

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Drašković

Uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupravnih organizacijah na območju
Mestne občine Novo mesto

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sara Drašković
Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupravnih organizacijah na območju
Mestne občine Novo mesto

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Zahvala

Ob tako pomembnem zaključku se želim zahvaliti domačim in najdražjim za vso glasno in še posebej tiho podporo skozi celoten proces mojega šolanja. Hvala za potrpežljivost.

Zahvala pa gre seveda tudi mojemu mentorju, dr. Marijanu Brezovšku za zaupanje v moje sposobnosti in podporo moji obsežni ideji. Idejo so mi prav tako v veliki meri pomagali realizirati vsi cenjeni intervjuvanci, za kar jim gre posebna zahvala. Hkrati se zahvaljujem tudi vsem mojim dosedanjim pedagogom, naj si bodo del izobraževalnega sistema ali moje življenjske poti.

Uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupornih organizacijah na območju Mestne občine Novo mesto

V Sloveniji se je leta 1997 začel proces (pre)oblikovanja javnega sektorja po meri razvitih, seveda pa so, tako kot drugod, odločitve zaznamovane tako z okolico, v kateri živimo, kot tudi z zgodovinskimi izhodišči, ki nas še kako determinirajo. Tako je cilj diplomske naloge na območju Mestne občine Novo mesto oceniti, uporabnost posameznih načel izbranega koncepta novega javnega menedžmenta za slovenski javni sektor. V nalogi tako ocenimo proces prilagajanja slovenskega javnega sektorja načelom novega javnega menedžmenta in preverimo, katera načela so ali imajo potencial biti realizirana v različnih javnoupornih organizacijah na območju Mestne občine Novo mesto. Ugotovitve kvalitativne raziskave odkrijejo naravo političnih odločitev, ki so bile del procesa pristopa Slovenije Evropski uniji. Hkrati pa odgovori izbranih organizacij pritrdijo kritikom koncepta, kar predstavlja tudi izhodišče za raziskovanje tega javnoupornega področja.

Ključne besede: novi javni menedžment, javni sektor, javnoupornne organizacije.

Applicability of the principles of the New public management in public administration organizations in the municipality of Novo mesto

In 1997 Slovenia began the process of (re)designing the public sector in a manner the developed countries do it, but, decisions were characterized by the surroundings in which we live, as well as our history that determines us. The goal of my research in the Municipality of Novo Mesto is to assess the applicability of certain principles of New Public Management reform Slovenia has undertaken. The mission is to assess the adjustment process of the Slovenian public sector to the principles of New Public Management and check which of the principles are or have the potential to be realized in the public organizations in the Municipality of Novo Mesto. Qualitative research findings reveal the nature of policy decisions that were part of the process of accession of Slovenia to the European Union. The findings from the reasearch support the critics of the concept. which were the reason for reasearch in the first place.

Key words: New Public Management, public sector, public organizations.

Kazalo

1	Uvod.....	7
2	Metodologija dela in cilji	8
3	Začetki novega javnega menedžmenta	11
3.1	Vzroki za uveljavitev	11
4	O konceptu novega javnega menedžmenta	13
4.1	Posamezna načela	14
4.1.1	Vodenje namesto izvajanja, ko ločimo strateško od operativne funkcije uprave	15
4.1.2	Usmerjenost k uporabniku, ki mu uprava služi	16
4.1.3	Opredelitev poslanstva in vpeljava strateškega menedžmenta v javno upravo	16
4.1.4	Uspešnost in/ali učinkovitost javne uprave z usmerjenostjo k rezultatom	17
4.1.5	Ekonomičnost javnega sektorja	18
4.1.6	Avtonomija uprave.....	19
4.1.7	Decentralizacija.....	20
4.1.8	Konkurenčnost javnega sektorja	21
4.1.9	Preventiva in kurativa uprave	22
4.1.10	Tržnost javnega sektorja	23
4.1.11	Upravljanje človeških virov	23
4.1.12	Upravna etičnost skozi večjo odgovornost	26
4.1.13	Modernizacija – deregulacija, privatizacija in decentralizacija	26
5	Novi javni menedžment v Sloveniji.....	28
6	Kritike novega javnega menedžmenta	30
7	Uvajanje novega javnega menedžmenta v Sloveniji	33
8	Uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupornih organizacijah na območju Mestne občine Novo mesto.....	36
8.1	Upravna enota	37
8.2	Občinska uprava	37
8.3	Javno podjetje	38
8.4	Zbornica.....	38
8.5	Inšpektorat	39
8.6	Javni zavod	39
8.7	Organ v sestavi ministrstva.....	40
9	Sklep	41

10 Literatura.....	43
Priloge.....	47
Priloga A: Analiza legislativne zgodovine.....	47
Priloga B: Pregled internetnih vsebin na temo novega javnega menedžmenta.....	61
Priloga C: Empirična analiza s pomočjo metode družboslovnih intervjujev.....	64

1 Uvod

Realnost javnoupornih sistemov se je od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja začela spreminjati v smeri novega javnega menedžmenta (ang. New Public Management). »Novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti uprave pa so praktično povsod, čeprav ne v enaki meri, obravnavani pod oznako NUJS¹ (novo upravljanje javnega sektorja). Ti koncepti rešujejo mnoge probleme in pomanjkljivosti tradicionalne birokracije, hkrati pa je očitno, da NJUS s poudarjanjem decentralizacije, dezintegracije in podjetniškega managementa (lahko) povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb (uprave) ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik.« (Brezovšek 2004, 258) »Novo upravljanje javnega sektorja pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikabilnih managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.« (Kovač 2000, 281). Z začetkom pristopnih aktivnosti za članstvo v Evropski uniji je Slovenija začela svojo pot k (re)formiranju javnega sektorja v smeri koncepta novega javnega menedžmenta, ravno v času, ko so države, kot so Velika Britanija, Nova Zelandija in ostale začetnice NJM začele opažati nekatere neuporabne lastnosti koncepta.

Izhodišče moje diplomske naloge je članek avtorja Wolfganga Drechslerja z naslovom Vzpon in zaton novega javnega menedžmenta. Avtor problematizira uporabnost koncepta, hkrati pa podaja različne dokaze za svojo kritičnost. Kritika koncepta je tako osnova tudi enemu od raziskovalnih vprašanj te diplomske naloge. Zakaj v Sloveniji stremimo h konceptu, kot je novi javni menedžment, če obstajajo dokazi, da tovrstno organiziranje javnega sektorja ne daje rezultate prav zaradi lastnosti sektorja samega.

Diplomska naloga je tako teoretična kot tudi praktična. Po opredelitvi metodološkega pristopa v prvem delu pojasnujemo izvor novega javnega menedžmenta, opisujemo načela, ki ga determinirajo, s kritikami posameznih načel na podlagi izkušenj drugih upornih sistemov. Z opravljeno analizo legislativne zgodovine preidemo na drugi, praktični del naloge, ki predstavlja prikaz slovenske izkušnje z javnoupornimi reformami v obdobju petnajst let. Dopolnjuje ga kvalitativna raziskava, opravljena na območju Mestne občine Novo mesto, ki pomembno pripomore k sklepu diplomske naloge.

¹ Pojma novi javni menedžment (NJM) in novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) se uporabljata enakovredno, skozi to nalogo pa se uporablja prva besedna zveza.

2 Metodologija dela in cilji

Raziskovalna vprašanja

Diplomsko delo je nadgradnja mojega dela² pri predmetu Menedžment v javni upravi, ki sem ga obiskovala v študijskem letu 2006/2007. Tako kot v omenjeni seminarski nalogi, je moje izhodišče raziskovanja strokovni članek avtorja Wolfganga Drechslerja iz estonskih Univerze Tartu in talinske Univerze za tehnologijo. Avtor v članku z naslovom Vzpon in zaton novega javnega menedžmenta (*ang. The Rise and Demise of the New Public Management*) zelo nazorno opiše svoje opažanje učinkov novega javnega menedžmenta: »Nimamo nikakršnih empiričnih dokazov, da so reforme v smeri NJM vodile v kakršnokoli povečanje produktivnosti ali blaginje. Ravno nasprotno je moč reči, da je v nekaj letih poskusov in izkušenj z NJM v državah zahodne Evrope in drugih državah OECD opaziti dokaze o neuspehu in negativnih izkušnjah.« (Drechsler 2005, 21)

Cilji moje diplomske naloge izhajajo iz sledečih dveh raziskovalnih vprašanj:

1. če sploh, zakaj v Sloveniji uvajamo koncept upravljanje javnega sektorja po načelih novega javnega menedžmenta, če v državah, ki imajo dolgoletne izkušnje s konceptom, opažajo negativne izkušnje in neuspeh, in
2. v kolikšni meri pa so posamezna načela novega javnega menedžmenta primerna za posamezne javnouppravne oblike organizacij v Sloveniji?

Kot je razvidno iz zastavljenih raziskovalnih vprašanj, bom skozi svoje raziskovanje tako teoretično kot empirično, zasledovala dva cilja, in sicer:

1. oceniti uspešnost procesa uvajanja koncepta novega javnega menedžmenta v Sloveniji od osamosvojitve dalje ter
2. oceniti uporabnost posameznih načel novega javnega menedžmenta v posameznih javnoupavnih oblikah v Sloveniji na primeru javnoupavnih organizacij na območju Mestne občine Novo mesto.

