

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Davor Štamfelj

**Novi javni menedžment v državni upravi –
primer upravne enote Kočevje**

diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Davor Štamfelj

Mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

**Novi javni menedžment v državni upravi –
primer upravne enote Kočevje**

diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Zahvaljujem se svoji družini za potrpežljivost in spodbujanje, svojim bivšim sodelavcem Rudiju, ki je imel dovolj razumevanja za študij ob delu, Maksu, Milki in Igorju za nadomeščanje takrat, ko nisem utegnil priti pravočasno v službo, zaposlenim na Upravni enoti Kočevje za profesionalnost, strokovnost in ustrežljivost, posebej g. načelniku, ter seveda svoji mentorici za pomoč in za nasvete.

NOVI JAVNI MENEDŽMENT V DRŽAVNI UPRAVI – PRIMER UPRAVNE ENOTE KOČEVJE

Neoliberalizem je bil odgovor na gospodarsko krizo v 80. letih in je prinesel tudi v javno upravo bistvene spremembe, posodobitev javne uprave. Javna uprava je bila preobširna in predraga in koncept Novega javnega menedžmenta je ponudil odgovor na to. Bistveno pri tem konceptu je uvajanje podjetniških načel v državno upravo, dobrih poslovnih praks.

Poglavitni cilj mojega raziskovanja je torej osredotočenost na državno upravo, natančneje na Upravno enoto Kočevje, in sicer vključenost načel NJM v zakone in predpise, ki urejajo delovanje upravnih enot ter njihovo dejansko uporabo v praksi. Zakona, ki urejata delovanje državne uprave ter javnih uslužbencev, vsebujeta načela NJM, to nam pokaže v primerih načelo osredotočenosti na stranke, vloga vodje ter etičnosti javnih uslužbencev. Ta tri načela je moč najti tudi v praksi, saj so javnim uslužbencem na UE Kočevje zelo pomembne stranke. Tako menijo tudi stranke same, da je vloga vodje v NJM zelo pomembna predvsem z vidika menedžerskih prijemov in ne več kot golo ukazovanje, ter da so javni uslužbenci etični, da je etičnost na visokem nivoju ter da ima še vedno največji vpliv na etičnost posameznika družina.

Ključne besede: novi javni menedžment, državna uprava, javni uslužbenci, upravljanje

NEW PUBLIC MANAGEMENT IN STATE ADMINISTRATION – CASE OF ADMINISTRATIVE UNIT KOČEVJE

Neoliberalism was an answer to an economic crisis in the 80 and it brought into public administration some essential changes, an update of public administration. Public administration was too extensive and too expensive and the concept of new public management offered an answer. Essential part in this concept is initiating of enterprise values and good business practices into public administration.

Main goal of my research is focus on state administration, more precisely on administrative unit Kočevje regarding a inclusion of NPM principles into laws and regulation, which regulates activity of administrative units and their actually use in practise.

The two laws, which regulates activity of administrative unit and public servants, contain NPM principles. We can see that it case of focus on customers, in role of a leader and in ethichs of public servants. We can find these three principles also in practise, because costumers are very important for public servants, who works in administrative unit Kočevje. Costumers feel the same. Role of a leader is in NPM extremely important, especially in the light of managerial grips and not any more in plain ordering. Civil servants of administrative unit Kočevje are ethical, ethics is on high level and that a family has the most influence on individual ethich.

Key words: New public management, state administration, public servants, management

<i>Uvod</i>	7
<i>Cilj diplomskega dela</i>	8
<i>Struktura diplomskega dela</i>	8
<i>Hipoteze</i>	8
<i>Metodologija</i>	9
TEORETIČNI DEL	10
1 UPRAVA, UPRAVLJANJE, VODENJE.....	10
2 JAVNA UPRAVA	12
3 DRŽAVNA UPRAVA.....	13
4 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	15
5 JAVNI USLUŽBENEC	17
6 JAVNI INTERES.....	18
7 ETIKA V JAVNI UPRAVI	19
8 RAZLOGI ZA REFORMO JAVNE UPRAVE.....	21
9 NOVI JAVNI MENEDŽMENT ALI NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA.....	23
10 NAČELA NJM.....	25
11 MODELI NJM	26
12 5 E.....	27
13 SPREMLJANJE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE.....	28
14 UGOTAVLJANJE, IZBOLJŠEVANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI	28
15 KAKOVOST.....	29
16 CELOVITO OBVLADOVANJE KAKOVOSTI – TQM.....	31
17 MERILA V JAVNI UPRAVI.....	32
17.1 Barometer kakovosti	32
18 TEMELJNA ZAKONODAJA IN PREDPISI	32
18.1 Zakon o javnih uslužbencih	33
18.2 Zakon o državni upravi	35
18.3 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	36
19 O UE Kočevje.....	37
EMPIRIČNI DEL	40
20 Prva hipoteza.....	40
20.1 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU).....	40
20.2 Zakon o državni upravi (ZDU)	41
20.3 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	41
21 Druga hipoteza.....	41

21.1 Osredotočenost na stranke	42
21.2 Vloga vodje.....	44
21.3 Etičnost javnih uslužbencev.....	45
22 Sklepi	51
Literatura:.....	53
Priloge:.....	57
Priloga A: Barometer kakovosti UE Kočevje.....	57
Priloga B: Intervju z načelnikom UE Kočevje	58
Priloga C: Anketna vprašanja	61

Kazalo slik:

<i>Slika 3.1: Vrste in oblike dejavnosti državne uprave.....</i>	<i>14</i>
<i>Slika 4.1: Upravna teritorializacija.....</i>	<i>17</i>
<i>Slika 14.1: Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.....</i>	<i>29</i>
<i>Slika 23.3: Ocene barometra kakovosti UE Kočevje.....</i>	<i>44</i>

Kazalo tabel:

<i>Tabela 7.1: Nekateri vzroki in posledice neetičnega odločanja v javni upravi.....</i>	<i>20</i>
<i>Tabela 9.1: Primerjava birokratskega koncepta ter NJM.....</i>	<i>24</i>
<i>Tabela 19.1: Starost anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 19.2: Spol anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 19.3: Izobrazba anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 19.4: Delovna doba javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 21.1: Javni uslužbenci se trudijo, da bi ugodili strankam.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 21.2: Upravnim organom večinoma ni mar za stranke</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 23.4: Etično ravnanje je odvisno od etičnosti šefa</i>	<i>44</i>
<i>Tabela 21.5: Pomembnost etike v upravi.....</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 21.6: Nivo etike v državni upravi.....</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 21.7: Ravnanje javnih uslužbencev je danes bolj etično kot pred petimi leti .</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 21.8: Največji vpliv na etične standarde posameznika.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 21.9: Drugi največji vpliv na etične standarde posameznika.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 21.10: Tretji največji vpliv na etične standarde posameznika.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 21.11: Najvišja dokončana izobrazba * največji vpliv na etične standarde ..</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 21.12: Najvišja dokončana izobrazba * drugi največji vpliv na etične standarde.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 21.13: Najvišja dokončana izobrazba * tretji največji vpliv na etične standarde.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 21.14: Kako mediji obravnavajo etiko javnih uslužbencev</i>	<i>49</i>
<i>Tabela 21.15: Seznanjenost s kodeksom.....</i>	<i>49</i>
<i>Tabela 21.16: Uporaba kodeksa v primeru dilem</i>	<i>49</i>
<i>Tabela 21.17: Etičnost, če javni uslužbenec izkorišča čas v osebne namene.....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 21.18: Obdaruje nekoga v zameno za prednostno obravnavanje.....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 21.19: Prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 21.20: Preveč zakonov v državni upravi?.....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 23.1: Barometer kakovosti UE Kočevje.....</i>	<i>57</i>

Uvod

Značilna lastnost ljudi je, da ukrepamo takrat, ko nekaj več ne deluje tako, kot bi moralo, oziroma se spremenijo potrebe, katere naj bi se na določen način zadovoljevale. Še posebej to velja za sisteme, ki so pomembni za veliko število ljudi, saj so že zaradi velikega števila interesov v osnovi zgrajeni zelo togo, z namenom, da se ne spreminjajo ravno ob vsaki spremembi, ki bi se pojavila v okolju. Eden izmed takih sistemov je tudi javna oziroma državna uprava, s katero se srečujemo vsi.

Z uveljavitvijo neoliberalizma v 80. letih dvajsetega stoletja ter zaradi svetovnih naftnih kriz na globalnem trgu ter posledično ekonomskih težav v 70. so se v Veliki Britaniji in Združenih državah Amerike pričele reforme javnih uprav. Država blaginje se je močno razširila v primerjavi z gospodarstvom, in v krizi – tako kot sedaj, je postalo to zelo očitno.

Ob ugotovitvi, da ekonomski viri niso neskončni ter da je javnost zelo pozorna, posebej kadar gre za dejavnosti, povezane z davki, se je rodila potreba po racionalnejšem ravnanju z viri. Ta ugotovitev se zelo dobro vidi tudi ob tej finančni in gospodarski krizi, ko je potrebno ob zmanjšanih prihodkih zagotoviti vse obveznosti, ki jih državni proračun financira.

Dobre prakse iz zasebnega sektorja prodirajo tudi v javnega z namenom izboljšati kvaliteto storitev. Obseg storitev se zaradi monopolnega (v večini primerov) položaja zagotavljanja storitev ne sme zmanjšati, potrebno pa je zmanjšati sredstva za že obstoječe storitve, saj se je pojavila potreba po še več dodatnih storitvah s strani države. Tako je tradicionalno pojmovanje državne uprave preraslo iz nekoč represivnega podaljška politike v servis za zagotavljanje storitev in zadovoljevanje potreb državljanov.

Cilj diplomskega dela

Cilji diplomskega dela so glede na trenutne gospodarske razmere, ko država vse teže zagotavlja sredstva za vse obveznosti, narediti pregled tako v teoretičnem kot v praktičnem smislu glede uvajanja izbranih načel novega javnega menedžmenta. Zato se v diplomski nalogi ukvarjam s poglobljeno analizo zakonodaje ter predpisov in analizo dejanskega stanja glede nekaterih načel NJM na izbrani upravni enoti.

Struktura diplomskega dela

V prvem delu empiričnega dela naloge bom preveril, kako je z načeli novega javnega menedžmenta v zakonodaji, ki ureja delovanje državne uprave. Izhajajoč iz zglede Ustave RS, v kateri so zapisana poglobljena načela, kot so demokratičnost (Ustava RS, 1. čl.), socialna in pravna država (Ustava RS, 2. čl.), sekularizacija (Ustava RS, 7. čl.), ..., bom pregledal predvsem Zakon o državni upravi (ZDU), Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) ter Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, in iskal v njih načela, ki so značilna za novi javni menedžment.

V drugem delu bom glede na anketo, ki sem jo izvedel na Upravni enoti Kočevje novembra 2007, prikazal, koliko javni uslužbenci v praksi dajo na etičnost, koliko so jim pomembne stranke ter kolikšno vlogo ima vodja v javni oziroma državni upravi.

Hipoteze

Hipotezi, ki ju tu postavljam, se glasijo tako:

H1: »Načela novega javnega menedžmenta (NJM) oziroma novega javnega upravljanja (NUJS), kot so osredotočenost na stranke, vloga vodje ter etičnost javnih uslužbencev, je moč najti v temeljni zakonodaji in predpisih, ki urejajo delovanje državne uprave.«

H2: »Načela novega javnega menedžmenta (NJM) oziroma novega javnega upravljanja (NUJS), kot so osredotočenost na stranke, vloga vodje ter etičnost javnih uslužbencev, se v praksi uporabljajo.«

Metodologija

Metodologijo, ki sem jo uporabil za potrebe te naloge, lahko razdelimo na naslednje dele:

- zbiranje in analiza primarnih virov; tu sem analiziral predvsem zakonodajo s področja delovanja državne uprave
- zbiranje in analiza sekundarnih virov; to so knjige, članki, spletni viri, predvsem za potrebe opredelitve osnovnih pojmov, potrebnih za boljše razumevanje vsebine
- anketa na UE Kočevje
- družboslovni intervju z načelnikom UE Kočevje
- analiza podatkov barometra kakovosti UE Kočevje

Anketo sem na UE Kočevje izvedel med 5. novembrom 2007 in 9. novembrom 2007. Anketo je izpolnilo 24 zaposlenih od 33, kar je kar 72,7 % vseh zaposlenih. Vprašalnik se nanaša na ugotavljanje nivoja etike v državni upravi, do uporabe kodeksa etičnih dilem v praksi in, jasno, njegovo poznavanje, ter nekaterih načel NJM, kot so usmerjenost k strankam, ter koliko pomeni zgled vodje pri etičnosti. Rezultate ankete sem obdelal z računalniškim programom SPSS. Anketna vprašanja se nahajajo v prilogi diplomske naloge (Priloga C).

Družboslovni intervju je potekal 3. oktobra 2008 med enajsto in dvanajsto uro v pisarni načelnika Upravne enote Kočevje. Intervju se nahaja v prilogi diplomske naloge (Priloga B).

Na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo (E – uprava) se nahajajo rezultati barometra kakovosti za ministrstva z organi v sestavi, vseh upravnih enot ter za vse državne organe. Podatki so na voljo od maja 2006 do septembra 2009, za UE Kočevje pa se nahajajo kot tabela v prilogi diplomske naloge (Priloga A).

