zakon o skladnem regionalnem razvoju uspešno skozi drugo obravnavo, 4. februar. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042422315> (27. februar 2011).
15. Drechsler, Wolfgang. 2005a. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*. Dostopno prek: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm> (24. marec 2011).
16. --- 2005b. The Re-Emergence of »Weberian« Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European perspective. *Halduskultuur*. Dostopno prek: http://www.halduskultuur.eu/hk_06/Wolfgang%20Drechsler%2094-108.pdf (28. marec 2011).
17. --- 2009. Towards a Neo-weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*. Dostopno prek: <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/19/22> (23. marec 2011).
18. Easterby - Smith, Mark, Richard Thorpe in Andy Lowe. 2007. *Raziskovanje v managementu*. Koper: Fakulteta za management.
19. E. Lynn, Laurence. 2003. Recent Trends in Public Management. *Družboslovne razprave* XIX (42). Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr42Lynn.PDF> (31. marec 2011).
20. --- 2008. *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Dostopno prek: http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf (11. marec 2011).
21. E. Warren, Mark in Hilary Pearse. 2006. *The Separation of Powers and Democratic Renewal of Westminster Systems*. Dostopno prek: http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/warren/Separation_of_Powers_and_Westminster_Systems_Draft_1.pdf (20. april 2011).
22. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in the public services*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: Macmillan Press Ltd.
23. Ferfila, Bogomil. 1994. *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: Enotnost.
24. Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač in John Loxley, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. *Finance*. 2003. Novosti, ki jih prinaša Zakon o javnih uslužbencih, 27. junij. Dostopno prek: http://www.finance.si/51593/Novosti_ki_jih_prina%20B9a_Zakon_o_javnih_uslu%20Bebencih (17. februar 2011).

26. Gegič, Slavko. 2010. *Veliko število pokrajin vodi v centralizacijo*. Dostopno prek: <http://www.lds.si/si/arhiv/zapisi/6645/detail.html> (26. februar 2011).
27. Glavič, Bojan. 2010. Rop stoletja ostal v žepih peščice. *Nedeljski dnevnik*, 6. januar. Dostopno prek: http://www.dnevnik.si/nedeljski_dnevnik/tema_tedna/1042327760 (1. marec 2011).
28. Gole, Nejc. 2010. Slabi časi za privatizacijo. *Delo*, 8. november. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/128212> (1. marec 2011).
29. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenški sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Halligan, John. 2007. Anglo-american systems: Easy diffusion. V *The civil service in the 21st century: Comparative perspectives*, ur. Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen in Frits M. Van der Meer, 50–64. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
31. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: An introduction*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
32. Kavčič, Bogdan. 2003. *Uspešna organizacijska kultura*. Dostopno prek: <http://www.delavska-participacija.com/clanki/ID030505.doc> (21. februar 2011).
33. Klaric, Matej. 2010. *Menedžment: čarobna paličica ali pot v pogubo*. Dostopno prek: http://www.polituss.si/polituss//index.php?option=com_content&task=view&id=411&Itemid=53 (18. oktober 2010).
34. Kouwenhoven, Vincent. 1993. Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. V *Modern Governance, New Government – Society Interactions*, ur. Jan Kooiman, 119–130. London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.
35. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279–293.
36. --- 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6): 1037–1047.
37. --- 2003. Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. V *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi: Zbornik referatov*, 29–42. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
38. --- 2004. Novi javni management in slovenska uprava. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177–196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

39. Kovač, Polona in Irena Francelj. 2008. Social Context of Public Administration Reform in Slovenia. *Politiška misao XLV* (2). Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf23_24/pdf/2008/UIE/01Apr08/45505124.pdf?T=P&P=AN&K=45505124&EbscoContent=dGJyMNLe80SeprM4y9f3OLCmr0meprVSrqe4SraWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRluePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (24. februar 2011).
40. Kovač, Polona in Bojan Stanonik. 2000. Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 316–329.
41. Kovač, Stanislav. 2006. Simptomi neučinkovitega javnega sektorja. *Finance*, 21. junij. Dostopno prek: <http://www.finance.si/156091> (5. marec 2011).
42. Lane, Jan - Erik. 2000. *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
43. Lord Norton. 2009. *The Westminster system of government*. Dostopno prek: <http://lordsoftheblog.net/2009/03/03/the-westminster-system-of-government/> (19. april 2011).
44. Lycos. 2011. *Westminster System*. Dostopno prek: <http://www.lycos.com/info/westminster-system.html> (18. april 2011).
45. Macur, Mirna. 2010. *Novi javni menedžment*. Dostopno prek: <http://www.sdeval.si/Studijska-knjiznica/Novi-javni-menedzment.html> (22. oktober 2010).
46. Marzel, Kornelija. 2000. Pomen motivacije za razvoj, pripadnost in delovno uspešnost upravnih enot v Republiki Sloveniji. *Teorija in praksa* 37 (2): 348–363.
47. Ministrstvo za finance. 2011. *Pravne podlage*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/pravne_podlage/ (23. februar 2011).
48. Ministrstvo za gospodarstvo. 2009. *Spremljanje nacionalne konkurenčnosti Slovenije 2009*. Dostopno prek: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DEOT/Internacionalizacija_TNI/Povzetek_IMD-09.pdf (1. marec 2011).
49. Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Akcijski načrt e-poslovanja javne uprave od 2010–2015*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/PDF/AN-SREP-_080410.pdf (20. februar 2011).
50. --- 2011a. *Usmerjenost k uporabnikom*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/ (18. februar 2011).