Na podlagi raziskovalnih vprašanj in ciljev diplomske naloge je razvidno, da bo diplomska naloga pravzaprav evalvacijsko raziskovanje področja novega javnega menedžmenta v Sloveniji, saj gre za »metodološko objektivno, sistematično in empirično raziskovanje

² Seminarska naloga z naslovom: Načela novega javnega menedžmenta na Oddelku za upravne notranje zadeve v Upravni enoti Novo mesto.

učinkov, ki jih imajo še potekajoči procesi javnih politik ter programov na ciljne skupine, v odvisnosti od ciljev, ki naj bi jih dosegali.« (Kustec Lipicer 2009, 116)

Raziskovalne metode in tehnike

Odgovor na prvo raziskovalno vprašanje bom iskala skozi:

- analizo primarnih virov:
 - o pregled legislativne zgodovine (mednarodni dokumenti, slovenski zakoni, podzakonski akti, pravilniki, uredbe, strategije, načrti ipd.), da orišem potek uvajanja koncepta novega javnega menedžmenta v Sloveniji, in
- analizo sekundarnih virov:
 - o pregled medijskih in internetnih vsebin z namenom iskanja uradnih ali neuradnih sodb o novem javnem menedžmentu oziroma uvajanju le-tega v Sloveniji;
 - o pregled že opravljenih raziskav in strokovne literature s področja, ki se nanaša na koncept novega javnega menedžmenta v Sloveniji.

Odgovor na drugo raziskovalno vprašanje bom dobila z izvedbo več družboslovnih intervjujev z vodjami javnoupravnih organizacij na območju Mestne občine Novo mesto. Izhodišče uporabe kvalitativne metode polstrukturiranih družboslovnih intervjujev je pridobiti mnenja in pojasnila izbranih oseb o konceptu novega javnega menedžmenta v celoti in o posameznih podjetniških načelih, ki jih koncept uvaja v slovenski javni sektor. Iz tega bo sledila subjektivna sodba o uporabnosti načel (tako posameznih kot tudi v celoti) za posamezne javnoupravne oblike organizacij. V Sloveniji poznamo:

- ministrstva in njihove organe v sestavi: uprave, urade, inšpektorate, direkcije,
- teritorialno obliko državne uprave, upravno enoto,
- upravni organ lokalne skupnosti, občinsko upravo,
- javne zavode, ki opravljajo javne službe kamor spadajo šole, bolnišnice, zavod za zaposlovanje, center za socialno delo, itd. tako na lokalni kot nacionalni ravni,
- javne sklade,
- zbornice,
- javne agencije,
- javna podjetja.

Idealno bi bilo, če bi uspela opraviti družboslovne intervjuje na vseh javnoupravnih organizacijah in organizacijah, ki izvajajo javne službe, vendar bo za potrebe raziskovanja zadovoljivo že, če opravim intervjuje v eni organizaciji vsake vrste javnoupravnih organizacij.

3 Začetki novega javnega menedžmenta

Upravljanje javnega sektorja v 21. stoletju je le v omejenem obsegu nadaljevanje načina upravljanja le-tega iz 20. stoletja. Veliko 'starih' dejstev o državi, vladanju in vlogi javne uprave v naši realnosti je bilo dejansko podvrženih dramatičnim spremembam ali pa resnim debatam o preživetosti birokratskega načina upravljanja. (Peters 1996, 15) Marsikaj se je spreminjalo in spremenilo v dejanskih javnih institucijah in v teoriji javnega menedžmenta oziroma znanosti o javni upravi (*ang. Public Administration*) v drugi polovici 20. stoletja, kar je povzročilo zastaranje klasičnih pristopov. Začetke novega javnega menedžmenta (NJM) je moč najti v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske, zelo kmalu pa se je širil proti Novi Zelandiji, ZDA, Avstraliji, Skandinaviji ter kasneje proti celinski Evropi. NJM je del menedžerske revolucije, ki je obkrožila svet ter se dotaknila vseh držav, čeprav vsake na drugačen način. (Lane 2000, 3)

Razvoj javnih uprav po vsem svetu sledi od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja paradigmi novega javnega menedžmenta (*ang. New public Management*). Vzroki za prenavo državnega oziroma javnega sektorja so številni, ključna pa sta (bila) nujno zmanjšanje javne porabe in boljša orientiranost javne uprave k svojim uporabnikom.

Teoretično gledano je osnova NJM močna kritika velikega javnega sektorja, ki jo je moč najti v t. i. šoli javne izbire (*ang. the public choice school*) in tudi v chicaški ekonomski šoli (*ang. Chicago School of Economics*), ki sta v sredini 60. let 20. stoletja prepričevale države o nujni drugačnega upravljanja javnega sektorja. V 80. letih je paradigma dobro služila t. i. novi desnici oziroma neokonservativizmu, v 90. letih pa kot potrditev neoliberalizma v globalizirani svetovni ekonomski sferi. (Lane 2000, 3)

3.1 Vzroki za uveljavitev

Kovačeva (2007, 133) po Ferfili navaja razloge za kronično neučinkovitost delovanja javnega sektorja:

- »posledice gospodarskih, socialnih, političnih in drugih kompleksnih procesov, v katere posega vlada s svojimi politikami, so mnogostranske in nepredvidljive, kar otežuje oblikovanje politik, ki bi ustrezale vsem situacijam in prizadetim subjektom;
- omejen nadzor vlade nad procesi, ki jih želi uravnati;
- oblikovalci zakonodaje imajo le omejen nadzor nad njenim izvajanjem;

- delovanje nekaterih političnih predstavnikov je izven javnega interesa, zgolj v interesu ožjih skupin ali lobijev.«

Podobna, celo identična kritičnost je pripeljala do razmišljanja o smotrnosti starega načina in potrebe po novem načinu upravljanja javnega sektorja.

Kot pravita Osborne in Geabler v svojem najbolj znanem delu na področju upravljanja javnega sektorja *Reinventing Government* (1993), je nujnost spremembe, ki izhaja iz krize nekega sistema, eden najbolj iskrenih vzrokov za posodobitve, ki jih ta sistem potrebuje za svoj obstoj. Iz (r)evolutivnega vidika krizi kot vzroku tako sledijo vodstvo, kontinuiteta vodstva, zdrava infrastruktura civilne družbe, skupna vizija in cilji, zaupanje, zunanji viri ter vzorčni modeli. (prav tam 326, 327)

Tako sta si tudi Kavčič in Smodejeva (2003, 68) enotna pri razlogu za vse težave javnega sektorja. Po njunem mnenju je to velikost uprave, ki obsega veliko število zaposlenih. Res pa je, da se njene družbene naloge nenehno večajo, kar pa zahteva vedno večji obseg kadrovanja in terja večji delež proračuna.

4 O konceptu novega javnega menedžmenta

NJM je koncept prenosa poslovnih in tržnih načel ter upravljalnih tehnik iz zasebnega v javni sektor, kar je značilno za neoliberalno pojmovanje države. (Drechsler 2005).

NJM je torej v upravljanje javnega sektorja vpeljal »elemente upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomske vede, natančnejše ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, k uporabnikom in k zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni.« (Žurga v Kovač 2007, 128–132)

NJM je pravzaprav enotno poimenovanje skupine reform, ki so bile na državnih ravneh zaradi vse bolj globaliziranega sveta in delovanja potrebne za doseganje napredka. Reforme se razlikujejo glede na demokratično in birokratsko zgodovino države, moči in interesov politike ter gospodarstva in civilne družbe in še marsičesa. Vendar pa vse reforme zasledujejo podobne cilje, kot so (Žurga 2004, 12):

- povečevanje stroškovne učinkovitosti, ustvarjanje fleksibilnosti menedžerjev,
- prenos odgovornosti na nižje nivoje,
- spremembe vrednot in stališč javnih uslužbencev,
- uvajanje koncepta usmerjenosti k državljanom – strankam,
- zagotavljanje kakovosti storitev,
- usmerjenost k rezultatom.

Prvi, ki je na podlagi novih reform upravljanja javnega sektorja oziroma države opredelil glavna načela, je Christopher Hood leta 1990. Za model NJM je tako po njegovo značilno (Kovač 2004, 178–179):

- priznavanje pomena profesionalnega managementa,
- uvedba standardov in merjenja uspešnosti,
- izhodna kontrola,
- preiščljena decentralizacija,
- konkurenca,
- uporaba poslovnih metod dela in
- ekonomičnost pri porabi virov.

4.1 Posamezna načela

Načela NJM lahko vidimo kot sestavine koncepta upravljanja javnega sektorja ali pa lahko vsako posamezno načelo podrobno razčlenimo. Tako opazimo, da gre lahko v marsikaterem primeru za čisto posamezno reformo znotraj javnega sektorja, ki pa je seveda soodvisna od ostalih podsistemov, sestavljajočih javni sektor. Kovačeva (2007, 157) tako tudi poudarja, da marsikateri ukrepi niso neposredno vezani na pojmovanje NJM, ampak pomenijo klasično reformo, pa naj gre za vzpostavljanje sistema javnih uslužbencev ali vzpostavitev dvoletnega proračuna.