TEORETIČNI DEL

1 UPRAVA, UPRAVLJANJE, VODENJE

S pojmom uprava in upravljanje se srečujemo praktično povsod, »kjer imamo opravka z organizacijami. Organizacija je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupni cilj. ... V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev.« (Virant 2002, 15–16)

Usmerjanje interakcij v sistemu opravlja tisti, ki ima potrebno družbeno moč, da obvladuje dobrine, tj. energijo, ki jo posamezni deli sistema potrebujejo za svoje interakcije. Ta dejavnost je v manj razvitih sistemih vezana na ostale dejavnosti, ki jih sistem opravlja, navadno na t.i. temeljno dejavnost. V višje razvitih sistemih pa se oblikuje poseben upravno-politični podsistem, katerega dejavnost je izključno sistemsko usmerjanje. (Bučar 1981, 24)

Fayol je v svoji knjigi Upravno vodenje namenil posebno pozornost funkciji vodenja. (Kavčič 1991, 50)

To po njem vsebuje naslednje sestavine (Kavčič 1991, 51–52):

- **planiranje:** aktivnost, s katero se v podjetju ustvarja prihodnost. Podjetje naj bi imelo plan.
- **organiziranje:** zagotavljanje vsega, kar je potrebno za funkcioniranje podjetja
- **ukazovanje:** aktivnost, ki spravi v gibanje sistem
- **koordinacija:** harmonizacija različnih služb
- **kontrola:** preverjanje, če vse v podjetju poteka v skladu s predvidenimi programi

V literaturi je označeno »vodenje kot aktivnost vplivanja prvega posameznika (vodje) na izvajanje aktivnosti drugega posameznika (ali skupine) z namenom, da bi drugi posameznik (ali skupina) ravnal na način, da bi dosegel izraženi cilj prvega posameznika.« (Stare in Seljak 2006, 30)

Še bolj kot Fayolovo upravno vodenje pa sta za sam koncept menedžmenta, katerega bomo pogledali v nadaljevanju, pomembna Friderick Taylor in njegov znanstveni menedžment. »Znanstveni menedžment se nanaša predvsem na organiziranje delovne naloge delavca v neposredni proizvodnji in na druge ravni, povezane s to nalogo.« (Kavčič 1991, 43)

Taylor je kot glavni cilj znanstvenega menedžmenta opredelil večje učinkovitosti delavcev. Zato je potrebno (Kavčič 1991, 44–47):

- najti najboljši način opravljanja delovne naloge
- ustrezno organizirati delovno mesto
- izbrati prvovrstnega delavca in ga naučiti najučinkovitejšega načina opravljanja delovne naloge
- določiti novo vlogo obrata
- vzpostaviti najpristnejše odnose sodelovanja vodstva z delavci

Za večjo učinkovitost delavcev pa potrebujemo tudi dobrega vodjo.

V teoriji in praksi organizacijskega preučevanja zasledimo primere, ko so se značilnosti uspešnega vodenja ugotovljale z raziskovanjem in analizo delovanja uspešnih organizacij. Pri tem je bilo ugotovljeno, da je kakovost (uspešnost in učinkovitost) delovanja organizacije v veliki meri odvisna od vodenja(ne glede na to, ali gre za organizacijo v javnem ali zasebnem sektorju), na uspešnost vodenja pa močno vpliva vodja s svojim potencialom.
(Stare in Seljak 2006, 1–2)

V sklop klasične organizacijske teorije spada tudi Webrova birokratska organizacija, ki pa jo bomo zaradi njene pomembnosti v javni upravi obravnavali malo kasneje, sedaj se posvetimo samemu pojmu uprave.

»Uprava ali upravna dejavnost je tista dejavnost v organizaciji, ki omogoča izvajanje njene temeljne dejavnosti.« (Brejc 2000, 14)

Brejc nadalje deli upravo na poslovno in javno (Brejc 2000, 14). S poslovno upravo označuje tisti del podjetja, ki skrbi za izvajanje njegove temeljne dejavnosti (to je tista dejavnost, za katero je bilo podjetje sploh ustanovljeno), s pojmom javna uprava pa označuje organe in organizacije, ki opravljajo javne zadeve.

2 JAVNA UPRAVA

Javna uprava je sila pomemben državni sistem, saj se v njej »opravljajo naloge javnega pomena in zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj deloma naslanjajo na državo. Javna uprava je uprava v javnih zadevah.« (Bučar 1969, 39)

Sistem javne uprave sestavljajo štirje segmenti (Šmidovnik 1985):

- **državna uprava**, ki je teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij
- **lokalna samouprava**, ki je način upravljanja javnih družbenih zadev lokalnega pomena in neposredno temelji na lokalni skupnosti
- **javne službe**, kjer se zagotavljajo tiste javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za družbo, pa se ne morejo ustrezno zagotoviti v privatnem sektorju, s sistemom tržne menjave
- **javni sektor**, ki temelji na kriteriju lastništva države. Sem sodi vse v državni lasti.

Z javno upravo lahko označimo celotno dejavnost, ki omogoča uresničevanje veljavnega pravnega reda in zagotavlja opravljanje vseh javnih zadev (to je zadev, ki se opravljajo neposredno v javnem interesu). Pri tem lahko javno upravo definiramo v funkcionalnem in organizacijskem smislu:

- *v funkcionalnem smislu je javna uprava v javnih zadevah ter zaobsega dejavnost državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil*
- *v organizacijskem smislu pa je javna uprava skupek subjektov, ki opravljajo naloge javne uprave. (Grafenauer in Brezovnik 2006, 4)*

3 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je, kot smo videli v prejšnjem poglavju, eden izmed štirih delov, ki sestavljajo pojem javne uprave.

»Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave – drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava še danes predstavlja jedro javne uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve.« (Virant 2002, 63)

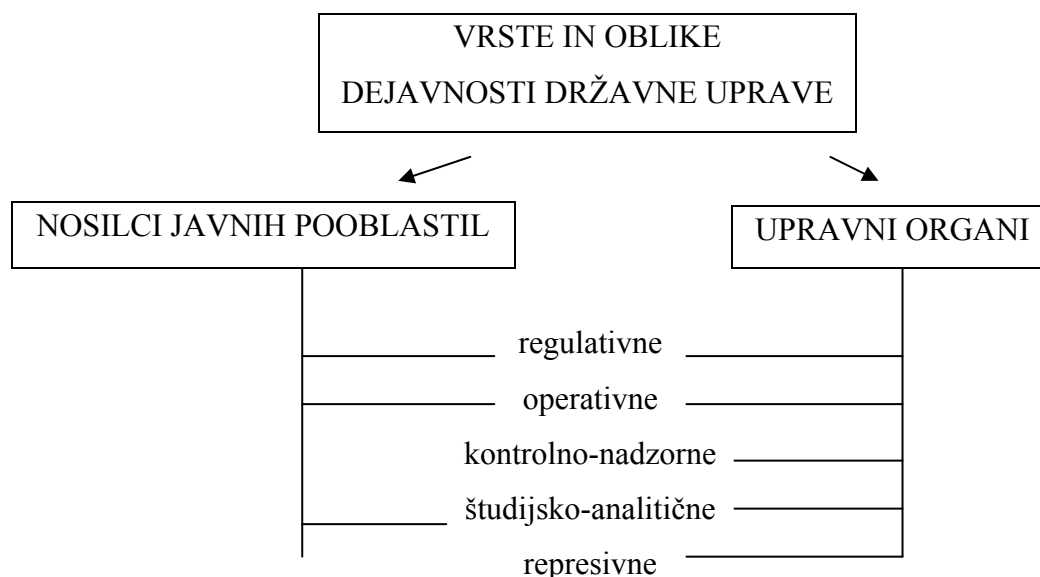
Državna uprava ima v sklopu svojega delovanja več temeljnih funkcij. Te so po Virantu, ki jih povzema iz Zakona o upravi, naslednje (Virant 2002, 69):

1. **eksekutivna** (izvrševanje politike), znotraj katere lahko najdemo naslednje funkcije:
 - regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi)
 - funkcijo upravnega odločanja (izvrševanje javnega interesa, določenega s predpisi, v konkretnem primeru)
 - funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb)
 - pospeševalno (pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti)
 - servisno (zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države)
2. **strokovno-tehnična funkcija**, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje vlade (priprava zakonskih predlogov, predpisov in drugih gradiv)

Grafenauer in Brezovnik (Grafenauer in Brezovnik 2006, 50) pa dejavnost državne uprave opredelita takole (glej Sliko 3.1):

- regulativno, kjer gre za državni poseg v družbene odnose z izdajo pravnih predpisov
- kontrolno-nadzorno (primer inšpekcijskega nadzora)
- operativno, to je predvsem izdajanje individualnih in konkretnih upravnih aktov ter opravljanje materialnih dejanj
- študijsko-analitične
- represivne, pri katerih gre za prisilno – represivno izvrševanje posameznih upravnih funkcij. Gre za »specifične značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja (npr. pri zagotavljanju reda in miru, varovanja premoženja in oseb, pri zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ...). ... Te dejavnosti ne opravljajo vsi upravni organi, temveč samo nekateri, ki so za to posebej pooblašteni.« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 50)

Slika 3.1: Vrste in oblike dejavnosti državne uprave



Vir: Grafenauer in Brezovnik (2006, 51).

4 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Sistem javne uprave oziroma ožje državne uprave zaznamujejo po Virantu (2002, 93) naslednje posebnosti:

- relativna trajnost obstoja
- visoka stopnja formalizacije odnosov in delovanja
- visoka stopnja profesionalnosti
- opravljanje nalog družbenega pomena
- instrumentalen značaj njihovega dela (upravne organizacije uresničujejo cilje, ki jih niso oblikovale same, temveč so cilj širših javnopравnih skupnosti, to je države in lokalnih skupnosti)

»Državna uprava predstavlja (v organizacijskem smislu) sistem upravnih organov, preko katerih država uresničuje upravne naloge.« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 147)

Upravne naloge opravljajo (Grafenauer in Brezovnik 2006, 148) :

- ministrstva, organi in organizacije v njihovi sestavi ter upravne enote
- javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil

Državna uprava na makro ravni temelji na resornem principu, saj so po posameznik resorjih oblikovana ministrstva. »Ministrstva so monokratični ali individualno vodeni organi; vodi jih ena oseba, ki odloča o vseh zadevah iz pristojnosti ministrstva – o predlogih, ki jih ministrstvo posreduje vladi, o pripombah k predlogom gradiv z drugih ministrstev, o predpisih, ki jih izdaja ministrstvo.« (Virant 2002, 97)

Organi v sestavi ministrstva so uprava, urad in inšpektorat.

Uprava se ustanovi po resornem principu – za opravljanje upravnih nalog na določenem ožjem področju znotraj ministrstva (primer Davčna in Carinska uprava znotraj Ministrstva za finance, ...). Urad se ustanovi za opravljanje

določenih organizacijskih ali specializiranih strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog z delovnega področja ministrstva. ... Primeri uradov: Urad za varnost in zdravje pri delu (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve), Urad za makroekonomske analize in razvoj, Urad za varstvo potrošnikov,.... Inšpektorat pa se ustanovi za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora. (Virant 2002, 97–98)

Organizaciji v sestavi ministrstva sta agencija in direkcija. Agencije se organizirajo za zagotavljanje javnih služb, direkcije pa se ustanovijo za izvajanje razvojnih in pospeševalnih nalog državne uprave. »Te organizacije so na meji med državo in gospodarstvom in so najbolj podvržene hitrim spremembam. Večkrat jih lahko zavestno ustanovimo samo začasno, tako da preko njih izoblikujemo ustrezne pogoje za prenos posameznih dejavnosti ali nalog iz javne v zasebno sfero.« (Virant 2002, 99)

Ker se vseh nalog ne da opraviti centralno, je javna uprava prav z namenom pokriti celotno državno ozemlje organizirana po teritorialnem principu. Tako se »za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati in izvajati teritorialno – za območja ene ali več občin – organizirajo upravne enote.« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 158) Teh imamo v Sloveniji 58.

»Z naraščanjem števila upravnih nalog se krepi diferenciacija upravnega sistema – prihaja do upravne teritorializacije, to je do oblikovanja teritorialnih enot, v katerih se ustanavljajo organi javne uprave, ki izvajajo upravne naloge na določenem delu državnega ozemlja.« (Virant 2002, 101) Ločimo dva tipa (glej Sliko 4.1):

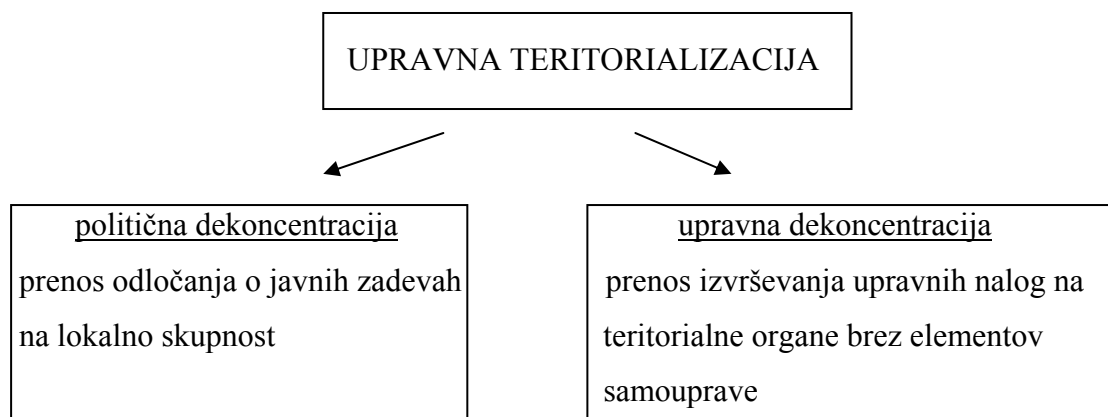
- politično decentralizacijo
- upravno decentralizacijo (dekoncentracijo)

Zaposlene v javni upravi delimo na (Grafenauer in Brezovnik 2006, 261):

- *javne uslužbenke* (To so posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju)

- *funkcionarje* (To so osebe na lokalni in nacionalni ravni, ki opravljajo funkcijo, na katero so bili izvoljeni ali imenovani za neko mandatno obdobje)
- *občasni sodelavci* (pogodbeni delavci)

Slika 4.1: Upravna teritorializacija



Vir: Virant (2002, 101).