- 51.--- 2011b. *Kakovost v javni upravi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/ (17. februar 2011).
- 52.--- 2011c. *Prijazna in učinkovita uprava*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/prijazna_in_ucinkovita_uprava/ (23. februar 2011).
53. Možina, Stane, Rudi Rozman in Miroslav Glas, ur. 2002. *Management: nova znanja za uspeh*. Radovljica: Didakta.
54. Mrkaić, Mićo. 2004. *O gospodarski prihodnosti Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/3C8BE1E28C60A365C1256E940046C506?OpenDocument> (3. marec 2011).
55. N. Dunn, William in David Y. Miller. 2007. A Critique of the New Public Management and Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public organization review*. Dostopno prek: <http://proquest.umi.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pqdweb?did=1389203591&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&> (1. april 2011).
56. Nemeč, Tomislav. 2006. *Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti*. Dostopno prek: http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Uspešnost_v_JU.pdf (22. februar 2011).
57. Orosz, István. 2011. *The Westminster Model*. Dostopno prek: <http://www.scribd.com/doc/15461262/The-Westminster-Model> (20. april 2011).
58. Oštir, Denis. 2007. Privatizacija državnih podjetij se premika po polžje. *Dnevnik*, 2. marec. Dostopno prek: http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/231742 (1. marec 2011).
59. Pavlinič Krebs, Irma. 2010. *Večjo učinkovitost in uspešnost v javni upravi bomo dosegli le s strateškim upravljanjem*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//12198/> (22. februar 2011).
60. Perko - Šeparović, Inge. 2002. Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao* XXXIX (4): 31–43.
61. Pierre, Jon in Bo Rothstein. 2008. *How Should the State Behave? The New Public Management versus the New Weberianism*. Dostopno prek: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Pierre%20&%20Rothstein%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf (17. marec 2011).

62. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
63. Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel in Vincent Homburg. 2007. *New public management in Europe*. Dostopno prek: <http://publishing.eur.nl/ir/darenet/asset/11553/BSK-2007-004.pdf> (18. marec 2011).
64. P. Osborne, Stephen. 2010. The (new) public governance: a suitable case for treatment? V *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, ur. Stephen P. Osborne, 1–16. London, New York: Routledge.
65. Pretnar, Vitomir. n. p. *Od kadrovskega upravljanja do ravnanja z ljudmi pri delu (HRM)*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/.../Pretnar-kadrovski_forum_tekst.doc (21. februar 2011).
66. Randma - Liiv, Tiina. 2008. *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. Dostopno prek: http://www.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf (29. marec 2011).
67. Rop, Anton. 2006. Rop v Financah: Privatizacija privatizacije. *Finance*, 8. december. Dostopno prek: <http://www.finance.si/170061/Anton-Rop-Rop-v-Financah-Privatizacija-privatizacije> (3. marec 2011).
68. Rozman, Rudi. 2002. Pojmovanje in razvoj managementa. V *Management: nova znanja za uspeh*, ur. Stane Možina, 46–95. Radovljica: Didakta.
69. Rudež, Suzana. 2003. *Reforma javne uprave – razvoj na področju kakovosti in poslovne odličnosti v državni upravi Republike Slovenije*. Diplomsko delo. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/rudez-suzana.pdf> (16. februar 2011).
70. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
71. --- 2004. Novi javni menedžment. *Neprofitni management* 2 (3/6): 7–21.
72. QSTC (Solution and Training Center). 2005. *Vodenje projektov v informacijski tehnologiji*. Dostopno prek: <http://www.qstc.com/en/history/detajl/?id=16> (25. februar 2011).
73. Setnikar - Cankar, Stanka. 1997. Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. V *IV. Dnevi slovenske uprave v Portorožu: Zbornik referatov*, 68–89. Ljubljana: Visoka upravna šola.