David Osborne in Ted Gaebler v svoji uspešnici *Reinventing Government* (1993) nekako najbolje³ opišeta nov koncept upravljanja javnega sektorja, ki se je kot modni trend razširil po večini svetovnih demokracij. Glede na ameriške izkušnje v poznih sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja sta relativno preprosto poiskala skupne značilnosti sprememb upravljanja javnega sektorja. Večina podjetniških uprav ameriških zveznih držav tistega časa je pospeševala konkurenco med ponudniki dobrin in storitev. Opolnomočili so državljane s prenosom nadzora iz birokratskega aparata na skupnost. Redno so merili uspešnost svojih agencij, pri čemer so jih predvsem zanimali rezultati. Njihovo delovanje so usmerjali njihovi cilji, njihova poslanstva in ne zakoni. Državljane so pričeli obravnavati kot stranke, ki so jim ponujali najrazličnejše izbire – med šolami, možnostim reševanja stanovanjskega vprašanja ipd. Poskušali so preprečiti probleme, preden so se pojavili. Usmerili so se tudi k ustvarjanju prihodkov in ne le porabi davkoplačevalskega denarja. Decentralizirali so oblast in sprejeli načela vključujočega menedžmenta. Raje so uporabljali tržne kot pa birokratske mehanizme. In nenazadje so raje delovali kot povezovalci med javnim, zasebnim in prostovoljnim za skupno delovanje pri reševanju problemov neke skupnosti kot zgolj zagotavljali javne storitve. (prav tam 19–20)

Tudi »slovenska reforma javne uprave je bila v večini teoretično podprta s strani koncepta novega javnega menedžmenta, kot so ga definirali Lane ter Osborne in Gaebler«. (Pinterič 2008, 55)

Dr. Polonca Kovač (2007, 162–202) pa tako desetim načelom povzetim po Osbornu in Gaeblerju dodaja še tri načela, ki izhajajo predvsem iz drugih izkušenj novega načina upravljanja organizacij javnega sektorja. Vseh trinajst opisujem v nadaljevanju.

Pri nekaterih od načel so dodatno opisani rezultati izkustvenega raziskovanja (*ang. evidence-based research*), opravljenega s strani Kennetha J. Meier in Laurenca J. O'Toola Jr. (2009).

³ Eno najbolj znanih del s področja NJM opisuje ameriško izkušnjo s tovrstnimi reformami.

Tak način evalvacije je sicer med akademiki javne administracije (*ang. Public Administration*) kritiziran, saj le potrjuje odsotnost teoretične vrednosti koncepta novega javnega menedžmenta – koncept ostaja skupek izkušenj z javnoupornimi reformami v zahodnih državah in se ga ne obravnava zgolj kot zadostno močnega za 'znanost javne administracije'. Tam, kjer je to mogoče, se opisu načela dodajajo še dvomi, pomisleki, kritike, dokazane empirične nekonsistentnosti in ostali (tudi pozitivni) rezultati raziskovanja učinkov novega javnega menedžmenta.

4.1.1 Vodenje namesto izvajanja, ko ločimo strateško od operativne funkcije uprave

Z vodenjem oziroma usmerjanjem (*ang. steering*) sta imela avtorja v mislih poglavitno nalogo države – ugotoviti kaj so javne potrebe, zasnovati rešitve za zadovoljevanje teh potreb skupaj z zagotavljanjem sredstev in izvajalcev za izvajanje storitev ter vrednotiti programe, kar pa predstavlja zadnji korak v neskončni spirali. Predstavljamo si lahko državo, upravo, torej (višje) javne uslužbenke, ki ves svoj čas namenjajo vodenju najrazličnejših akterjev pri izvajanju storitev v javnem interesu, pa naj si bodo to zasebni izvajalci, javne agencije ali pa t.i. tretji sektor. Seveda prvi nad drugimi vršijo tudi učinkovit nadzor, na podlagi izkušenj izvajalcev pa predlagajo izboljšave sistema zagotavljanja javnih storitev. Če pogledamo situacijo iz ekonomskega zornega kota, takšna javna uprava ne zaposluje javnih uslužbencev za izvajanje, ne potrebuje primerne infrastrukture za zagotavljanje storitev, vendar le skrbi, da se javne storitve izvajajo, seveda z občutno nižjimi stroški. Takšna uprava se je sposobna hitreje prilagajati nestabilnemu okolju današnjega globaliziranega sveta. Ameriške izkušnje kažejo, da je uspešna vlada, uprava tista, ki se dnevno ukvarja s povezovanjem številnih interesnih skupin celotne skupnosti in se osredotoča na pridobivanje sredstev poleg proračunskega denarja. (Osborne in Geabler 1993, 26–37)

Usmerjanje zahteva od vodilnih javnih uslužbencev bolj splošno razmišljanje in ne več specialističnega glede na posamezna področja. Usmerjanje v svoji posledici pomeni razbremenitev stroke s politiko, fleksibilnost uprave, uvajanje strateškega poslovnega razmišljanja, uvedbo tržnih mehanizmov in večjo iniciativo s hkratno večjo odgovornostjo zaposlenih. Kovačeva (2007, 163–164) pa opozarja, da je pri uvajanju konkurence pomembno zavedanje, da je to mogoče storiti na področju izvajanja javnih storitev, usmerjanje pa vsekakor mora ostati monopolna odgovornost javne uprave. Nadalje pa opaža, da so »v slovenski upravi možnosti za uvajanje managementa glede na veljavno zakonodajo omejene, /.../ Sistemsko manjka tudi vrednotenje učinkov sprejetih programov, ukrepov in projektov.« (Kovač 2007, 164)

4.1.2 Usmerjenost k uporabniku, ki mu uprava služi

V zadnjih letih je mogoče v večini javno-upravnih organizacij opaziti, da se odnos do uporabnika, stranke javne uprave močno spreminja.

Usmerjenost k strankam posledično potrebuje drugačno delovanje javnega sektorja, drugačno organizacijo delovnega procesa. Posledica je tako sprememba organizacijske strukture v smeri lažjega in hitrejšega odzivanja na spremembe v okolju. (Žurga 2004, 16)

Če je včasih veljalo, da je bilo nekaj normalnega naleteti na apatičnega in zdolgočasnega javnega uslužbenca, čigar celotna organizacija je bila sama sebi v namen, se je odnos javni uslužbenec – državljan spremenil do te mere, da so prvi bolj odzivni na potrebe in zahteve svojih uporabnikov, drugi pa (v večini) preprosto bolje poznajo svoje pravice in zahtevajo več, predvsem pa boljšo obravnavo. (Osborne in Geabler 1993, 166–169) Razlogi za to spremembo odnosa so predvsem boljša obveščenost uporabnikov, spodbujanje sodelovanja uporabnikov in upoštevanje glasu le-teh, oblikovanja standardov javnih storitev povezanih s kakovostjo samih storitev, možnosti pritožbe preko upravnega spora itd. (Kovač 2007, 166)

Cilj sprememb preko uvajanja sistema kakovosti kot dela dolgoročne strategije organizacije in vzpostavitve operativnih sistemov s pomočjo informacijske tehnologije je kratko malo prijaznejša javna uprava za uporabnika – državljana, pravno osebo, tujca itd. (Kovač 2007, 168–174) »Uprava mora aktivno skrbeti za razvoj odprte družbe.« (Kovač 2004, 192)

Usmerjenost k uporabnikom pa ima glede na ameriško izkušnjo še eno dimenzijo. Nanašajoč se na prvo načelo, kjer uprava zgolj upravlja, javne storitve pa izvajajo 'nejavne' organizacije, se je kot zelo uspešen izkazal koncept t. i. uporabniškega upravljanja. Osborne in Geabler (1993, 49–75) opisujeta številne pozitivne primere sodelovanja uprave z uporabniki, ki jim je bilo na transparenten način zaupano upravljanje s celimi soseskami (na stanovanjskem področju) ali pa sodelovanje s policijo pri zniževanju stopnje kriminala v lastnih soseskah. Izkazalo se je, da so javno-upravne organizacije odkrile dober način upravljanja, kjer so bile le strokovna podpora, naloge izvajanja pa so prepustile preprosto prebivalcem ali pa ozko usmerjenim nevladnim organizacijam tretjega sektorja, ki so vsakodnevno beležile rezultate na področju sociale, kulture, stanovanjskega področja in okolice, varnosti itd. Ugotovili so namreč, da bo nekdo, ki je sam uporabnik nečesa, na to bolj pazil in to vzdrževal, kot neki uradnik, ki sam niti ni uporabnik tega in pravzaprav, do tega nima posebnega odnosa.