5 JAVNI USLUŽBENEC

Podobno kot pojem javna uprava pozna tudi pojem javni uslužbenec širše in ožje pojmovanje. »S pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade.« (Haček in Bačlija 2007, 38)

»V večini sodobnih držav pa dandanes pojem državnega uslužbenca ne zajema le uradnikov, zaposlenih v vladnih ministrstvih, pač pa tudi vse uslužbence, ki so zaposleni v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd.« (Haček in Bačlija 2007, 38)

Virant pa pravi o javnih uslužbencih naslednje: »Temeljni element vsake organizacije je človek Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje 'javni uslužbenci'. S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije.« (Virant 2002, 187)

Poznamo pa tudi opredelitev javnega uslužbenca nekoliko drugače (Haček in Bačlija 2007, 39):

- opredelitev v organskem smislu: (Za javne uslužbence imenujemo tiste osebe, ki delujejo za neki organ)
- opredelitev v funkcionalnem smislu: (Za javne uslužbence imenujemo vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo)

Javni uslužbenec opravlja pomembne naloge za celotno družbo, saj »je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa.« (Virant 2002, 187)

6 JAVNI INTERES

V družbi obstaja kup različnih interesov. Narava odnosov med različnimi interesi je ta, da se nekateri interesi dopolnjujejo, spet drugi so konfliktni. Javne zadeve, ki se opravljajo v javni upravi, so sila pomembne, saj zadevajo vse prebivalce na določenem območju. Da pa lahko opredelimo, katere javne zadeve je potrebno upravljati, pa nam služi pojem javnega interesa. Po Grafenauerju in Brezovniku je pojem javnega interesa nedoločni pravni pojem, saj »vsebina ni zmeraj vnaprej točno določena s pravno normo s strani zakonodajalca, temveč je določitev vsebine prepuščena tistemu, ki to normo uporablja.« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 10–11)

Da ne sme biti stopnja nedoločnosti previsoka, to ureja načelo pravne države o določenosti pravnih norm. Drugače pa se nedoločnost imenuje tudi diskrecijska pravica oziroma pravica uporabe prostega preudarka. Kljub temu da lahko organ v nekaterih zadevah prosto preudarja, ga kljub temu vežejo ostala načela ter tudi

namen, »zaradi katerega je zakonodajalec prepustil določitev vsebine javnega interesa.« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 11)

Bučar pravi glede javnega interesa naslednje: »Javna uprava lahko dela samo tisto, kar štejejo člani družbe oziroma večina članov družbe kot svoj lastni interes ,...« (Bučar 1969). Javna uprava oziroma širše država mora torej prepoznati interes vsaj večine članov družbe. Ključni pogoj za prepoznavanje potreb in interesov večine pripadnikov neke družbe je organizacija, »saj je le organizacija oblika sodelovanja, ki povezuje ljudi pri zasledovanju določenega cilja.« (Haček in Bačlija 2007, 29)

Na oblikovanje javnih interesov vplivajo še naslednji dejavniki (Haček in Bačlija 2007, 30):

- **svetovni nazor**, ki vpliva na motivacijo ljudi, še posebej, ko je neki svetovni nazor uveljavljen kot doktrina
- **etična načela**, ki vplivajo na odločitve v javnih zadevah
- **praktične strokovne ideje**, posebej v gospodarski politiki
- **posamezna osebnost**
- **tradicija**, še posebej pozitivna, ki ohranja kakovostno javno upravo tudi v nestanovitnih časih. Jasno je, da je pri negativni tradiciji ravno obratno.
- **reakcionarnost**, to je poudarjanje preteklih rešitev, čeprav so se okoliščine od takrat spremenile in bi bilo potrebno najdi drugo rešitev.
- **revolucionarnost**, to je ravno obratno od reakcionarnosti. Tu se vse hitro spreminja ter zavrača vse, tudi tisto dobro v preteklosti.

7 ETIKA V JAVNI UPRAVI

Vsaka družba na svetu ima neki sistem vrednot. Te nam povedo, kaj se v družbi sme in je zaželeno ravnanje, in kaj se v družbi ne sme in je nezaželeno ravnanje. Sistem vrednot neke družbe postane »temeljna vsebina etičnega ravnanja.« (Brejc 2000, 65)

»Etiko opredeljujemo kot seznam načel, pogosto opredeljenih v obliki kodeksov, ki učinkujejo kot vodilo ravnanja.« (Brejc 2000, 66)

Nekateri vzroki in posledice neetičnega in nepravilnega odločanja v javni upravi opredeljuje tudi Boštlic (glej Tabelo 7.1):

Tabela 7.1: Nekateri vzroki in posledice neetičnega odločanja v javni upravi

vzroki	posledice
slaba strokovna usposobljenost uradne osebe	nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatna obremenitev organov druge stopnje
pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov	podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev
kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov uradne osebe	dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe
slaba motiviranost uradne osebe za delo	nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo
neprimerni medsebojni odnosi v organu	slabo delo celotnega kolektiva

Vir: Boštlic in drugi (1997, 45).

Pripravljenost upoštevati etična načela je po Brejcu (2000, 66) odvisna od:

- stopnje oziroma sprejemanja vrednot organizacije. Čim bolj se posameznik poistoveti z vrednostnim sistemom organizacije, tem bolj bo pripravljen delovati v skladu z njenimi etičnimi načeli
- skladnost ciljev posameznika in organizacije
- pomena dela, ki ga opravlja
- presoje, ali organizacija zagotavlja zadostne možnosti za razvoj posameznika

Etične sestavine se v uslužbenskem sistemu pojavljajo v več odnosih (Radovič 1998):

- odnos med javnimi uslužbenci in državljani. Javni uslužbenec mora vse obravnavati pravično in enakopravno ter ne sme storiti ničesar, kar ni v skladu s pravili, ki veljajo v organizaciji

- odnos med javnimi uslužbenci in družbo. V demokratični družbi imajo lahko javni uslužbenci svoja prepričanja in poglede (npr. politično lojalnost do določene politične opcije), vendar pa morajo kljub vsemu biti zvesti splošnim etičnim vrednotam znotraj neke družbe
- odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije. Odnos v tem primeru temelji na spoštovanju določenih ciljev, nalog, delovnih metod, ki jih sprejme vodstvo upravne organizacije
- odnos javnega uslužbenca do dela. Ta odnos se kaže v interesu javnega uslužbenca do njegovega dela.

Pravilnik, ki ureja etiko javnih uslužbencev, se imenuje Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, o katerem bom govoril malo kasneje.

Sherman (Brejc 2000, 67) navede naslednje glavne etične vrednote v javni upravi razvitih demokratičnih držav:

- poštenost
- nepristranskost
- zakonitost
- spoštovanje ljudi
- delavnost in prizadevnost
- ekonomičnost in učinkovitost
- dostopnost za stranko
- odgovornost

8 RAZLOGI ZA REFORMO JAVNE UPRAVE

Birokratska organizacija je do sedemdesetih let imela prevladujoč vpliv (Haček 2005, 33). Slonela je na točno določenih pravilih, jasni hierarhiji in principu odgovornosti ter je omogočala »visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov in je kot taka v sodobnih družbah nenadomestljiva.« (Haček 2005, 33)

Avtor birokratskega koncepta je nemški družboslovec Max Weber, ki je naslonil birokracijo na legalno-racionalni tip avtoritete. Birokratski način poudarja brezosebno in natančno izpolnjevanje pravil, še posebej uradnikov v javni upravi.

Glavne sestavine birokratske organizacije so (Kavčič 1991, 60):

- enostavnost(organizacija sestoji iz serije procesov, ki jih je mogoče razstaviti. Je sestavljiva iz temeljnih delov in tako napovedljiva)
- hierarhičnost
- mehanskost (organizacija je sestavljena iz delov, katerih funkcije so točno določene)
- determinističnost (organizacija je celota, njene reakcije so stabilne, predvidene, jasno napovedljive ...)
- objektivnost

»Ekspanzija aktivnosti države je povzročila močan porast javnega sektorja, z občutnim povečanjem njegovih stroškov in števila javnih uslužbencev.« (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 84)

»Skrčenje gospodarstva v odnosu na povečan obseg javnega sektorja je do sredine 80. let oslabilo zmožnosti vlad za pokrivanje visokih stroškov blaginje; porast javne porabe je pripeljal v povečane fiskalne pritiske. ... Osnovni razlog, zakaj se ukvarjamo z ekonomiko v javni upravi, je, ker so potrebe večje od razpoložljivih virov.« (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 84)

To je za posledico imelo prihod neke nove miselnosti kot odgovor na težave z visokimi stroški. Ameriški predsednik Ronald Reagan in britanska premierka Margaret Thatcher sta kot nosilca prinesla neoliberalno miselnost v javno upravo.

Vendar pa te spremembe niso bile majhne. Kot pravi Hughes (2003, 1), » ... to ni preprosto stvar manjše reforme v stilu vodenja, temveč sprememba vloge države v družbi ter sprememba odnosa med državo in ljudstvom.«

Hkrati pa so se družbe začele spraševati o vlogi in funkciji države v globaliziranem svetu. »Kritike, usmerjene na uprave, so se predvsem nanašale na pomanjkanje sposobnosti države, da na strateška vprašanja reagira hitro in uspešno, in na nesposobnost uravnavanja priložnosti na pojavljajočih se in/ali rastočih trgih, ki so jih, med drugim, ponujale nove tehnologije.« (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 85)

Vloga države se je tako začela spreminjati, spreminjati pa so se začela tudi pričakovanja državljanov. Ti pa zahtevajo več za manj.

Razlog, zakaj se je birokratski model obdržal tako dolgo, leži v nekaterih naslednjih razlogih (Žurga 2001, 25):

- zagotavljal je varnost (pred brezposelnostjo v poznih letih)
- stabilnost
- zagotavljal je osnovno pravičnost in enakost
- zagotavljal je delovna mesta
- zagotavljal je dobrine, ki jih je industrijska doba potrebovala (šole, ceste ...)

9 NOVI JAVNI MENEDŽMENT ALI NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

Novi javni menedžment (v nadaljevanju NJM) ali znan tudi kot novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) je koncept, ki je nasledil birokratski način upravljanja javne uprave. NJM temelji na vpeljevanju podjetniških načel iz privatnega sektorja v javni sektor, še posebej dobrih praks.

Pod konceptom novega javnega menedžmenta razumemo uvajanje pozitivnih elementov iz delovanja in upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor ter usmerjenost k uporabnikom storitev in k zaposlenim, ki te storitve zagotavljajo. S ciljem splošne učinkovitosti in demokratizacije uprave teži NJM k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržnimi mehanizmi. (Kovač v Haček 2005, 35)

Pa si poglejmo primerjavo tradicionalnega in novega koncepta v javni upravi (glej Tabelo 9.1).

Tabela 9.1: Primerjava birokratskega koncepta ter NJM

tradicionalni birokratski koncept	Novi javni menedžment
usmerjenost k pravilom	usmerjenost k cilju
primeren proces	učinkovit proces
pričakovan postopek	prilagojen proces
odgovornost za dejanja	vodenje k rezultatom
Formalizem	inovacija
Odprtost	diskretnost
Legalnost	uspešnost
interes zaposlitve	osebni interes
javno dobro	dobiček

Vir: Haček (2005, 36).

Spremenil pa se je tudi pogled na nekatere dejavnike v javni upravi. Green (Žurga 2001, 24) predstavi poglede takole:

Pri starem konceptu so menedžerji:

- načrtovali delo
- oblikovali delovne procese
- reševali probleme
- usmerjali delovno silo
- se osredotočili na storilnost
- zmanjševali stroške
- postavljali cilje
- postavljali pravila

Pri novem konceptu pa menedžerji:

- vključujejo zaposlene v načrtovanje in oblikovanje
- spremljajo napredek
- odstranjujejo ovire
- kakovost
- 3 E pristop (dopolnjuje ga 5 E)
- osredotočijo se na stranke
- o ciljih se pogovarjajo z zaposlenimi, ustvarjajo ustrezno delovno okolje

Organizacije so v starem konceptu okorne, temelječe na zgledu in neprilagodljive. V novem konceptu so organizacije hitre, odzivne in zadovoljujejo potrebe strank, ki so bile prej nadloga, sedaj pa so zelo pomembne. Zaposleni niso bili v birokraciji ne cenjeni in ne spoštovani ter niso čutili velike pripadnosti, v novem konceptu pa so visoko cenjeni, motivirani in privrženi.