74. Soršak, Leonida. 2008. *Učeca se organizacija – sinonim za uspešno podjetje prihodnosti*. Dostopno prek: <http://www.academia.si/uceca-se-organizacija-sinonim-za-uspesno-podjetje-prihodnosti/2> (2. marec 2011).
75. Stanonik, Bojan. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 294–315.
76. SVLR (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko). 2009. *Prvo zasedanje Sveta za decentralizacijo in regionalizacijo*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//2022/> (27. februar 2011).
77. --- 2010. *Člani Stateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo zadovoljni z vsebino Predloga Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//2536/> (27. februar 2011).
78. SVREZ (Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve). 2011. *Slovenska izhodna strategija. 2010–2013*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/teme_in_projekti/slovenska_izhodna_strategija_20102013/ (1. marec 2011).
79. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
80. Šturm, Lovro. 2008. Z dvigom kakovosti v službi državljanov. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2008*, ur. Gordana Žurga, 5–8. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Dobre_prakse/Predstavitve_DP_2008/DOBRE_PRAKSE_2008.pdf (19. februar 2011).
81. The Heritage Foundation. 2011. *Slovenia*. Dostopno prek: <http://www.heritage.org/Index/Country/Slovenia> (23. februar 2011).
82. Toonen A.J. Theo. 2007. Administrative reform: analytics. V *The handbook of public administration*, ur. B. Guy Peters in Jon Pierre, 301–310. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
83. Torma, András. 2010. *The main tendencies of public management reforms – from a Hungarian point of view*. Dostopno prek: http://www.upm.ro/facultati_departamente/ea/RePEc/curentul_juridic/rcj10/recjurid104_12F.pdf (15. marec 2011).
84. Upelj, Boris. 2010. *Odprti standardi in odprtokodne rešitve v javni upravi*. Diplomsko delo. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/upelj-boris.pdf> (2. marec 2011).

85. Uprava Republike Slovenije za javna naročila. 2011. *Poslanstvo in vizija*. Dostopno prek: <http://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=289> (21. februar 2011).
86. Upravna enota Ljubljana. 2011. *Poslanstvo, vizija, naloge*. Dostopno prek: http://www.upravneenote.gov.si/ljubljana/o_upravni_enoti/poslanstvo_vizija_naloge/ (21. februar 2011).
87. Urad Vlade RS za komuniciranje. 2010. *Učinkovita javna uprava in pravosodje*. Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf> (19. oktober 2010).
88. Vila, Antun in Jure Kovač. 1997. *Osnove organizacije in managementa*. Kranj: Moderna organizacija.
89. Virant, Gregor. 2002. Usmerjenost javne uprave k uporabniku. V *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi: Zbornik referatov*, 5–11. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gregor_20Virant.pdf (17. februar 2011).
90. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (13. januar 2011).
91. Vlaj, Stane. 2010a. *Slepomišenje proti pokrajinam*. Dostopno prek: <http://bam.vecer.com/portali/7dni/v1/default.asp?kaj=2&id=5509153> (26. februar 2011).
92. --- 2010b. *Za strategijo razvoja slovenske lokalne samouprave*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=550> (26. februar 2011).
93. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1-UPB-4). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (16. februar 2011).
94. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB-3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (4. oktober 2010).
95. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu* (ZJZP). Ur. l. RS 127/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006127&stevilka=5348> (1. marec 2011).
96. Žurga Gordana. 1997. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. V *Quo vadis management: Zbornik referatov*, ur. Goran Vukovič, 470–476. Kranj: Moderna organizacija.

- 97.--- 2001a. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 98.--- 2001b. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 330–347.
- 99.--- 2002a. 5E – uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 83–142. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 100.--- 2002b. Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V *Konferenca Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi: Zbornik referatov*, 29–44. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gordana_20Zurga.pdf (22. februar 2011).
- 101.--- 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 102.--- 2010. Divergentni pristopi v javnem menedžmentu – politiki – gospodarstvu za kakovostne javne storitve. V *Konferenca kakovosti v javni upravi RS: Zbornik referatov*, 39–66. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Konferenca_2010/10._KONFERENCA_KAKOVOSTI.pdf (17. februar 2011).
103. Wikipedia. 2011a. *Rechtsstaat*. Dostopno prek: <http://en.wikipedia.org/wiki/Rechtsstaat> (29. april 2011).
- 104.--- 2011b. *Organizacijska kultura*. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/Organizacijska_kultura (21. februar 2011).
105. Wikispeedia. 2011. *Westminster System*. Dostopno prek: http://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/w/Westminster_System.htm (20. april 2011).