4.1.3 Opredelitev poslanstva in vpeljava strateškega menedžmenta v javno upravo

Če je nekoč veljalo, da je ena glavnih nalog javne uprave izvrševati regulativne naloge, želijo novodobne javnouppravne organizacije vse bolj slediti t.i. strateškemu upravljanju

(menadžmentu). Šele ko poznamo razlog za obstoj, cilje in delovanje neke organizacije, dobi ta organizacija svojo vlogo v sistemu. S tem nam je jasn pomen organizacije, ki ga le-ta (lahko) izrazi z opredelitvijo strategije. Ta pa je pravzaprav načrt, kako bo organizacija svoje cilje dosegla. (Žurga 2004, 44)

»Strateški management pomeni upravljanje in vodenje na osnovi splošno sprejete strategije, ki temelji na viziji in poslanstvu organizacije in je usmerjeno v uresničevanje zadanih ciljev. Poudarek je na nadgradnji in postopnosti procesa. Strateški management je oznaka dejavnosti organizacije, kot so oblikovanje poslanstva, vizije, dolgoročnih načrtov, določitev ključnih področij dela in indikatorjev pomembnosti, opredelitve strateških mejnikov, opazovanja in vrednotenja napredka, grajenja kulture in oblikovanja sistemskih spodbud in nadzora.« (Kovač 2007, 175–176)

4.1.4 Uspešnost in/ali učinkovitost javne uprave z usmerjenostjo k rezultatom

»Država, v kateri postopki vzpostavitve in delovanja podjetja dolgo trajajo in veliko stanejo, bo opažala, kako potencialni vlagatelji izgubljajo denar in kako se odločajo preseliti posel drugam oziroma preklicujejo svoje namere o investicijah.« (Setnikar-Cankar 2006, 49)

Doseganje poslovnih rezultatov v upravi mora postati cilj, ki mu bo potrebno posvetiti bistveno večjo pozornost, kot smo jo sedaj.⁴ »Zmotno je prepričanje, da se na področju doseganja poslovnih rezultatov v upravi ni potrebno angažirati, češ, saj se dejavnost financira iz proračuna, državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni namen našega delovanja ipd.« (Žurga 2004, 16)

Na drugi strani se javni menedžerji zavedajo, da se institucijam, ki so financirane glede na vložek, preprosto ne splača dosežati nadpovprečne rezultate. Vendar pa, ko se te iste organizacije financirajo po načelu financiranja rezultatov, pa bodo vodje – direktorji, ravnatelji, še zelo dobro stremeli k dobrim rezultatom. (Osborne in Geabler 1993, 139)

Doseganje rezultatov v javni upravi pomeni doseči zadane cilje, ki pa seveda izhajajo iz načrta dela oziroma strategije. Iz postavljenih ciljev je mogoče relativno preprosto zapisati kazalnike, s katerimi merimo uspešnost in učinkovitost organizacije.

Uspešnost pomeni doseganje zastavljenih ciljev, učinkovitost pa pozitiven rezultat v razmerju med vloženimi viri (*ang. input*) in dobljenimi rezultati (*ang. output*). Kot za vse organizacije tudi za javno-upravne velja vpliv različnih dejavnikov (Kovač 2007, 177):

⁴ O operacionalizacijskih indikatorjih uspešnosti javne uprave glej Setnikar-Cankar (2006, 52–53).

- organizacijski dejavniki (velikost in struktura organizacije, vizija, poslanstvo, način oblikovanja strategije, kultura idr.),
- okoljski dejavniki (stopnja dinamičnosti okolja, politične razmere, bogastvo virov ipd.) in
- podjetniška orientacija organizacije (strategija razvoja, inovativnost, proaktivnost, konkurenčnost itd.).

Kovačeva glede uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja postavi nekaj zelo pomembnih vprašanj:

»Čemu je potrebno opozarjati na uspešnost in učinkovitost uprave, čemu ju meriti? Na vprašanje lahko odgovorimo z vprašanji – kako sicer razlikovati uspeh od neuspeha, kako nagraditi uspeh, ne pa pomotoma neuspeha, kako popraviti napake in se učiti iz njih, če ne vemo kaj napake so, kako pridobiti javno podporo, če ne znamo pokazati lastnih rezultatov?« (2007, 178)

Sicer je vzpostavitev sistema merjenja učinkovitosti in uspešnosti javne uprave dolgotrajen proces, upravičujejo pa ga sledeče prednosti (Andoljšek in Seljak 2005, 14–15):

- sprotno spremljanje učinkovitosti,
- možnost boljšega nadzora in s tem večje odgovornosti,
- večja kakovost izvajanja storitev in manjša asimetrija informacij,
- hitrejša reakcija ob morebitnih težavah,
- spodbujanje zaposlenih in
- možnost korekcijskih ukrepov takoj ob nastanku problemov.

4.1.5 Ekonomičnost javnega sektorja

Velika težava klasičnega birokratskega upravljanja, kot ga je videl Weber, je bila neomejena poraba davkoplačevalskega denarja in neučinkovitost sistema. Zato je seveda logično, da je eno izmed načel NJM prav zagotavljanje ekonomičnosti javnega sektorja.

»Zahteve glede delovanja javne in državne uprave se vedno bolj zaostrejejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se kaže predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje ob ohranjanju obsega storitev, ki jih uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim sektorjem, zasebnim sektorjem in državljani.« (Žurga 2004, 35)

Na polju ekonomičnosti državnega aparata, čigar glavna naloga je zagotavljanje javnih storitev v dobro državljanov, se rešitev kaže v smotrnejšem proračunskem načrtovanju, kjer

sta predvsem pomembna izhodna naravnost proračuna in dolgoročnost le-tega. (Kovač 2007, 181) Tako opredeljen proračun vsebuje dejanske in vrednostne komponente, ki jih opredeljuje v štirih glavnih delih proračuna (Simon v Kovač 2007, 181):

- dolgoročna ocena trendov in problemov po posameznih enotah,
- dolgoročna ocena primernosti in ciljev načrtovanih dejavnosti,
- dolgoročni program dela po posameznih enotah na temelju prvih dveh delov,
- finančni program kot nadgradnja tretjega dela in možnih virov.

Vendar pa Osborne in Geabler (1993, 209) na podlagi ameriških izkušenj zopet ugotavljata zanimivo paradoksalno logiko, ki je v pogledu ekonomičnosti ohromila javni sektor. Če manager oziroma vodja ne more zadržati tistega dela sredstev, ki jih je prihranil ali pa ustvaril pri opravljanju dodatnih storitev in jih npr. investirati v svoje zaposlene ali delovni proces, potem ne bo želel prihraniti ali opravljati dodatnih storitev (na primer na trgu).

4.1.6 Avtonomija uprave

Uprava je v odnosu do svojih uporabnikov, državljanov skrita za t. i. javnim interesom, je zelo močna in je v nadrejenem položaju posamezniku. Avtonomija odločanja in delovanja pa pomeni relativno samostojnost za odločanje in delovanje, pa naj bo to odločanje in delovanje organizacij ali pa posameznih ljudi. Avtonomija je tako lahko operativne ali pa strateške narave. Pri prvi si predstavljamo avtonomijo pri upravljanju finančnih in človeških virov ter interno organizacijo, pri drugi pa avtonomijo, ki se kaže v sodelovanju pri odločanju o vsebini delovanja, o prednostnih nalogah in izbiri metod pri uresničevanju javnega dobrega. (Kovač 2007, 182)

V luči NJM in izboljšav, ki naj bi jih v prakso javnega upravljanja le-ta prinesel, si predstavljamo avtonomijo predvsem neposredno povezano s pojmom decentralizacije (ki ga opisujemo v naslednji točki). Namreč, če stremimo k načelu ekonomičnosti, usmerjenosti k uporabniku in k rezultatom, nižanju stroškov upravnega aparata, ne moremo mimo predstave idealne javne uprave, ki bi na lokalni ravni, torej pri uporabnikih 'doma' v okviru zakonskih smernic avtonomno razpolagala s sredstvi in odgovornostjo, hkrati pa učinkoviteje razreševala čisto konkretne izzive lokalnega okolja in domačinov.

Kot pravita Osborne in Geabler, »bi prenos pristojnosti na lokalno raven tudi s funkcijo odločanja (ne le izvrševanja) pomenil pozitiven zasuk, saj imajo lokalne oblasti običajno več posluha in celo predanosti za svoje lokalne uporabnike, bolje razumejo njihove probleme, probleme dejansko rešujejo, ne samo 'zagotavljajo javne storitve', so bolj prilagodljive in ustvarjalne kot centrala.« (Osborne in Geabler v Kovač 2007, 183)