10 NAČELA NJM

Kot smo že povedali, je vpeljevanje načel novega javnega menedžmenta prenašanje dobrih praks iz zasebnega sektorja. Poglavitna načela so tako predvsem v funkciji zmanjševanja izdatkov, ki jih javna uprava troši.

Prvine NJM so predvsem (Žurga 2001, 49–50):

- usmerjenost k rezultatom
- usmerjenost k strankam
- prenova delovnih procesov
- nova organiziranost in novi načini vodenja
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega procesa
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti
- delegiranje in povečevanje avtonomije
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem
- vzpostavitev tekmovalnosti

Pri načelu usmerjenosti k rezultatom je poudarek na samem rezultatu in načinu, kako priti do najboljših rezultatov čimbolj učinkovito, kvalitetno in efektivno. (Hughes 2003, 52–53)

Usmerjenost k strankam »je težnja po tem, da bi izpolnili pričakovanja stranke, da je njeno naročilo izpolnjeno v opredeljenem času, kakovostno in tudi s primernim odnosom do nje.« (Žurga 2001, 51)

11 **MODELI NJM**

Avtorji Ferlie, Ashburner, Fitzgerald in Pettigrew so na osnovi preučevanja aktualnih reformnih procesov izdelali naslednje modele NJM (Žurga 2001, 53–54):

- **zagotavljanje učinkovitosti** (glavne značilnosti tega modela so te, da je več pozornosti usmerjene k finančnemu nadzoru in ciljem, premik moči s strokovnjakov na menedžerje, povečanje odzivnosti tistih organizacij, ki zagotavljajo storitve za stranke.)
- **ploščenje in decentralizacija** (premik od menedžmenta po hierarhiji k pogodbenemu menedžmentu, razdelitev na manjša strateška jedra ter obsežnejši izvajalski del, manjšanje števila ravni in ploščenje organizacijske strukture.)
- **vzpostavljanje poslovne odličnosti** (ta pristop se deli na dva dela, in sicer na *pristop od spodaj navzgor* in *pristop od zgoraj navzdol*. Za prvi pristop je značilno: poudarek na organizacijskem razvoju in učenju, prepoznavanje organizacijske kulture kot oblike povezovanja, korenita decentralizacija z vrednotenjem delovnih procesov. Drugi pristop pa poudarja bolj karizmatične oblike vodenja, projekcijo vizije od zgoraj navzdol, poudarjeno je strateško upravljanje človeških virov.)
- **usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev** (združuje ideje upravljanja zasebnega in javnega sektorja s poudarjanjem jasnega poslanstva javne službe.)

Glavna skrb je kakovost storitev, osrednje vodilo delovanja so vrednote, ki temeljijo na poslanstvu, poudarjanje zahtev in vrednot uporabnika ter zaupanje v njegovo povratno informacijo.

Glavni namen zagotavljanja učinkovitosti je prav izboljšanje javnega sektorja v smeri racionalnejše porabe javnih sredstev. Pozornost je usmerjena na javne finance.

Zaradi velike razširjenosti ter velike specializacije se je tako moč odločanja preselila iz centra v tiste organizacije, ki storitve opravljajo, medtem ko je center ohranil nadzor ter seveda monopol nad določanjem smernic (elementi strateškega menedžmenta in na ravni organizacij, ki storitve opravljajo, element projektnega menedžmenta). Hierarhija

ni več tako zelo pomembna, za posamezne naloge oziroma projekte se izberejo najboljše osebe.

S poslovno odličnostjo novi javni menedžment prenaša pozornost na zaposlenega v upravni organizaciji ter na menedžment teh organizacij. Vodenje, kultura zaposlenih, pomembnost človeških virov tako igra v novem javnem menedžmentu pomembno nalogo.

12 5 E

Pod oznako 5 E se v javni upravi označuje vidike, ki so v NJM temeljni za presojo delovanja javne uprave (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 87) :

- Effectivness -Uspešnost; razumemo jo kot stopnjo, do katere organizacija uresničuje zastavljene cilje. Neely (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 88) pa pravi, da uspešnost z vidika strank opredelimo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank. Uspešnost je tako zunanja značilnost poslovnega sistema, saj je rezultat viden predvsem v odzivu strank. »Uspešnost pa je odvisna tudi z vidika organizacijskega poslanstva: Vprašati se moramo, ali organizacija služi poslanstvu, za katerega je bila ustanovljena.« (Uglešič 2006, 174).
- Efficiency -Učinkovitost je razmerje med izhodom (output-om) in vhomom (input-om). Ta podatek nam pove, koliko poslovnih učinkov dobimo na enoto stroška. Učinkovitost je tako notranja značilnost poslovnega sistema. Organizacija mora biti za svoj obstoj uspešna, da zadovoljuje zahteve in želje svojih strank. Vendar pa sama uspešnost ni dovolj. Organizacija mora biti tudi učinkovita, da s primerno ceno zadovoljuje svoje stranke. V kolikor ni učinkovita, organizacija ob konkurenci ne more obstati.
- Economy -Gospodarnost; Maher (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 89) o gospodarnosti pravi, da to pomeni največje možno zmanjšanje stroškov za vire, porabljene za posamezne dejavnosti, ob upoštevanju ustrezne kakovosti, kar pomeni, da so potrebni viri porabljeni z najmanjšimi stroški.

- Etics -Etika; o njej smo govorili že v posebnem poglavju. Organizacija EFQM pa jo razume kot univerzalna moralna načela, ki jih organizacija sprejme in se po njih ravna.
- Ecology -Ekologija; »Vsaka organizacija, ne glede na velikost, ali pa sektor delovanja in vsak zaposleni vplivajo na okolje z načinom, kako opravljajo svoje delo. Večanje zavedanja o omejenosti naravnih virov in o možnostih, ki so za njihovo ohranjanje na voljo, usmerja delovanje ne samo posameznikov in posameznih organizacij, pač pa tudi vlad v smeri večje ekološke naravnosti.« (Žurga v Ferfila(ur.) 2002, 90) Ekologija postaja vse pomembnejša dejavnost.

13 SPREMLJANJE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

Zasledovanje pomembnega načela NJM (usmerjenost k rezultatom), da bi bila državna uprava bolj učinkovita in uspešna, je možno le s spremljanjem delovanja državne uprave. Delovanje državne uprave pa je po mnenju Žurge (2001, 86–91) možno spremljati na treh ravneh:

- Na ravni organizacije
- Na ravni vodstva
- Na ravni posameznikov

14 UGOTAVLJANJE, IZBOLJŠEVANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI

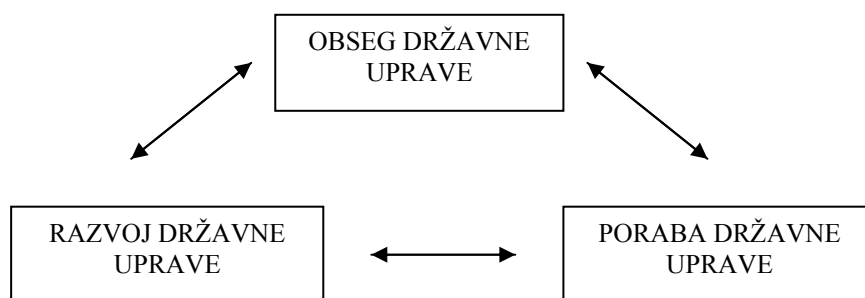
Da lahko o uspešnosti in učinkovitosti neke organizacije ali sistema sploh govorimo, moramo najprej izmeriti in nato spremljati delovanje organizacij. Da pa lahko ugotavljamo, ali je neka organizacija uspešna ali učinkovita, pa moramo najprej opredeliti cilj organizacije. Pri zasebnih (profitnih) organizacijah je cilj jasno dobiček, »cilj javnih in nepridobitnih institucij pa ni doseganje finančnih učinkov, marveč doseganje poslanstva oziroma opravljanje storitev. Najpogosteje so ustanovljene, da bi zagotavljale storitve, ki jih širša družba spozna za koristne« (Andoljšek in Seljak 2005, 51)

So pa tudi nekatere druge prednosti merjenja delovanja javnega sektorja. Avtorji, kot so Mayston, Pollitt, Wholey in Harty, Berman, Johnsen, Halachmi in Sorber so opredelili te prednosti (Andoljšek in Seljak 2005, 53):

- spremljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnih institucij
- enakost obravnavanja javnih institucij
- boljši nadzor in odgovornost
- kakovostnejše izvajanje storitev
- manjša negotovost in zmanjšana asimetrija podatkov
- hitrejša ugotavljanje problemov
- ovrednotenje pravil in učenje na napakah
- spodbuda za zaposlene
- boljše zadovoljevanje potreb strank
- boljša komunikacija med prebivalci in državo

Pa si pogledjmo v naslednji sliki (glej Sliko 14.1) soodvisnost med obsegom uprave, razvojem uprave in porabo uprave.

Slika 14.1: Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave



Vir: Žurga (2001, 31).

15 KAKOVOST

Kakovost je pojem, okoli katerega se vsa pozornost vrtila v zasebnem sektorju. Ob primerni konkurenci si organizacija ne more privoščiti dvigovanja cen svojim

produktom ali storitvam, saj jim to preprečuje konkurenca, lahko pa z dvigom kakovosti odločilno povečajo zadovoljstvo svojih kupcev.

Nekaj opredelitev kakovosti (Žurga 2001, 34):

- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve
- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja
- skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na njeno sposobnost, da zadovolji izražene ali pričakovane potrebe

Kakovost ima prav tako kot uspešnost lastnost zunanje značilnosti sistema, saj imajo glavno besedo pri ocenjevanju kakovosti prav kupci oziroma uporabniki. Obstaja pa tudi notranja kakovost, »... ko so zaposleni hkrati ponudniki storitev ter hkrati stranke pri ustvarjanju storitev... « (Andoljšek in Seljak 2005, 76)

Kakovost lahko merimo na več ravneh – na ravni organizacije, vodstva in posameznika. Pri storitvah je težko govoriti o dejanski kakovosti, zato se tu uporablja pojem zaznane kakovosti.

Po Oliverju je »zaznana kakovost storitve opredeljena subjektivno kot rezultat primerjave dejanskega stanja storitve z idealnim. Pri tem konceptu torej stranka ovrednoti storitev na osnovi primerjanja pričakovane in dejanske zaznavne storitve.« (Andoljšek in Seljak 2005, 77)

V novi paradigmi kakovosti je tako glavni poudarek na preprečevanju in ne več na odkrivanju napak, kar pomeni, da mora biti kakovost načrtovana in vgrajena v izdelek in ne več naknadno zagotovljena z zunanjimi nadzori in inšpekcijami. Koncept, ki opredeljuje kakovost na tak način, se imenuje celovito obvladovanje kakovosti. (Hashmi 2008)

16 CELOVITO OBVLADOVANJE KAKOVOSTI – TQM

Celovito obvladovanje kakovosti (Total quality management - TQM) je kultura in način vodenja organizacije, ki je osredotočena na zadovoljevanje kupca, stranke, ob hkratni poslovni uspešnosti.

Ključna načela TQM (Nemec 2001, 1–2):

- osredotočenost na kupca-stranko
- doseganje pričakovane kakovosti
- razvoj timskega dela oziroma vključenost vseh zaposlenih
- poenostavitev postopkov
- stalno kritično preverjanje procesov in izboljšave
- uspehi so vidni na podlagi razvitih metod

»Uvajanje teh načel je za upravo zelo pomembno, je pa tudi stresno, saj terja spremembo načina razmišljanja, vedenja in spremembo vrednot zaposlenih.« (Nemec 2001, 6)

»Celovito obvladovanje kakovosti je metoda, s katero lahko postanejo menedžment in zaposleni vključeni v nenehno izboljševanje produkcije dobrin in storitev. ... TQM je upravljavska filozofija, katera ima namen združiti vse organizacijske funkcije (marketing, finance, produkcijo ...) z namenom zadovoljevanja strankinih potreb in organizacijskih ciljev.« (Hashmi 2008, 2.–4. odst.)

Seveda pa je spoznanje, da formalna uporaba modelov vodenja samo po sebi ne bo naredila organizacije uspešne. To se lahko doseže le s celovitim sistematičnim pristopom in doslednim vztrajanjem pri DEMINGOVEM krogu kakovosti (Arveson 1998):

- Načrtuj (Plan)
- Naredi (Do)
- Preveri (Check)
- Ukrepaj (Act)

17 MERILA V JAVNI UPRAVI

Kot smo videli že v predhodnih poglavjih, temelji merjenje uspešnosti in učinkovitosti zaradi izostanka merila dobička predvsem na samoocenjevanju in na ocenjevanju uporabnikov. Glavna samoocenjevalna orodja so tako EFQM in na osnovi njega narejeno orodje za javni sektor CAF, v zadnjih letih pa je Ministrstvo za javno upravo uvedlo v javne organe še Barometer kakovosti, s katerim dobi državna uprava podatek, kako jih vidijo stranke.