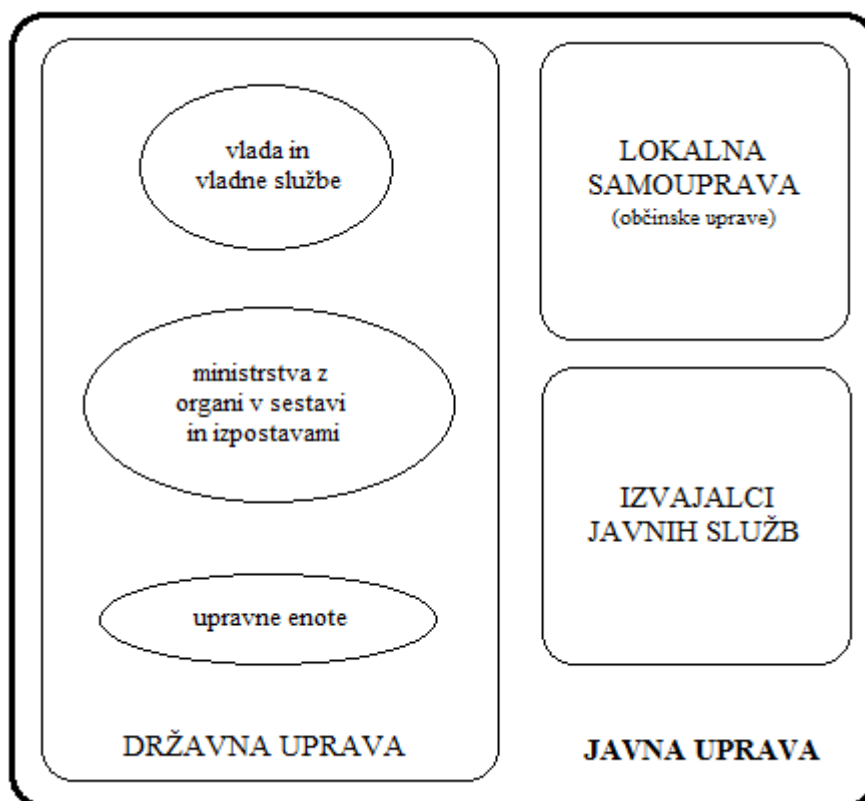
Pri vprašanju avtonomije uprave pa seveda moramo omeniti še odnos med politiko in upravo oziroma stroko, ki se kaže v povezanosti, soodvisnosti, merjenju moči, informacijah in interesih. Vse to pa seveda izhaja iz delitve oblasti, ki v mnogih državah, pa tudi v Sloveniji, izhaja iz ustavne ureditve. (Kovač 2007, 183–184)

4.1.7 Decentralizacija

S pojmom decentralizacija razumemo zavestno, politično dejanje prenosa nalog, pristojnosti, virov in odgovornosti iz središča na nižje regionalne oziroma lokalne enote. Osborne in Geabler (1993, 251) ugotavljata, da »v današnjem svetu, stvari preprosto delujejo bolje, če imajo tisti, ki delajo v javnih organizacijah – šolah, javnih stanovanjskih organizacijah, parkih, izobraževalnih programih – pristojnost za sprejemanje samostojnih odločitev.«

V Sloveniji imamo javno upravo, ki se deli na državno upravo, lokalno samoupravo in izvajalce javnih služb. (glej Slika 4.1)

Slika 4.1: Javni sektor



Vir: Kovač (2007, 100)

Dejansko stanje slovenske državne uprave (Kovač 2007, 187) bi lahko poimenovali centraliziran sistem z dekoncentracijo, saj se državne naloge, naloge ministrstev izvajajo preko upravnih enot in izpostav ministrstev, lokalna samouprava pa preko občinskih uprav izvajajo naloge lokalne skupnosti in nekatere prenesene državne naloge.

Vsekakor bi bilo potrebno takšen način izvajanja javne uprave evalvirati in preveriti, ali mogoče koncepti, kot je NJM, za svojo učinkovito implementacijo ne potrebujejo drugačne organizacijske strukture javne uprave.

4.1.8 Konkurenčnost javnega sektorja

Tržna konkurenčnost je nekaj, kar bi naj po pravilu skrbelo za obstoj kvalitete izdelkov ali storitev, realnost cen glede na povpraševanje, spodbujalo zdravo tekmovalnost med ponudniki za potrošnike itd. To je stanje, ki je klasični birokratski javni upravi tuje. V želji povečati učinkovitost v javni upravi, izbira konkurenčnosti kot načela NJM tako niti ne preseneča.

Setnikar-Cankarjeva (v Kovač 2007, 191) za uvedbo konkurenčnosti v javni sektor vidi sledeče tržne ukrepe:

- prodaja državnih podjetij v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic,
- koncesioniranje,
- sistem vavčerjev,
- uvedba delnega zasebnega plačila za javne storitev in
- javno financiranje storitev, ki jih opravlja zasebni sektor,

Je pa na tem mestu pomembno izpostaviti slabe izkušnje z uvajanjem tovrstnih tržnih mehanizmov (reforme Thatcherjeve in Reagana v osemdesetih letih), ki predvsem izhajajo iz poglobitnih razlik med naravo zasebnega in javnega sektorja. Zato moramo biti na tem področju predvsem previdni in hkrati odprti za morebitne prednosti, ki jih uvedba aplikacije tržnega mehanizma utegne prinesiti predvsem državi in uporabniku. Zato moramo preučiti, za katere vrste upravnih organizacij je uvajanje načela konkurenčnosti primerno in v kateri obliki. Za to je po celem svetu veliko tako dobrih kot slabih praks. (Osborne in Geabler 1993, 76–107)

Meier in O'Toole (2009, 8) sta v svojem izkustvenem raziskovanju ugotovila, da so npr. javno-zasebno partnerstvo, razpisi ipd. (ang. contracting out) neučinkoviti pri zasledovanju cilja večje učinkovitosti in manjšanja javne uporabe. Praksa je pokazala kavzalno zvezo med povečanim obsegom javno-zasebnega partnerstva in večanjem obsega centralne uprave, hkrati pa dokazala nepovezanost javno-zasebnega partnerstva z uspešnostjo in učinkovitostjo javne službe.⁵

4.1.9 Preventiva in kurativa uprave

Podobno kot praktiki, je Brezovšek (1997, 184) prišel do zaključka, da mora trenutno reaktivnost državne uprave zamenjati razvojna usmerjenost javnih organizacij. V relativno zaprtem okolju tradicionalne, legalistične birokratske uprave ni bilo veliko prostora za inovativno, proaktivno delovanje javne uprave. Ko pa organizacija oziroma javna uprava opredeli svojo vizijo, poslanstvo in cilje, pa je proaktivno delovanje edini pravi način. (Kovač 2007, 193)

Proaktivno delovanje marsikje pomeni preventivo, informiranje, funkcionalno opismenjevanje, preučevanje in poenostavitev postopkov, izhaja pa predvsem iz prakse.

Ker pa slovenska uprava v odsotnosti poslanstva in skupne vizije, nima organizacijske usmeritve, dr. Kovač (2007, 194–195) poudarja smiselnost spodbujanja razvoja na temelju učeče se organizacije.

⁵ Glede priporočil za vitkejšo slovensko javno upravo glej Kovač (2004, 193–194).

Preventivno delovanje je značilnost novodobnih javnoupavnih organizacij, ki morajo biti, po načelih NJM, gibke, saj delujejo v nestabilnem okolju. Izkušveno raziskovanje Meierja in O'Toola (2009, 9–10) pa je empirično dokazalo, da je zaradi narave javnih storitev, ki jih javna uprava opravlja, za organizacijo in uporabnike koristnejša stabilna, hierarhično postavljena struktura, ki se zna odzvati izzivom okolja. Če v zasebnem sektorju pomeni, da je relativno lahka zamenljivost ljudi, sredstev, celo lokacije pozitivna stvar na poti zasledovanja dobička, velja na poti zasledovanja javnega dobrega v okviru javnega sektorja prav nasprotno. Tovrstne spremembe namreč zmotijo procese, ki so ustvarjeni z namenom soočanja se z izzivi okolja.

4.1.10 Tržnost javnega sektorja

Za razliko konkurenčnosti javne uprave (8. točka) predstavlja tržnost javnega sektorja načelo, ki predvideva regulacijo notranjega trga, trga znotraj javnega sektorja. To načelo NJM obstaja, saj obstajajo možnosti za smotrnejšo porabo virov, večjo učinkovitost, transparentnost ipd. Kljub vsemu pa ne moremo načela prostega trga enoznačno prenesti v javni sektor, to pa predvsem zaradi njegove narave zagotavljanja javnega dobrega, kar je nekaj popolnoma drugega kot zagotavljanje dobička. Na tej točki se pojavljajo termini kvazi trgi ali notranja, psevdokonkurenca, kar preprosto pomeni umetno ustvarjanje tekmovalnosti in notranjih trgov, z namenom doseči večjo učinkovitost posamezne javne organizacije ali javne uprave kot celote. Če zgolj naštejemo nekaj ukrepov, ki bi spodbudila učinkovitost javnih organizacij na tak način (Kovač 2007, 192):

- decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave,
- merjenje učinkovitosti in uspešnosti,
- javni razpisi,
- sklepanje pogodb z opredeljeno zahtevo po določeni kvaliteti dobrin ali storitev,
- tekmovanje posameznih enot med seboj s primerjanjem,
- interni razpisi za izvajanje storitev enega dela uprave drugemu delu ter
- vavčerji s pravico uporabnikov do izbire ponudnika, ipd.

4.1.11 Upravljanje človeških virov

Upravljanje človeških virov predstavlja spremembo pojmovanja zaposlenih od stroška k investiciji. Pomeni »cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika.« (Kovač 2007, 196) Sprememba pojmovanja se je v prehodu iz

klasičnega načina upravljanja v NJM zgodila zaradi večje odprtosti okolja, v katerem delujejo upravne organizacije, posledično torej večje konkurence, s katero se upravne organizacije srečujejo. »V javnem sektorju je cilj modernejših pristopov v upravljanju človeških virov na pospeševanju učinkovitosti zaradi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih.« (Kovač 2007, 197)

»Uslužbenski sistemi se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno službo.« (Haček, Bačlija 2007, 96) Odgovore na to bi naj ponujal novi način upravljanja javnega sektorja, ki v teoriji priznava eno pomembnejših vlog človeškega faktorja (glej Tabela 4.1). Torej usmerjenost k uporabniku in k zaposlenemu, ki mora uspešno izvršiti zavestni prehod iz 'stare' paradigme upravljanja do NJM. Zato je načelo upravljanja človeških virov eno pomembnejših načel NJM in hkrati tisto, ki pomembno determinira uspešnost vseh ostalih načel.