17.1 Barometer kakovosti

Barometer kakovosti je orodje, katerega namen je meriti zadovoljstvo prav tistih, ki uporabljajo te storitve, in to so stranke. V tem orodju se kaže ena zelo pomembna prvina novega javnega menedžmenta, in sicer usmerjenost k uporabniku. »Pravna podlaga je Uredba o upravnem poslovanju, ki vpeljuje obvezno mesečno ugotavljanje zadovoljstva strank, ki jim je na voljo vprašalnik.« (Haček in Bačlija 2007, 64)

Vprašalnik sestavljajo naslednja vprašanja:

- ocena kakovosti dela uslužbenca/uslužbencev
- ocena odnosa uslužbenca/uslužbencev do strank
- ocena hitrosti opravljenega dela
- ocena urejenosti in dostopnosti organa

18 TEMELJNA ZAKONODAJA IN PREDPISI

Predpisi, ki urejajo področje delovanja državne uprave in v katerih lahko najdemo načela delovanja tako na ravni organizacije kot na ravni posameznika, so naslednji (register predpisov 2009):

- Zakon o javnih uslužbencih
- Zakon o državni upravi

- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Pod pojmom uprava je še cela vrsta zakonov, ki urejajo delovanje državne uprave (Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO), Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1) ...), veliko uredb (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril...) ter pravilnikov, ki natančneje določajo izvajanje uredb. Razlog, zakaj teh pravnih virov nisem vključil v svojo raziskavo, je ta, ker so nekateri pravni viri zastareli z vidika reforme javne uprave in uvajanje načel NJM (ZFDO je bil nazadnje spremenjen 1994), nekateri so vključeni v te osnovne tri (sprejemanje daril opredeljuje Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, zato Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril ne prinaša nič novega v raziskavo), nekateri pa obravnavajo področja, ki pa za mojo raziskavo glede načel NJM ne prinašajo dodane vrednosti (Uredba o napredovanju uradnikov v naziv, ...). Tako teoretično kot praktično se ta raziskava osredotoča na javne uslužbence.

18.1 Zakon o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), v nadaljevanju zakon, je bil sprejet leta 2002 in nato kar nekajkrat spremenjen in dopolnjen, nazadnje 26. 6. 2008, katerega spremembe so bile objavljene v Uradnem listu Republike Slovenije z dnem 30. 6. 2008 (Register predpisov 2009)

Zakon je kar zajeten, saj obsega kar 27 poglavij (ZJU – UPB3):

1. Uvodne določbe, v katerih so opredeljeni javni uslužbenec, delodajalec ter podrobneje obrazloženi izrazi, ki jih najdemo v zakonu.
2. Skupna načela sistema javnih uslužbencev, kjer najdemo načela, kot so načelo strokovnosti, zakonitosti, dobrega gospodarjenja, odgovornosti za rezultate in druga.
3. Druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, od načina določanja pravic in obveznosti do opredelitve kadrovske evidenc in sistematizacije.

Drugi del posebne določbe za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti

4. Temeljne določbe in načela, kjer so opredeljeni uradniki in drugi javni uslužbenci, pravno varstvo in uveljavljanje le-tega, načela javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, načela kariere, prehodnosti ter odprtosti do javnosti.
5. Odločanje o pravicah in obveznostih. Tu so predstavljeni predstojnik, njegovo pooblastilo, vodja kadrovskega poslovanja, komisija za pritožbe, delovanje komisije, pravila za odločanje komisije.
6. Organizacijske določbe. V organizacijskih določbah so podrobneje predstavljeni sistematizacija delovnih mest, kadrovski načrt in kadrovske evidence.
7. Štipendiranje
8. Sklenitev delovnega razmerja. Tu zakon opredeljuje način sklenitve delovnega razmerja, čas trajanja delovnega razmerja, postopek pred zaposlitvijo, objava javnega natečaja in vsebina le-tega, postopek izbire kandidata, poskusno delo ter pravice neizbranega kandidata.
9. Delovno razmerje za določen čas, kjer so natančneje opredeljeni tako trajanje delovnega razmerja za določen čas kot tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev z delovnim razmerjem za določen čas.
10. Sankcije v primeru nezakonnosti. Tu imamo primer razveljavitve, delne razveljavitve, rokov za razveljavitev ter spremembo nezakonitega akta v korist javnega uslužbenca.
11. Delovna mesta, položaji in nazivi. Kot že ime pove, se to poglavje ubada s delovnimi mesti, položaji in nazivi, in sicer vrst, pogojev za pridobitev ter prenehanja delovnega mesta, položaja ali naziva.
12. Pravice in obveznosti, in sicer javnih uslužbencev. Gre za opredelitev opravljanja dela.
13. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje. To poglavje govori o pravici in dolžnosti do usposabljanja, izobraževanja in izpopolnjevanja.
14. Pripravnništvo, trajanje, izvajanje, sklenitev delovnega razmerja pripravnika.
15. Ocenjevanje, napredovanje in priznanja javnih uslužbencev, kjer so v samo dveh členih opredeljeni pogoji za podeljevanje priznanj in pa samo ocenjevanje in napredovanje uradnikov.

16. Napredovanje in priznanja. Členi tega poglavja so črtani.
17. Disciplinska odgovornost. Tudi tu so členi tega poglavja črtani.
18. Odškodninska odgovornost. To poglavje govori o odškodninski odgovornosti javnega uslužbenca, delodajalca, oprostitvi odškodninske odgovornosti ter o škodi, povzročeni tretji osebi.
19. Ugotavljanje nesposobnosti. Členi tega poglavja so črtani.
20. Premestitev. V tem poglavju so navedeni pogoji za premestitev, postopek premestitve.
21. Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Prenehanje začne veljati z ukinitvijo organa in prenosom nalog, redne odpovedi, nesposobnosti, možnosti ali nezmožnosti premestitve.
22. Strokovni izpit za imenovanje v naziv. Poglavje je v celoti črtano (ZJU-D)
23. Pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev. Razdelane so pristojnosti ministra za upravo.
24. Uradniški svet. Poglavje se nanaša na naloge uradniškega sveta, sestavo, volitve ter način dela.
25. Nadzor nad izvajanjem tega zakona. Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravlja inšpekcija za sistem javnih uslužbencev. Poglavje tudi govori o opravljanju nadzora, načinu dela inšpektorja ter ukrepah
26. Kazenske določbe
27. Prehodne in končne določbe

18.2 Zakon o državni upravi

Zakon o državni upravi (ZDU) je bil prav tako kot Zakon o javnih uslužbencih sprejet leta 2002. Tudi ta zakon je v nekaj letih doživel nekaj sprememb, zadnja se je zgodila s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi z dnem 24. 6. 2009, ki je bil objavljen 26. junija 2009 v Uradnem listu RS, 48/2009.

Zakon o državni upravi sestavlja le osem poglavij (ZDU -1-UPB4):

1. Splošne določbe in temeljna načela. V tem poglavju Zakon o državni upravi navaja predvsem temeljna načela, in sicer strokovnost, zakonitost, nevtralnost in nepristranskost, poslovanje s strankami, javnost dela ...
2. Upravne naloge. To poglavje poudarja naloge, ki jih uprava ima. Te so od priprave zakonskih predlogov Vladi RS do njenih osnovnih nalog, inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, razvojne naloge ...
3. Upravni organi in nosilci javnih pooblastil. Ta dva člena tega poglavja samo pojasnjujeta upravne organe, javne agencije ter druge nosilce javnih pooblastil.
4. Ministrstva. To poglavje natančneje določa vodilno osebje ministrstva, organe v sestavi ministrstva, vsa ministrstva in njihova delovna področja.
5. Teritorialna organizacija uprave. V tem poglavju so natančneje določene upravne enote kot koncept, njihove pristojnosti, vodstvo in njegove pristojnosti, poročanje in nadzor ministrstev.
6. Razmerja ministrstev. Gre predvsem za razmerja med ministrstvi in ministrstev do vlade, usklajevanje predpisov, nadzor ministrstev nad lokalno skupnostjo in drugimi nosilci javnih pooblastil ter posebej nadzor ministrstva za upravo.
7. Predpisi uprave. To poglavje sestavlja le en člen in govori o predpisih ministra.
8. Elektronsko poslovanje uprave. Zakon tukaj natančneje pojasnjuje informacijsko infrastrukturo, informacijski sistem.

Prehodne in končne določbe

18.3 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (v nadaljevanju kodeks) je sestavljen iz 28 členov in katere vsebino si bomo malo bolj podrobno ogledali. (Kodeks ravnanja javnih uslužbecev)

Kodeks je namenjen za vse javne uslužbence, ki morajo biti seznanjeni z njim s strani predstojnika in kateri so dolžni ravnati v skladu z njegovimi določbami (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 1. čl., 2. čl., 28. čl.)

V členih, ki govorijo o načelih ravnanja, kodeks predpisuje, kako naj bi se javni uslužbenec vedel. Javni uslužbenec mora biti lojalen do delodajalca (Kodeks ravnanja

javnih uslužbencev, 5. čl.), svoje naloge mora opravljati vestno, strokovno in nepristransko, mora se pa tudi izogibati vsakemu nasprotju interesov (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 8. čl., 13. čl., 14. čl., 15. čl.). Javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril zase ali koga drugega, razen daril majhne vrednosti (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 18. čl.).

Kodeks pa tudi predpisuje ravnanje javnih uslužbencev, ko se znajde bodisi v dilemi glede daril bodisi se od njega zahteva nezakonito ravnanje (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 12. čl., 19. čl.).

19 O UE Kočevje

UE Kočevje obsega teritorij, velik 648 km². Na tem območju prebiva 17.500 prebivalcev, ki so zbrani v treh občinah in živijo v 159 naseljih. V UE Kočevje je 33 zaposlenih. Načelnik UE Kočevje je g. Roman Kladošek.

Upravne in strokovne naloge na območju občin Kočevje, Kostel in Osilnica po funkcionalnem načelu samostojno opravljajo (portal upravnih enot – UE Kočevje):

a) izpostave ministrstev:

- Ministrstvo za obrambo RS, Urad za obrambne zadeve;
- Ministrstvo za notranje zadeve RS – Policijska postaja Kočevje;
- Ministrstvo za finance, Davčna uprava RS, Davčni urad Kočevje;
- Geodetska uprava RS, Območna geodetska uprava Ljubljana – Izpostava Kočevje;
 - Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Območna enota Ljubljana;
 - Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava RS, Območni urad Kočevje;
 - Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano, Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano, Enota Kočevje;
 - Ministrstvo za zdravje, Zdravstveni inšpektorat RS, Območna enota Ljubljana – Izpostava Kočevje;
 - Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Inšpektorat RS za delo, Enota Grosuplje;

- Ministrstvo za gospodarstvo, Tržni inšpektorat RS, Enota Kočevje.

b) drugi organi:

- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Območna služba Ljubljana – Urad za delo Kočevje;
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Območna enota Ljubljana – Izpostava Kočevje;
- Zavod za gozdove, Območna enota Kočevje;
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije – Lokalna izpostava Kočevje;
- Center za socialno delo Kočevje.

V prostorih UE Kočevje je moč na stenah opaziti seznam načel, ki stranke in zaposlene opozarja na načela, ki jih gojijo v upravni enoti.

Načela kakovosti delovanja UE Kočevje:

- Kakovostno in zakonito izvajanje vseh postopkov in zagotavljanje dostopnosti do informacij
- Pospeševanje rokov izvedbe
- Nudenje strokovne pomoči in varovanja pravic strank
- Negovanje partnerskih odnosov s strankami
- Zavzemanje za urejeno in povezano delovanje znotraj UE in z državnimi organi ter lokalnimi skupnostmi
- Redno izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih
- Skrb za urejene delovne prostore
- Skrb za smotno porabo proračunskih sredstev
- Zavzemanje za poslovno odličnost

Statistični podatki o anketiranih javnih uslužbencih, zaposlenih na UE Kočevje:

Polovica anketiranih je stara med 41 in 50 let, 25 % med 31 in 40 let, ter 25 % mlajših od 30 in starejših od 51 let (glej Tabelo 19.1).

Tabela 19.1: Starost anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid do 30 let	3	12,5	12,5	12,5
od 31 do 40	6	25,0	25,0	37,5
od 41 do 50	12	50,0	50,0	87,5
nad 51	3	12,5	12,5	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Po spolu prevladujejo ženske, saj jih je kar 20 od 24 anketiranih (glej Tabelo 19.2).

Tabela 19.2: Spol anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ženski spol	20	83,3	83,3	83,3
moški spol	4	16,7	16,7	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Izobrazbena struktura anketiranih javnih uslužbencev na UE Kočevje je naslednja: Skorajda polovica ima visoko ali višjo izobrazbo, tretjina srednje ter dobra petina univerzitetno in podiplomsko izobrazbo (glej tabelo 19.3).

Tabela 19.3: Izobrazba anketiranih javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid srednja izobrazba	8	33,3	33,3	33,3
visoka oziroma višja	11	45,8	45,8	79,2
univerzitetna izobrazba	4	16,7	16,7	95,8
podiplomska izobrazba	1	4,2	4,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Tabela 19.4: Delovna doba javnih uslužbencev, zaposlenih na UE Kočevje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid do 5 let	3	12,5	12,5	12,5
5 do 15 let	8	33,3	33,3	45,8
15 let in več	13	54,2	54,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Več kot polovica anketiranih je zaposlena v UE Kočevje 15 ali več let, tretjina od 5 do 15 let in osmina do 5let (glej tabelo 19.4).