Eno pomembnejših načel NJM je torej močno povezano s človeškim faktorjem, ki je pravzaprav akter v tej drastični spremembi načina izvajanja nalog za javno dobro. Če se odmaknemo od organizacijskega vidika uslužbenskega sistema, vidimo, da se po treh desetletjih izkušenj z reformami po načelih NJM na ravni upravljanja s človeškimi viri odvijajo tudi debate o negativnih učinkih robustnega implementiranja (tržnih) načel NJM na javne uslužbenke, ki so prav tako empirično dokazani. (glej Chandler in drugi 2002)

Tabela 4.1: Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju človeških virov s poudarkom na javni sektor

KATEGORIJA	TRADICIONALNO DELO Z LJUDMI	SODOBNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV
osnovno pojmovanje	ljudje delajo zaradi preživetja	ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja
vloga politike	podfunkcija poslovnih procesov	najpomembnejši del strateškega managementa
cilji organizacije	določeni	nepredvidljivo spremenljivi
status zaposlenih	zaščiten status državnega uradnika oz. javnega uslužbenca	prehajanje k zasebnim metodam zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja in odpuščanja
opredelitev človekovih zmožnosti	glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka	pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje
načrtovanje človeških virov	reaktivnost – sprotna reakcija na pojavljajoče se potrebe	proaktivnost – identifikacija bodočih potreb in s tem skladno štipendiranje in usposabljanje
usmerjanje	ukazovanje in nadzor	spodbude, samousmerjanje
motivacija	uradniška etika, zavest dolžnosti	naravnost k učinkovitosti, avtonomija odločanja
opredelitev delovnih mest	stroga, delo je operacionalizirano	široka, uveljavlja se skupinsko delo, delo se pogosto organizira kot projektno
uspešnost pri delu	neupoštevana	merjena in nagrajevana
ustvarjalnost	nezaželena	spodbujana
plače	fiksne glede na delovno mesto v funkciji socialnega preživetja	(del) v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska
nagrajevanje	finančno	tudi nefinančne stimulacije, javna pohvala
napredovanje	po sistemu kariere, načelo senioritete	sistem delovnega mesta, mimo lestvic, horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitve pristojnosti (<i>ang. Job Rotation, Job Enlargment, Job Enrichment</i>)
usposabljanje	strogo namensko, redko, individualno	široko, spodbujana samoiniciativa, na ravni organizacije, vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje
obveščanje in sodelovanje zaposlenih	odsotno ali omejeno	spodbujano
odpuščanje	le v omejenih primerih, še posebej oteženo v javnem sektorju	glede na (ne)uspešnost pri delu

Vir: Kovač (2007, 198)

4.1.12 Upravna etičnost skozi večjo odgovornost

'Stara', birokratska organizacijska paradigma je kot vsak sistem upravljanja, močno povezana z organizacijsko kulturo in etiko upravnega dela. Po oceni Brezovška spada Slovenija med države z veliko upravno močjo, vzrok z to pa je v nizki stopnji zaupanja v politične institucije in medsebojnega zaupanja. Zato mora upravljalec birokratske organizacije za izvrševanje zadanih nalog računati na prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij, kar pa je glede na čas in prostor v katerem se danes nahajamo, nujno potrebno spremeniti. (1997, 183–186)

Reforma slovenskega uslužbenskega sistema pa prav tako ni mogla mimo redefiniranja organizacijske kulture. (Haček, Bačlija 2007, 138–140) Glavni etični problem naše državne uprave, kot ga prepoznava Bostič, Košir in Rajh (v Kovač 2007, 203–204), izvira iz nenatančne razmejitve med politiko in upravo. Prav to onemogoča upravni etiki kot notranjemu usmerjevalcu individualne zavesti, da zaživi kot del organizacijske kulture. (Kovač 2007, 203) To pa predvsem vpliva na dojemanje dejanske odgovornosti s strani javnih uslužbencev, kar se lahko negativno odraža na učinkovitosti procesov dela.

4.1.13 Modernizacija – deregulacija, privatizacija in decentralizacija

Skupek reform, kar pravzaprav NJM po večini tudi predstavlja, ima za glavni cilj liberalizacijo, kar izhaja predvsem iz neoliberalnih teženj zmanjšanju (vloge) države. Liberalizacija pa se kot bistvo reform javnega sektorja izraža kot (Kovač 2007, 205):

- deregulacija – v normativnem smislu,
- decentralizacija – v organizacijskem smislu in
- privatizacija – v ekonomskem smislu.

Bistvo deregulacije ugotavljajo Britanci, ki pravijo, da je veliko ciljev dosegljivih z malo ali sploh nikakršno vlogo države. Pri deregulaciji gre v bistvu za zmanjšanje obsega pravnih pravil neke dejavnosti, kar gre z roko v roki z neoliberalističnim vidikom prostega trga. (Kovač 2007, 206)

Privatizacija je proces, politična oziroma družbena odločitev za spremembo kapitala iz javnega v zasebnega. Privatiziramo lahko seveda vse ali pa le nekatere dejavnosti, kar je zopet družbena odločitev. Smotno jo je izvesti v panogah, kjer je možnost za zagotavljanje dobrine ali storitve boljša in učinkovitejša kot zagotavljanje le-te znotraj javnega sektorja. (Kovač 2007, 207–215)

Decentralizacija je proces močno povezan z načelom subsidiarnosti, pomeni pa »prenos odločanja na nižje ravni oz. z ene na drugo pravno osebo.« (Kovač 2007, 215) Na drugi strani

je decentralizacija izraz demokratizacije, sicer pa poznamo več vrst decentralizacije. (Hope in Chikulo v Kovač 2007, 216)

5 Novi javni menedžment v Sloveniji

Kljub temu, da so začetki NJM nakazovali revolucionarnost same paradigme, se kaže, da se je potreba po prenovi načina upravljanja javnega sektorja pojavila že zaradi globalizacijskih procesov. Malokatera zahodnoevropska država je ostala nedotaknjena s strani 'novega vetra' javnoupornih reform s skupnim imenom novi javni menedžment. Izvedene reforme so bile po večini popolne novosti na področju upravljanja javnih zadev, vendar so hkrati značilno razdrobljene (kot skupek krovne zakonodaje in podzakonskih aktov ter strategij in programov) ter nesistematične. (Savoie in Peters v Peters 1996, 18) Tudi Slovenija se kot mlada demokracija, spopada s procesi reformnega preoblikovanja načina vodenja in delovanja javnega sektorja. Po pregledu dokumentacije in zakonodaje s konkretnega področja vidimo, da se je Slovenija bolj resno na pot reform podala leta 1997⁶, kar sovpada s spogledovanjem z vstopom v Evropsko unijo. Sedmo poglavje Strategije Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (1997, 113–121) tako nosi naslov Reforma javne uprave, opredeljuje cilje reforme in preko 30 projektov prilagajanja strukture javnega sektorja in povečevanja učinkovitosti javne uprave, vendar žal le na papirju. (Kovač 2002, 1038–1039). Strategija razloge za reformo navaja takole:

Vrsta razlogov narekuje potrebo po strukturalni in funkcionalni posodobitvi slovenske javne uprave, od zahteve po bolj učinkovitem delovanju državnih institucij pa vse do težnje po vključitvi v Evropsko unijo, kar pomeni, da moramo razviti in prilagoditi naše upravne sisteme do te mere, da se bodo sposobni vključiti v širše upravne integracije. Slednje tudi pomeni, da v slovenskem modelu in njegovi modernizaciji, predvsem pa ob opredeljevanju ciljnih področij preobrazbe slovenske javne uprave moramo upoštevati tudi globalne razvojne usmeritve v sodobnih upravnih sistemih. (Vlada Republike Slovenije 1997, 112)

Nadalje so takratni oblikovalci koncepta reforme javne uprave opredelili

temeljne smotre in cilje prenove, kot so: zagotoviti večji prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo prilagodljivost upravnega sistema; zagotoviti kvalitetnejše izvajanje upravnih nalog; vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme za učinkovitejše uveljavljanje odgovornosti; razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij; razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku; izboljšati kvaliteto pravne

⁶ Posamezne predhodne reforme niso bile uspešne zaradi odsotnosti političnega konsenza. (Šmidovnik v Kovač 2007, 220)

regulacije; okrepiti usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema, boljše izkoristiti zmogljivosti sodobne informacijske tehnologije itd. (Vlada Republike Slovenije 1997, 113)

Od sprejetja Strategije konec leta 1997 dalje so reformni proces slovenske javne uprave pospremili številni drugi strateški dokumenti. Analiza legislativne zgodovine (Priloga A) je pokazala usmerjenost snovalcev strategij k paradigmam novega javnega menedžmenta in kasneje tudi t.i. dobrega vladanja (*ang. good governance*), koncepta, ki izhaja iz novega javnega menedžmenta, nastal pa je pod okriljem OECD. (Kovač 2004, 184)

Uvajanje načel novega javnega menedžmenta je v primeru Slovenije evidenten del reformnih procesov javne uprave. Sprejeta veljavna zakonodaja, vsi strateški in programski dokumenti vizijo slovenske javne uprave gradijo na »načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti.« (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, 13)

Zaradi najrazličnejših razlogov je slovenski reformni proces področja javne uprave relativno neuspešen.⁷ Želelo se je slediti načelom, ki so bila relativno uspešno implementirana v številnih drugih demokracijah, te pa so uvajala omenjena načela iz, tudi zgodovinsko, drugačnih izhodišč. Hkrati pa se zadnja leta pojavljajo kritike koncepta (glej Nick Manning 2001; Wolfgang Drechsler 2005), ki mu očitajo neuspeh v razvijajočih se državah, značilnost modne muhe ipd.

⁷ Kritike reformnega procesa v Sloveniji je do leta 2002 opredelila dr. Polonca Kovač (2002, 1044–1045).

6 Kritike novega javnega menedžmenta

Novi javni menedžment je koncept, ki v določeni meri omogoča konkretno (kvantitativno in kvalitativno) vrednotenje učinkov. Z določitvijo vizije in ciljev organizacije, si postavimo tudi merljive kazalce, ki jih spremljamo ob izvajanju. Vrednotenje je izjemnega pomena, saj bo edino tako zavselej jasno, ali je novi javni menedžment koncept univerzalnega pomena – kaj deluje in kje; v kakšni državi (predvsem gledano iz vidika stopnje demokratične tradicije) in kako deluje; ali so za javni sektor primerna vsa načela, ali je katero od načel zgolj pobožna želja (npr. kvazitrgi).⁸ In če rečemo, da je od devetdesetih let, ko je Christopher Hood (1990) povzel značilnosti novega gibanja, ki je za vedno spremenil način, kako so države upravljane, minilo že dvajset let, je vsekakor čas za vrednotenje.

Kovačeva (2007, 157) je prepričana, da je pri že uveljavljenih načelih »potrebno iz konkretnih primerov potegniti analitične zaključke o prednostih in pomanjkljivostih posameznih ukrepov.« Vsekakor morajo biti ena prvih meril uporabnosti tovrstnega upravljanja javnega sektorja zadovoljstvo uporabnikov in zaposlenih, stopnja podpore javnega sektorja ostalim sistemom (predvsem gospodarstvu) ter doseganje cilja zniževanja javne porabe.

Premisleke sta v treh glavnih vprašanjih povzela tudi Brezovšek in Bačlija (2010, 84): »Prvič, ali je NJM sploh paradigma, saj se je glede na pojavno raznovrstnost ujel v razprave mnogih kritikov in skeptikov. Drugič, kaj je na novem javnem menedžmentu sploh novega? In tretjič, ali je tak način upravljanja v javnem sektorju sploh ustrezen.«

Na bolj teoretični ravni je seveda lahko prav to posploševanje 'dobrih praks' (*ang. best practice research*) v teoretične predpostavke problematično.⁹ (Milward 1996, 308) Problem z 'dobrimi praksami' je, da je teoretiziranje na teh podlagah omejeno z izkušnjami, ki so se že pojavile. Kaj pa vse tiste situacije, ki jih še nismo srečali? Kettl se tako sprašuje, kam se zatečemo, ko v teoriji in praksi zaidemo z zemljevida? (Milward 1996, 308)

Tako pridemo do enega od kritikov novega javnega menedžmenta kot gibanja v znanosti javne uprave (*ang. Public Administration Science*), Wolfganga Drechslerja, ki pravi, da kar je bila možnost petnajst let nazaj, danes ni več. In to predvsem zaradi dejanskih dokazov neuspeha koncepta. Pravi (2005, 17), da je bilo na novi javni menedžment znotraj znanosti o javni upravi gledati:

⁸ Glede pomislekov pri vrednotenju reform in primerjalni vrednosi rezultatov glej Kovač (2004, 181, 189–192).

⁹ Več o iskustvenem raziskovanju (*ang. evidence-based research*) Kenneth J. Meier in Laurence J. O'Toole, Jr 2009.

- leta 1995 kot na uporaben koncept, čeprav so se že pojavljale prve kritike povezane z dejanskimi izkušnjami s konceptom;
- leta 2000 so zagovorniki koncept branili, hkrati pa je obstajalo vse več in več empiričnih rezultatov, da novi javni menedžment ne deluje, kot so obljubljali;
- leta 2005 pa se bi naj na novi javni menedžment gledalo kot na preživeti koncept upravljanja javnega sektorja.

Njegova kritika pa tako izhaja predvsem iz dejanske različnosti javnega in zasebnega sektorja. Zato trdi, da je nemogoče prenesti načela menedžiranja iz enega v drugega. »Država je prvotno zaznamovana s svojim monopolom moči, sile in prisile na eni strani in orientacijo k javnemu dobremu na drugi; zasebni sektor pa je legitimno usmerjen k maksimizaciji dobička.« (Drechsler 2005, 18)

Nadalje, Drechsler (2005, 24) razčleni empirične dokaze o nedelovanju novega javnega menedžmenta po dveh desetletjih uporabe po celem svetu in po neuspehu doseganja celo lastnih kriterijev – »novi javni menedžment kot tak ni uspešen, ne ustvari niti večje poslovne učinkovitosti, kaj šele uspešnosti, je drag in moteč za sistem, neuporaben, močno ideološki, celo malce preveč preprost, diametralno nasproten gospodarski rasti in razvoju ter politično zaznamovan s specifično perspektivo neoliberalizma.«¹⁰

Seveda ponudi nov koncept, imenovan neowebrovska država, ki predstavlja odgovor na neuspešen prenos načel upravljanja iz zasebnega v javni sektor. Neowebrovska država je koncept upravljanja državnih zadev v okoliščinah vse hitrejše globalizacije, ki v bistvu vrača veliko moč nazaj državi kot glavnemu igralcu v globaliziranemu svetu. Echebarría (2001 v Drechsler 2005, 25) zato pravi, da če je v osemdesetih in devetdesetih veljalo neoliberalistično načelo, da je manj države boljše kot ogromni javni aparat, mora po izkušnji z novim javnim menedžmentom (ki je pravzaprav neoliberalističen koncept) obveljati, da je boljša država boljša (kot manjša država).

Vrednotenje empiričnih dokazov (ne)uspeha novega javnega menedžmenta je rezultiralo v dvomu o dejanski formi koncepta, kjer debata teče o novem javnem menedžmentu skozi prisposodbe - kot o modni muhi oziroma o starem vinu v novi steklenici – kakorkoli, dokazi o uspešnosti koncepta pri dvigu legitimnosti dela javnega sektorja so pri vseh pustili mešane

¹⁰ O paradoksih povezanih z načeli novega javnega menedžmenta je razglabljal Veith Mehde (2006) in sicer o možnih pasteh usmerjanja uprave, morebitnega dolgoročnega zviševanja stroškov na račun orientiranosti k uporabnikom, povečevanje velikosti javne uprave na račun večje regulacije ob privatizaciji javnega sektorja itd.

O neizpoljenih pričakovanjih menedžerjev s strani novega javnega menedžmenta na področju merjenja uspeha dela pa Townley, Cooper in Oakes (2003).

občutke. (glej Pollitt in Bouckaert 2004; Drechsler 2005; Lynn 2006) V Sloveniji se načel novega javnega menedžmenta oziroma koncepta dobrega vladanja OECD držimo na papirju. V praksi so izkušnje drugačne.

7 Uvajanje novega javnega menedžmenta v Sloveniji

Leta 1991 je imela Slovenija, kot novoustanovljena država nalogo in priložnost na novo kreirati svoj javni sektor. V obdobju od osamosvojitve pa približno do leta 1996 so odgovorni vzpostavljali sistem, najprej s sprejetjem ustave, nato pa s postavitvijo institucij obrambe, carine, institutov državljanstva, osebnih listin itd. Leta 1995 so se lotili ustavno določenega sistema delitve oblasti na centralno in lokalno (samo)upravo. Obdobje med letom 1996 in letom 1999 je zaznamovala začetna faza slovenskega priključevanja Evropski uniji. Leta 1997 tako z namenom začrtati pot slovenskemu pridruženju integraciji, oblikujejo že omenjeno Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo. Del le-te je naslovljen Reforma javne uprave, opredeljuje pa projekte in ukrepe za povečevanje učinkovitosti slovenske javne uprave na področjih državne uprave, lokalne samouprave, javnega premoženja, pravic posameznikov v odnosu do uprave, sistema javnih uslužbencev in javnih financ. Žal pa reforma ni bila uspešna zaradi pomanjkanja politične volje.¹¹ Obdobje med letoma 1999 in 2003 zaznamuje zadnjo fazo pristopnih aktivnosti za vstop v Evropsko unijo, 1. maja 2004. Glavna naloga 'reformatorjev' je bila pripraviti slovenske javne institucije na t.i. evropski upravni prostor (*ang. European Administrative Space*). V tem času je bilo sprejeto oziroma spremenjeno veliko število krovnih zakonov (glej Priloga A) s področij opredeljenih v strategiji iz leta 1997. Od leta 2000 so projekti modernizacije slovenske javne uprave potekali znotraj petih med seboj povezanih stebrov (Kovač 2002, 1039):