EMPIRIČNI DEL

20 Prva hipoteza

V prvem delu empiričnega dela bom preverjal prvo hipotezo, ki se glasi takole:

H1: »Načela novega javnega menedžmenta (NJM) oziroma novega javnega upravljanja (NUJS), kot so osredotočenost na stranke, vloga vodje ter etičnost javnih uslužbencev, je moč najti v temeljni zakonodaji in predpisih, ki ureja delovanje državne uprave.«

Za preverjanje načel bom najprej pregledal Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o državni upravi, kasneje pa še Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki natančneje predpisuje ravnanje javnih uslužbencev.

20.1 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)

V drugem poglavju je moč najti načela:

- načelo enakopravne dostopnosti, saj se lahko na javni natečaj prijavi vsakdo, je pa izbran tisti kandidat, ki je najboljše strokovno usposobljen. (Zakon o javnih uslužbencih, 7. čl.)
- načelo častnega ravnanja, kjer se mora javni uslužbenec ravnati v skladu s poklicno etiko (Zakon o javnih uslužbencih, 10. čl.), to pa predpisuje Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Še podrobneje to opisuje 93. člen ZJU.
- načelo odgovornosti na rezultate, kjer je zapisano, da javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno ter hitro in učinkovito izvrševanje javnih nalog. (Zakon o javnih uslužbencih, 13. čl.)

Načelo nove organiziranosti in novi način vodenja je moč najti v šestem poglavju, kjer ZJU predpisuje sistemizacijo delovnih mest, kadrovski načrt, kadrovske evidence.

20.2 Zakon o državni upravi (ZDU)

5. člen ZDU govori o poslovanju s strankami, kjer je moč najti tako načelo usmerjenosti k strankam kot usmerjenost k rezultatom. (Zakon o državni upravi, 5. čl.)

20.3 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

V kodeksu je moč najti načelo usmerjenosti k strankam, saj je v samem namenu kodeksa zapisano, da želi tudi seznanitev javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati o javnih uslužbencev. (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 3. čl.)

V predpisu in zakonih, ki urejajo delovanje državne uprave, je moč najti večino načel novega javnega menedžmenta. Osredotočenost na stranke, vloga vodje in etičnost so načela, ki jih zasledimo v predpisih in zakonih.

21 *Druga hipoteza*

V drugem delu empiričnega dela diplomske naloge bom poskusil potrditi drugo hipotezo, ki se glasi takole:

H2: »Načela novega javnega menedžmenta (NJM) oziroma novega javnega upravljanja (NUJS), kot so osredotočenost na stranke, vloga vodje ter etičnost javnih uslužbencev, se v praksi uporabljajo. «

V tem delu bom preverjal torej izvajanje načel NJM, kot so osredotočenost na stranke, vlogo vodje ter etičnost javnih uslužbencev v praksi, se pravi na UE Kočevje. Najprej bom preverjal, kako so v UE Kočevje osredotočeni na stranke, kasneje vlogo vodje in za konec etičnost javnih uslužbencev.

21.1 Osredotočenost na stranke

Za preverjanje osredotočenosti na stranke bom uporabil dva pogleda, in sicer pogled javnih uslužbencev v UE Kočevje na stranke ter pogled strank na delo in odnos javnih uslužbencev v UE Kočevje. Na ta način bom lahko preveril, koliko truda vlagajo v stranke zaposleni in kako zaposleni vidijo ta trud. Za oceno pogleda zaposlenih bom uporabil rezultate ankete, opravljene med zaposlenimi, za pogled strank pa bom uporabil rezultate barometra kakovosti.

Pogled zaposlenih na stranke:

Tabela 21.1: Javni uslužbenci se trudijo, da bi ugodili strankam

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid da	24	100,0	100,0	100,0

Vsi anketirani se strinjajo, da se javni uslužbenci trudijo, da bi ugodili strankam (glej Tabelo 21.1).

Tabela 21.2: Upravnim organom večinoma ni mar za stranke

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Da	3	12,5	13,6	13,6
Ne	19	79,2	86,4	100,0
Total	22	91,7	100,0	
Missing 0	2	8,3		
Total	24	100,0		

86,4 % anketiranih, ki so odgovorili na vprašanje, meni, da ni res, da upravnim organom večinoma ni mar za stranke, 13,6 % pa meni nasprotno (glej Tabelo 21.2).

Pogled strank na trud javnih uslužbencev UE Kočevje:

Po pregledu podatkov iz tabele barometra kakovosti UE Kočevje (Priloga A, Tabela 23.1) lahko opazimo, da je mesečnih merjenj 37. V teh 37 meritvah je največkrat dobilo

najvišjo oceno vprašanje številka dve, in sicer odnos javnega uslužbenca do strank. To vprašanje je dobilo 29-krat najvišjo oceno, od tega dvanajstkrat najvišjo oceno skupaj s kakovostjo dela (vprašanje številka ena) in sedemkrat skupaj s hitrostjo opravljene storitve (vprašanje številka tri) ter trikrat z urejenostjo in dostopnostjo (vprašanje številka štiri).

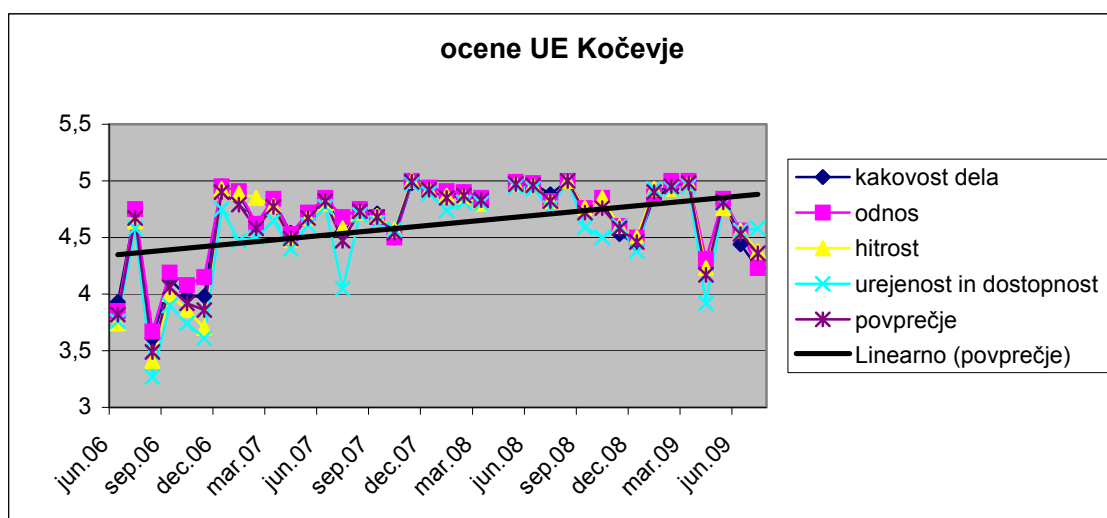
Po tem lahko sklepamo, da je odnos javnih uslužbencev na UE Kočevje za stranke najpomembnejše vprašanje barometra kakovosti, najbolj zaznavno s strani strank, saj vse stranke niso domače na področju strokovnosti, da bi objektivno ocenjevale kakovost in hitrost dela. Nasprotno pa je v 37. merjenjih četrto vprašanje (urejenost in dostopnost) v kar 29 primerih dobilo najnižjo oceno, iz česar lahko sklepamo, da stranke najbolj moti prav to področje. Pri poizvedovanju, kako na ocene barometra kakovosti gledajo oni sami (pogovor z vodjo službe za skupne zadeve na UE Kočevje, gospo Anico Kralj Štimatec) sem dobil odgovor da, ker je UE Kočevje podnajemnik prostorov, in ker si prostor deli z občinsko upravo, se nahaja UE Kočevje v višjih nadstropjih. Ker nimajo dvigala, to nekatere stranke, posebno starejše ali invalidne, še posebej moti.

Je pa pri grafih (Slika 23.3) opazna neka skladnost. Anketiranci so pri vseh vprašanjih po mesecih dajali podobne ocene. Iz tega lahko sklepamo, da se je v primeru ene slabše ocenitve to odrazilo tudi v ocenah pri ostalih treh. In seveda obratno: če so bile stranke prijetno presenečene na enem področju, se je to odrazilo tudi na drugih treh glede na ocene prejšnjih mesecev, čeprav se na primer glede urejenosti in dostopnosti kaj bistveno ni bistveno spremenilo v enem samem mesecu (na UE Kočevje so mi povedali, da se v času izvajanja barometra kakovosti prostori UE Kočevje niso prenavljali), pa se je to poznalo v višji oceni za to vprašanje (glej Sliko 23.3).

Če povzamem: Odnos uslužbencev UE Kočevje do strank je izmed štirih področij, ki jih vsebuje barometer kakovosti, po mnenju strank najboljši, najslabše pa je z urejenostjo in dostopnostjo.

Gledano v celoti glede na trend v Sliki 23.3 pa lahko ugotovim, da se stanje izboljšuje, saj so iz meseca v mesec v povprečju boljše ocene.

Slika 23.3: Ocene barometra kakovosti UE Kočevje



21.2 Vloga vodje

Pri preverjanju vloge vodje v UE Kočevje bom uporabil dva vira podatkov, in sicer anketo zaposlenih na UE Kočevje in odgovore načelnika UE Kočevje v intervjuju, ki se nahaja v prilogi.

Tabela 23.4: Etično ravnanje je odvisno od etičnosti šefa

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Da	6	25,0	26,1	26,1
	Ne	17	70,8	73,9	100,0
	Total	23	95,8	100,0	
Missing	0	1	4,2		
Total		24	100,0		

Da je etično ravnanje javnih uslužbencev odvisno od šefa, meni šest anketiranih, nasprotno pa jih kar 17 meni, da ni (glej Tabelo 23.4). Na podlagi tega lahko sklepam, da po mnenju skoraj $\frac{3}{4}$ anketiranih etično ravnanje javnih uslužbencev ni odvisno od etičnosti šefa. Iz tega pa lahko potegnemo naslednji sklep: NJM predvideva za javne uslužbence, da bodo strokovni, samostojni in etični. Rezultati tega vprašanja to tudi potrjujejo.

Iz intervjuja lahko povzamem naslednje ugotovitve. »Stranke so za UE Kočevje zelo pomembne, prav tako rezultati. Vodenje se je spremenilo, sedaj se dejansko bolj posvečam zaposlenim, njihovi motivaciji in zadovoljstvu kot samim postopkom (ker so zelo predvidljivi in jasni). Zaposleni na UE Kočevje se redno izobražujejo.« (Priloga B)

Na podlagi tega lahko sklenem, da je voditeljstvo v novem javnem menedžmentu drugačno kot v birokratski organizaciji, zato lahko ta del hipoteze potrdim, da je vloga vodje pomembna v NJM.

21.3 Etičnost javnih uslužbencev

Pri raziskovanju tega vprašanja bom uporabil podatke iz ankete med javnimi uslužbenci na UE Kočevje.

Tabela 21.5: Pomembnost etike v upravi

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid zelo pomembno	11	45,8	45,8	45,8
Pomembno	13	54,2	54,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Anketirani menijo, da je pomembnost etike v upravi pomembna, od tega skoraj polovica meni, da je zelo pomembna. Da ni pomembna, oziroma, da je manj pomembna, ne meni nihče (glej Tabelo 21.5).

Tabela 21.6: Nivo etike v državni upravi

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid zelo visok	3	12,5	13,0	13,0
visok	15	62,5	65,2	78,3
nizek	5	20,8	21,7	100,0
Total	23	95,8	100,0	
Missing 0	1	4,2		
Total	24	100,0		

Trije anketirani menijo, da je nivo etike na zelo visokem nivoju, 15 na visokem ter pet na nizkem. 78,3 % anketiranih meni, da je nivo etičnosti v državni upravi na visokem nivoju, in le 21,7 %, da je na nizkem. Po tem lahko sklepam, da je nivo etičnosti v državni upravi po mnenju skoraj 4/5 anketiranih na visokem nivoju (glej Tabela 21.6).

Tabela 21.7: Ravnanje javnih uslužbencev je danes bolj etično kot pred petimi leti

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid da	9	37,5	37,5	37,5
ne	4	16,7	16,7	54,2
enako	4	16,7	16,7	70,8
ne vem	7	29,2	29,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Da je ravnanje javnih uslužbencev danes bolj etično kot pred petimi leti, meni več anketiranih (37,5%), kot da je enako ali manj (33,4 %). Skorajda 30 % pa na to vprašanje ni znalo odgovoriti (glej Tabela 21.7).

Tabela 21.8: Največji vpliv na etične standarde posameznika

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid družina	20	83,3	83,3	83,3
sredstva javnega obveščanja	4	16,7	16,7	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Po mnenju anketiranih, ki so ovrednotili tri največje vplive na etične standarde, jih je za največji vpliv v kar 83,3 % označilo družino kot največji vpliv na etične standarde posameznika (glej Tabela 21.8).

Za drugi največji vpliv so anketirani označili v večini, da je šola drugi največji vpliv na posameznikove etične standarde (glej Tabela 21.9), za tretji največji vpliv pa so anketirani odgovorili v skoraj polovici odgovorov, da so sredstva javnega obveščanja tretji največji vpliv na etične standarde posameznika (glej Tabela 21.10).

Tabela 21.9: Drugi največji vpliv na etične standarde posameznika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Družina	2	8,3	8,7	8,7
	vodstvo podjetij	2	8,3	8,7	17,4
	državna uprava	4	16,7	17,4	34,8
	sredstva javnega obveščanja	3	12,5	13,0	47,8
	šola	12	50,0	52,2	100,0
	Total	23	95,8	100,0	
Missing	0	1	4,2		
Total		24	100,0		

Tabela 21.10: Tretji največji vpliv na etične standarde posameznika

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	družina	1	4,2	4,3	4,3
	vodstvo podjetij	1	4,2	4,3	8,7
	državna uprava	3	12,5	13,0	21,7
	sredstva javnega obveščanja	10	41,7	43,5	65,2
	šola	5	20,8	21,7	87,0
	cerkev	1	4,2	4,3	91,3
	drugi	2	8,3	8,7	100,0
	Total	23	95,8	100,0	
Missing	0	1	4,2		
Total		24	100,0		

Pa pogledjmo še vpliv izobrazbe pri ocenjevanju treh največjih vplivov na posameznikove etične standarde.

Tabela 21.11: Najvišja dokončana izobrazba * največji vpliv na etične standarde

		največji vpliv na etične standarde posameznika		Total
		družina	sredstva javnega obveščanja	
najvišja dokončana izobrazba	srednja izobrazba	8	0	8
	visoka oziroma višja	9	2	11
	univerzitetna izobrazba	3	1	4
	podiplomska izobrazba	0	1	1
Total		20	4	24

Iz Tabele 21.11 je razvidno, da se z višino izobrazbe tudi manjša premoč družine kot največjega vpliva na etične standarde posameznika in sredstva javnega obveščanja.

*Tabela 21.12: Najvišja dokončana izobrazba * drugi največji vpliv na etične standarde*

		drugi največji vpliv na etične standarde posameznika					Total
		družina	vodstvo podjetij	državna uprava	sredstva javnega obveščanja	šola	
najvišja dokončana izobrazba	srednja izobrazba	0	1	2	2	2	7
	visoka oziroma višja univerzitetna izobrazba	1	1	1	1	7	11
	podiplomska izobrazba	0	0	1	0	3	4
		1	0	0	0	0	1
Total		2	2	4	3	12	23

V tem primeru se odgovor šola kot drugi največji vpliv na etične standarde posameznika z višino izobrazbe le bolj potrjuje proti ostalim odgovorom. Izjema je podiplomsko izobražena anketirana oseba, ki je za drugi največji vpliv označila družino, za največjega pa sredstva javnega obveščanja (glej Tabela 21.12).

*Tabela 21.13: Najvišja dokončana izobrazba * tretji največji vpliv na etične standarde*

		tretji največji vpliv na etične standarde posameznika							Total
		družina	vodstvo podjetij	državna uprava	sredstva javnega obveščanja	šola	cerkev	drugi	
najvišja dokončana izobrazba	srednja izobrazba	0	1	1	1	3	1	0	7
	visoka oziroma višja univerzitetna izobrazba	0	0	1	8	2	0	0	11
	podiplomska izobrazba	1	0	1	1	0	0	1	4
		0	0	0	0	0	0	1	1
Total		1	1	3	10	5	1	2	23

Če srednje izobraženi anketiranci nimajo enotnega mnenja o tem, kaj je tretji največji vpliv na etične standarde posameznika, so višje oziroma visoko izobraženi dokaj enotni, da imajo sredstva javnega obveščanja tretji največji vpliv na etične standarde posameznika (glej Tabela 21.13).

Tabela 21.14: Kako mediji obravnavajo etiko javnih uslužbencev

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	pozitivno	5	20,8	20,8	20,8
	negativno	12	50,0	50,0	70,8
	nevtravno	5	20,8	20,8	91,7
	drugo	2	8,3	8,3	100,0
	Total	24	100,0	100,0	

Kar polovica anketiranih meni, da mediji obravnavajo etiko javnih uslužbencev v negativni luči, dobrih 40 % pa v dobri ali nevtralni luči (glej Tabela 21.14).

Ker Kodeks ravnanja javnih uslužbencev neposredno vpliva na ravnanje javnih uslužbencev, so naslednja vprašanja prav o kodeksu.

Tabela 21.15: Seznanjenost s kodeksom

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	da	22	91,7	91,7	91,7
	ne	1	4,2	4,2	95,8
	delno	1	4,2	4,2	100,0
	Total	24	100,0	100,0	

Iz Tabele 21.15 je razvidno, da je od 24 anketiranih kar 22 seznanjenih s kodeksom ravnanja, eden delno ter eden ne. Na podlagi rezultata lahko rečemo, da so javni uslužbenci na UE Kočevje seznanjeni s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev.

Tabela 21.16: Uporaba kodeksa v primeru dilem

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	da	16	66,7	66,7	66,7
	ne	4	16,7	16,7	83,3
	delno	4	16,7	16,7	100,0
	Total	24	100,0	100,0	

Iz Tabele 21.16 je razvidno, da 16 anketiranih uporablja kodeks v primeru etičnih dilem, 4 delno ter 4 ne. Da štirje ne uporabljajo kodeksa, si razlagam tako, da dopuščam možnost, da nimajo pri svojem delu etičnih dilem (vsaj tako sem dobil zapisano na eni anketni poli). 2/3 anketiranih torej uporablja kodeks v primeru etičnih dilem.

Za konec še tri vprašanja glede etičnosti ravnanja javnih uslužbencev.

Tabela 21.17: Etičnost, če javni uslužbenec izkorišča čas v osebne namene

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid da	1	4,2	4,2	4,2
ne	23	95,8	95,8	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Tabela 21.18: Obdaruje nekoga v zameno za prednostno obravnavanje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ne	24	100,0	100,0	100,0

Tabela 21.19: Prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ne	24	100,0	100,0	100,0

Anketiranci menijo, da ni etično izkoriščati delovnega časa v osebne namene (glej Tabelo 21.17), prav tako pa tudi dajati (glej Tabelo 21.18) ali sprejemati daril v zameno za prednostno obravnavanje (glej Tabelo 21.19).

Še kot zanimivost naj prikažem odgovor na vprašanje, ali je po mnenju anketiranih javnih uslužbencev preveč zakonov v državni upravi.

Tabela 21.20: Preveč zakonov v državni upravi?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Da	19	79,2	79,2	79,2
Ne	5	20,8	20,8	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Iz Tabele 21.20 je razvidno, da je da odgovorilo 19 anketiranih, ne pa 5. Na osnovi tega lahko sklepam, da skoraj 80 % anketiranih javnih uslužbencev meni, da je preveč zakonov v državni upravi.

V drugem delu sem prišel do naslednjih ugotovitev: javni uslužbenci UE Kočevje so seznanjeni s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, ga pri svojem delu uporabljajo, etičnost v državni upravi je po njihovem mnenju na visokem nivoju in neodvisna od etičnosti šefa. Največji vpliv na etiko posameznika ima družina, drugi največji vpliv šola in tretji največji vpliv sredstva javnega obveščanja, ki predvsem negativno obravnavajo etiko javnih uslužbencev. Menijo tudi, da je preveč zakonov, ki urejajo delovanje državne uprave ter se trudijo, da bi ugodili strankam.

22 Sklepi

Načela NJM so načela, izpeljana iz dobrih praks, ki so se razvila v zasebnih podjetjih. Gonilo zasebnih podjetij, njihovo stremljenje, je v ustvarjanju dobička. Da so podjetja uspešna v konkurenčnem okolju, morajo biti jasno konkurenčna, konkurenca pomeni ponuditi kvalitetne proizvode po nižji ceni kot konkurenčno podjetje, še zmeraj pa po tisti ceni, ki prinaša dobiček. Dobiček je glavno načelo, ki na neki način uravnava delovanje zasebnega sektorja. Je nekakšna Smithova nevidna roka, ki usmerja proizvodnjo iz panog, kjer se ustvarja izguba, v panoge, kjer se ustvarja dobiček. V želji po povečanju konkurenčnosti podjetja zmanjšujejo stroške na minimum, vlagajo v zaposlene, vzpostavljajo nadzor nad procesi, ki potekajo v podjetju, vodenjem in seveda tudi nadzor nad končnimi izdelki z namenom povečati kakovost izdelkov.

Kakovost je stanje dobrine, katera ima lastnost zunanosti, saj je ocenjevana s strani kupca.

Drugače pa je v javnem sektorju, še posebej državni upravi. Nekatere storitve so izključno v domeni državne uprave, zato tu ne moremo govoriti o konkurenčnem okolju. Seveda tudi gonilo ni enako, se pravi ustvarjanje dobička. Zato je NJM v državni upravi skoncentriran na izboljšanje kvalitete storitev, posledično tudi izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. Osredotočenost se je preselila s postopka na stranko, s strogega formalizma na sledenje rezultatov. Skorajda vsa načela NJM so vsebovana v zakonodaji, ki ureja delovanje državne uprave. Zaslediti ni možno edino

načela tekmovalnosti, za katerega je tudi načelnik UE Kočevje ocenil, da ni primerno v državni upravi. Usmerjenost k strankam se je tudi v praksi pokazala za načelo, ki najbolj izstopa oziroma katerega navadni državljani, uporabniki storitev državne uprave, tudi najbolj občuti. Zelo opazen je trend rasti zadovoljstva uporabnikov storitev Upravne enote Kočevje, kar nakazuje na to, da so stranke iz meseca v mesec bolj zadovoljne predvsem z obnašanjem javnih uslužbencev Upravne enote po podatkih barometra kakovosti. Javni uslužbenci se iskreno trudijo, da bi se stranke počutile kar najboljše, pri svojem ravnanju se obnašajo etično. Nasploh je nivo etike v državni upravi po mnenju javnih uslužbencev na visoki ravni, se pa srečujejo pri svojem delu s preveč zakonodaje in s predpisi, ki urejajo poslovanje državnega organa.

Voditeljstvo v novem konceptu ne igra več iste vloge, kot jo je igralo nekoč. Avtonomija javnih uslužbencev proti vodstvu organa je sicer večja, vendar pa dokaj velika določnost postopkov omejuje delovanje javnih uslužbencev v smislu diskrecijskega načela. Voditeljstvo se je v NJM osredotočilo predvsem na upravljanje s človeškimi viri, se pravi skrb za primerne delovne pogoje, motivacijo, napredovanje, ..., torej bolj menedžerski pristop kot pa le navadno ukazovanje.

Opazna pa je tudi povezava med mnenjem strank iz podatkov barometra kakovosti ter mnenjem javnih uslužbencev UE Kočevje glede etičnosti in usmerjenosti k strankam, tako zaposlenih kot načelnika UE Kočevje.

Literatura:

Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave – PIPA*. Ljubljana: GV Izobraževanje.

Arveson, Paul. 1998. *The Deming cycle*. Dostopno prek: <http://www.balancedscorecard.org/TheDemingCycle/tabid/112/Default.aspx> (17. september 2008).

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

Bučar, France. 1969: *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

--- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Borko, Mitja. 2001. *EFQM*. Dostopno prek: <http://www.mitjaborko.si/EFQM.pdf> (14. september 2008).

Boštic, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.

Caf. 2002. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju(CAF)*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/slcaf02.doc (15. september 2008).

Černetič, Metod. 2007. *Management in sociologija organizacij*. Kranj: Moderna organizacija.

Drucker, Peter. 2004. *O managementu*. Ljubljana: GV Založba.

Ferfila, Bogomil, ur. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

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

--- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hashmi, Khurram. 2008. *Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM)*. Dostopno prek: <http://www.isixsigma.com/library/content/c031008a.asp> (1. september 2008).

Hughes, Owen. 2003. *Public management and administration: An introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

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

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Ur. l. RS 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=29454> (18. januar 2001).

Korade Purg, Štefka, Petra Brus in Barbara Koželj Sladič. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih*. Ljubljana: GV Založba.

Kovač, Polona, ur. 2006a. *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2006b. *Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF*. V *Reforme v gospodarstvu*. Ljubljana: Agencija za management.

Nemec, Tomislav. 2001. *Kakovost v upravi – kako in s čim*. Dostopno prek: http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf (22. avgust 2008).

Noč, Zora. 2006. *Odnos javnih uslužbencev do etičnih vprašanj*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_noc-zora.pdf (5. november 2007).

Novak, Rajko. 2001. *Novosti in spremembe, ki jih prinaša standard ISO 9001: 2000*. Ljubljana: Slovenski institut za kakovost in meroslovje.

Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: A comparative analysis*. New York: Oxford university press.

Portal upravnih enot. 2009. *UE Kočevje*. Dostopno prek: <http://www.upravneenote.gov.si/kocevje/> (2. avgust 2009).

Radovič, Suzana. 1998. *Profesionalna etika v upravi*. Ljubljana: Interno gradivo Upravne akademije za udeležence seminarja.

Rakočevič, Slobodan. 1991. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Register predpisov Slovenije. 2009. *Državna ureditev Republike Slovenije-Organizacija Republike Slovenije-Uprava*. Dostopno prek: <http://zakonodaja.gov.si/> (2. avgust 2009).

Siq. 2008. *Sistemi vodenja kakovosti ISO 9001*. Dostopno prek: http://www.siq.si/Sistemi_vodenja_kakovosti.759.0.html (20. september 2008).

Stare, Janez in Janko Seljak. 2006. *Vodenje ljudi v upravi: povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Trstenjak, Verica. 2003. *Predpisi s področja javne uprave*. Ljubljana: GV Založba.

Uglešič, Karmen. ur. 2006. *Priročnik za javne menedžerje*. Ljubljana: Portis.

Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/index?edition=199133> (2. avgust 2009).

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

Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=59463> (30. november 2005).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (22. junij 2007).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D). Ur. l. RS 65/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200865&stevilka=2817> (20. oktober 2009).

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

--- 2006. Kakovost in pravica do dobre uprave. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006*, ur. Gordana Žurga, 5-23. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Dobre_prakse_2006SLO.pdf (18. avgust 2008).

Priloge:

Priloga A: **Barometer kakovosti UE Kočevje**

Tabela 23.1: Barometer kakovosti UE Kočevje

meseci	kakovost dela	odnos	hitrost	urejenost in dostopnost	povprečje	število
jun.06	3,93	3,85	3,74	3,76	3,82	46
jul.06	4,72	4,75	4,64	4,58	4,67	132
avg.06	3,61	3,67	3,41	3,27	3,49	49
sep.06	4,13	4,19	4	3,9	4,06	69
okt.06	3,98	4,08	3,86	3,74	3,92	99
nov.06	3,98	4,15	3,7	3,61	3,86	54
dec.06	4,95	4,95	4,93	4,75	4,9	205
jan.07	4,89	4,91	4,89	4,47	4,79	218
feb.07	4,61	4,62	4,85	4,5	4,58	198
mar.07	4,82	4,84	4,78	4,65	4,77	210
apr.07	4,54	4,53	4,48	4,4	4,49	290
maj.07	4,68	4,72	4,67	4,61	4,67	186
jun.07	4,85	4,85	4,8	4,77	4,82	265
jul.07	4,55	4,68	4,58	4,05	4,47	38
avg.07	4,75	4,75	4,72	4,7	4,73	186
sep.07	4,71	4,68	4,69	4,63	4,68	62
okt.07	4,5	4,5	4,57	4,57	4,54	14
nov.07	4,98	5	5	4,97	4,99	59
dec.07	4,94	4,94	4,92	4,89	4,92	62
jan.08	4,87	4,91	4,87	4,74	4,85	23
feb.08	4,9	4,9	4,86	4,81	4,87	21
mar.08	4,85	4,85	4,8	4,8	4,83	20
apr.08						
maj.08	4,98	4,99	4,97	4,95	4,97	151
jun.08	4,98	4,98	4,96	4,93	4,96	55
jul.08	4,88	4,82	4,82	4,76	4,82	17
avg.08	5	5	5	5	5	14
sep.08	4,76	4,76	4,76	4,59	4,72	17
okt.08	4,85	4,85	4,85	4,5	4,76	20
nov.08	4,53	4,6	4,6	4,6	4,58	15
dec.08	4,44	4,5	4,5	4,38	4,46	16
jan.09	4,86	4,86	4,93	4,93	4,9	14
feb.09	4,93	5	4,93	4,93	4,95	15
mar.09	5	5	4,98	4,95	4,98	40
apr.09	4,23	4,31	4,23	3,92	4,17	13
maj.09	4,84	4,84	4,76	4,8	4,81	25
jun.09	4,44	4,56	4,56	4,56	4,53	16
jul.09	4,23	4,23	4,38	4,58	4,36	12

Priloga B: **Intervju z načelnikom UE Kočevje**

1. Ena izmed zelo pomembnih prvin NJM, če ne najpomembnejša, je usmerjenost k strankam. Kako se to kaže v vašem poslovanju, ali ste morali kaj prilagoditi oziroma spremeniti (delovne metode, način vodenja, delovni proces)?

»Seveda. Stranke so za nas zelo pomembne. S sodelavci se zavedamo, da smo mi tukaj zaradi strank, ne pa stranke zaradi nas, zato se trudimo po najboljših močeh, da bi z njimi ravnali kar se da dobro. Kot primer naj navedem, da imamo uradne ure v ponedeljek, sredo in petek ter vsako prvo soboto. Če stranka pride izven uradnih ur, jo tretiramo enako, kot če pride v času uradnih ur, čim bolj hitro, kakovostno ter spoštljivo. Kar zadeva spremembe poslovanja, ne morem dati ocene, saj sem prišel od zunaj na že vzpostavljen sistem vodenja ISO 9001 ter samoocenjevanje po CAF-u.

2. Usmerjenost k rezultatom je naslednje prav tako pomembno načelo. Kako se to kaže v Upravni enoti Kočevje?

»Usmerjenost k rezultatom je tudi za nas zelo pomembna. Seveda pa je glede tega potrebno razčistiti nekaj stvari. Težko je primerjati upravne enote. Naj kot primer navedem Upravno enoto Grosuplje, za katero mislim, da ima največji pripad zadev na zaposlenega. Če je povprečje v Sloveniji 100 %, je v UE Grosuplje nekje 130 %, pri nas pa je ta obremenitev okoli 60 – 70 %. Zato je težko primerjati nekatere rezultate. Seveda pa se zato trudimo, da bi bilo število pritožb čim nižje, v predpisanih rokih ter čim kvalitetnejše. Nekateri kazalci to potrjujejo, saj je opaziti izboljšanje na vseh področjih, ki jih merjenje zadeva.«

3. Koliko po vašem mnenju velja vodenje pri delovanju javne organizacije?

»Vodenje veliko vpliva na delovanje državnega organa, vendar pa nima takšne vloge kot nekoč. Vodja ne more neposredno vplivati na delovanje državnega organa, saj je stopnja določenosti postopkov zelo velika. Primer: Pri izdaji osebne izkaznice že sam računalniški program zahteva le pravilni način izpolnjevanja polj, saj v nasprotnem

primeru ni možno nadaljevati postopka. Se pa vodenje kaže predvsem v dobrem zgledu ter v predstavljanju ciljev našega organa vsakemu zaposlenemu ter skrbi za vsakega zaposlenega v smislu formalnih in neformalnih pogovorov.«

4. Povečanje učinkovitosti in uspešnosti je odvisno predvsem od usposobljenosti zaposlenih, povečevanja kvalitete storitev, Koliko vloge igra vodenje v sistemu, ki je že vzpostavljen (tukaj mislim predvsem sisteme vodenja, kot je ISO 9001, CAF, EFQM...).

»O tem sva govorila že pri prejšnjem vprašanju. Dejansko pa skrbimo za usposobljenost in izpopolnjevanje naših zaposlenih z napotitvami na različne seminarje, za primer, nazadnje smo bili vsi na računalniškem izpopolnjevanju. Na voljo imamo prav za to predvidena sredstva.«

Na podvprašanje, »kakšno usposabljanje je mišljeno,« pa je bil odgovor takšen: *»Ministrstvo, ki sprejme nekakšen predpis, je tudi odgovorno za implementacijo tega predpisa. Prav zato tudi ministrstva organizirajo različne seminarje, da seznanijo tiste, ki te predpise uporabljajo, kakšne novosti prinaša. Prav pred kratkim smo poslali na MJU 3 delavke, da se seznanijo z novim plačnim sistemom. Zgodi se, da je predpis jasen za tiste, ki so ga pripravili, za nekoga zunanjega pa je lahko težaven. Prav zato pridejo zelo prav različni seminarji, pa tudi za zaposlene, ki se udeležijo seminarjev, je poskrbljeno v smislu napredovanja oziroma višje plače, vendar pa ti zneski niso veliki.«*

5. Pomemben element v novem delovanju javnih organizacij je tudi skrb za zadovoljstvo zaposlenih. Na kakšen način skrbite za zadovoljstvo zaposlenih, motivacijo, pripadnost do organizacije?

»O zadovoljstvu zaposlenih bi se dalo razpravljati. Popolnega zadovoljstva ni mogoče ustvariti, vendar se trudimo. Plače v UE so slabe, tako da je zelo težko motivirati nekoga, ki mu plača pomeni veliko. Nadalje je kakšno delo sila monotono, vendar tako delo predpisuje sam predpis oz postopek, nekaterim pa je delo s strankami naporno. Vendar se trudimo z drugimi načini, na primer z izboljševanjem delovnih pogojev – primer z novimi računalniki ter večjim zaslonom, s krepitvijo skupnega duha, kot so razni izleti, prednovoletna zabava, itd. Imamo tudi dneve, ko ni uradnih ur, imenujemo

jih kavni dnevi, v četrkih zjutraj se vsi zberemo pri kavi in se pogovarjamo o vseh mogočih stvareh.»

6. V relevantni literaturi avtorji navajajo kot prvo NJM tudi vzpostavitev tekmovalnosti. Kako je za tekmovalnost poskrbljeno v UE?

»Ne vem, če je tekmovalnost primerna stvar, ki bi se »jo šli« v državnem organu. Definitivno je tekmovalnost prisotna v nejavnih organizacijah, še posebej v mladih timih, kjer se hočejo mladi dokazati. Pri nas pa je to malo težje. Poglejte, zaposleni težko sodijo drug o drugem. Nekdo ima lahko več rešenih zadev kot drugi, pa je to le odraz, da več strank potrebuje pač tisto vrsto storitve. Na nekaterih področjih je več zadev, na nekaterih manj. Druga stvar je v kvaliteti storitev, kjer pa se v vseh upravnih enotah po ZJU nagrajuje najboljše uslužbence z napredovanjem, to je, če so bili trikrat ocenjeni na letnih razgovorih z oceno odlično.»

Priloga C: *Anketna vprašanja*

povzeto po anketi mag. Noč (Noč, 2006: 134-137)

Odnos javni uslužbencev do etičnih vprašanj

Vprašalnik je del raziskave, namenjene etičnosti oziroma moralnosti odločitev javnih uslužbencev pri opravljanju javnih nalog v Sloveniji. Pravih in napačnih odgovorov ni. Zagotovljena je popolna anonimnost. Za uspeh projekta je Vaše mnenje zelo pomembno, zato Vas lepo prosim, da skrbno odgovorite na vsa vprašanja

Prosim vas, da izpolnete naslednje socio-demografske podatke (obkrožite oziroma dopolnite).

1. Vaša starost v letih:

- a) do 30
- b) od 31 do 40
- c) od 41 do 50
- d) nad 51

Spol:

- a) ženska
- b) moški

2. Kakšen je vaš način življenja?

Živite:

- a) sami
- b) v (izven)zakonski skupnosti

Ali imate kaj otrok?

- a) da
- b) ne

3. Koliko časa že delate v državni upravi?

- a) do 5 let
- b) 5 do 15 let
- c) 15 let in več

4. Velikost organa državne uprave, v katerem delate (po številu zaposlenih):

- a) do 10
- b) 11 do 50
- c) 51 do 100
- d) 101 do 250
- e) 251 do 500
- f) 501 do 1000
- g) 1001 in več

5. Najvišja dokončana raven vaše formalne izobrazbe je:

- a) nepopolna srednja izobrazba
- b) srednja izobrazba
- c) višja oziroma visoka izobrazba
- d) univerzitetna izobrazba
- e) podiplomska izobrazba
- f) drugo _____

Prosim vas, da odgovorite na naslednja vprašanja o etiki javnih uslužbencev v Sloveniji.

1. Ali menite, da je vprašanje etičnosti v državni upravi:

- a) zelo pomembno
- b) pomembno
- c) manj pomembno
- d) nepomembno

2. Kdo po vašem mnenju v Sloveniji najbolj vpliva na etične standarde posameznikov?

Poskusite rangirati najpomembnejše tri izbire tako, da na črto na levi strani ustreznega odgovora napišite številko 1 (najbolj pomembno), 2 (pomembno) ali 3 (manj pomembno); ostale možnosti pustite odprte.

- a) ___ družina
- b) ___ vodstvo podjetij
- c) ___ državna uprava
- d) ___ društva, poslovna združenja
- e) ___ sredstva javnega obveščanja(RTV, časopisi ...)
- f) ___ šola
- g) ___ cerkev
- h) ___ drugi: _____

3. Ali ste seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev?

- a) da
- b) ne
- c) delno

4. Ali uporabljate kodeks v primeru etičnih dilem?

- a) da
- b) ne
- c) delno

5. Ali je ravnanje javnih uslužbencev danes bolj etično kot pred petimi leti?

- a) da
- b) ne
- c) enako
- d) ne vem

6. Ali menite, da je nivo etike v državni upravi:

- a) zelo visok
- b) visok
- c) nizek
- d) zelo nizek

V naslednjih vprašanjih prosim označite v vsaki vrstici, ali je vaše mnenje "da" ali "ne".

	JE ETIČNO, ČE JAVNI USLUŽBENEC	da	ne
1	Izkorišča čas v državni upravi za osebne koristi in osebne zadeve?		
2	Obdaruje nekoga v zameno za prednostno obravnavanje?		
3	Prejme darilo v zameno za prednostno obravnavanje?		
	SE STRINJATE Z NASLEDNJIMI TRDITVAMI ...		
4	Upravnim organom večinoma ni mar za posamezne stranke.		
5	Etika v državni upravi bi se morala zgledovati po poslovni etiki.		
6	Javni uslužbenci se iskreno trudijo, da bi ugodili strankam.		
7	Etično ravnanje javnih uslužbencev je v veliki meri odvisno od etičnosti ravnanja njihovih šefov.		