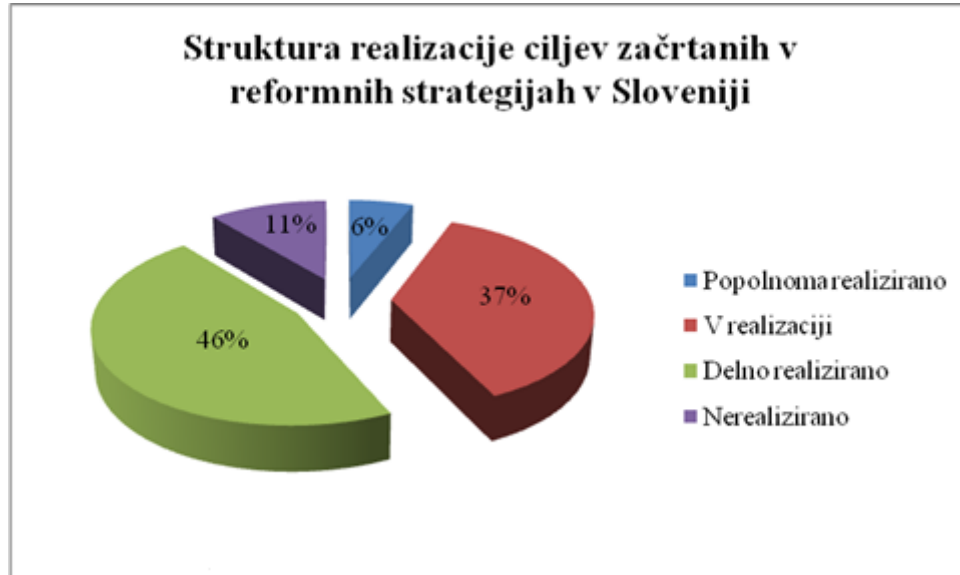
- »funkcionalna in organizacijska reforma po zakonodajni plati, vključno s sistemom javnih uslužbencev;
- odprava administrativnih ovir,
- spodbujanje in upravljanje kakovosti v upravi,
- informatizacija uprave (e-uprava) in
- ciljno usposabljanje, s poudarkom na vodenju, odnos do strank in evropskih zadevah.«

Po vstopu v Evropsko unijo in posledično zadovoljivim ocenam pripravljenosti našega upravnega sistema se je s ciljno usmerjeno strategijo razvoja javne uprave leta 2004 in kasneje celovitejšo strategijo razvoja Slovenije začelo obdobje prizadevanja dviga kakovosti javnih storitev in javnih služb, in sicer po načelih novega javnega menedžmenta – predvsem

¹¹ Več o predpogojih za uspešno reformo javne uprave v Kovač in Francelj (2008, 99–103).

orientiranosti k blaginji prebivalcev in poudarku na učinkovitosti celotnega upravnega sistema kot servisa vsem ostalim sistemom. (Kovač 2006, 59–61)

Graf 7.1.: Struktura realizacije ciljev začrtanih v reformnih strategijah v Sloveniji



Vir: Šab (2005, 120)

Slovenija se je reforme javnega sektorja že večkrat lotila predvsem legalistično, nikoli pa ni v popolnosti temu sledila operacionalizacija delovnih procesov. Težave, ki so jih pokazale analize delovanja slovenskega javnega sektorja leta 2006, so (Kovač 2006, 67):

- kakovost sprejetih predpisov,
- odnos uprave do gospodarstva in uporabnikov,
- upravljanje resursov in koordinacija le-teh in
- velikost javnega sektorja ter ogromna javna poraba.

Tudi pregled vpliva novega javnega menedžmenta na razvoj lokalne samouprave pokaže, da ji manjka »organizacijskih, finančnih in človeških virov za zagotavljanje ustrezne ravni učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in prijaznosti uporabnikom.« (Pinterič 2008, 62) V Sloveniji tako ostaja vtis, da je začrtana reforma že od leta 1997 usmerjena predvsem v zakonodajo in ne v upravne procese. To dejstvo seveda tudi determinira učinkovitost reform. Stalna politična podpora spremembam javnega sektorja in proaktivne države odgovornih je skrajno pomembna – ozirajoč se na trende in prakse drugih držav, ki jih naša država venomer navaja kot vzor. (Kovač 2006, 69) Namreč, sprememba javnega upravljanja predvsem pomeni spremembo mentalitete in ta prizadevanja vzamejo veliko časa.

Uvajanje novega javnega menedžmenta v Sloveniji je evidentno, ko pregledamo vsebino posameznih načrtovanih reform.¹² Ostaja nam naloga podati odgovor na prvo raziskovalno vprašanje. Pregled zakonodaje (Priloga A) in poljudnih, novinarskih prispevkov (Priloga B) nas pripeljejo do identičnega zaključka: Slovenija je na poti reform (oziroma v našem primeru mogoče primerneje, vzpostavitve javnega sektorja) izbrala koncept novega javnega menedžmenta, ki ga želi v določeni meri vpeljati preko posameznih reform. Zgolj osnovna analiza novinarskih člankov od leta 2005 dalje pokaže na eni strani nezadovoljstvo z izvajanjem zastavljenih reform in na drugi strani z izbranim konceptom, ki v nekaterih pogledih delovanje države celo otežuje.

Če se torej vprašamo, zakaj je Slovenija krenila po poti novega javnega menedžmenta, morebiti lahko najdemo odgovor v besedah Wrighta (1997 v Dreschler 2005, 20): »Reforma javnega sektorja je modna muha in nobena vlada, ki da kaj nase, si ne more privoščiti ignorance svetovnega trenda.« Dreschler (2005, 20) nato dodaja, da se je za voljo legitimizacije odločitev politiku najdonosnejše za reforme odločati glede na zadnje modne muhe.

¹² Glej točko 5: Uvajanje novega javnega menedžmenta v Sloveniji (str. od 27 do 30) in Priloga A.

8 Uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupavnih organizacijah na območju Mestne občine Novo mesto

Osnova za raziskovanje je bila želja oceniti uporabnost koncepta NJM v posameznih javnoupavnih oblikah, ki jih poznamo v Sloveniji. Organiziranost javnega sektorja se je skozi čas prav tako spreminjala, danes veljavna zakonodaja pa opredeljuje sledeče javnoupjavne oblike:

- ministrstva in njihove organe v sestavi: uprave, urade, inšpektorate, direkcije,
- teritorialno obliko državne uprave, upravno enoto,
- upravni organ lokalne skupnosti, občinsko upravo,
- javne zavode, ki opravljajo javne službe kamor spadajo šole, bolnišnice, zavod za zaposlovanje, center za socialno delo, itd. tako na lokalni kot nacionalni ravni,
- javne sklade,
- zbornice,
- javne agencije,
- javna podjetja.

Takoj, ko se iz nacionalne ravni premaknemo na lokalno (kar se je za potrebe te raziskave tudi storilo), smo soočeni s teritorialnimi enotami nekaterih centraliziranih javnoupavnih organizacij (ministrstva, organi v sestavi, nekateri javni zavodi, itd.), kar posredno in neposredno vpliva na realnost delovanja teh organizacij. Kljub temu je raziskava uporabnosti načel NJM v javnoupavnih organizacijah na območju Mestne občine Novo mesto zajela upravno enoto, občinsko upravo, javno podjetje, zbornico, dva inšpektorata, štiri javne zavode (tri nacionalne in enega regionalnega) ter pet lokalnih enot organov v sestavi petih ministrstev.

Petnajst polstrukturiranih intervjujev je bilo opravljenih z vodjami organizacij, da bi prišla do informacij o vodenju in delovanju posamezne organizacije ter objektivne in subjektivne sodbe o posameznih načelih NJM. Metoda, potek kontaktiranja in intervjuji so opisani v prilogi C.

8.1 Upravna enota

Upravna enota Novo mesto je pod dolgoletnim vodstvom nekdanjega načelnika Jožeta Preskarja razvila učinkovit sistem¹³ opravljanja javnih storitev za uporabnike, tako fizične kot pravne osebe. Upravna enota Novo mesto je vodena oziroma deluje na podlagi nekaterih načel NJM, ki se uspešno odražajo v rezultatih: usmerjenost k uporabniku, strateški menedžment, merjenje uspešnosti in učinkovitosti, ekonomičnost poslovanja, vendar ne na račun kakovosti storitve, proaktivno delovanje in upravljanje človeških virov.

Vsa ta načela so po pripovedovanju načelnika močno spremenila procese, ki se odvijajo na UE Novo mesto, in sicer v dobrobit uporabnikov in zaposlenih. Njihova realizacija je nadpovprečna, samoocenjevanje po sistemu CAF (*ang. Common Assessment Framework*) pa iz leta v leta kaže izboljšanje zadovoljstva uporabnikov.

8.2 Občinska uprava

V času pred izvedbo intervjuja so na MO Novo mesto sprejeli Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave MO Novo mesto, ki stremi k učinkovitosti in ekonomičnosti delovanje po novem uradov kot notranjih organizacijskih oblik. Sogovornica Urška Ban, vodja Urada direktorja je izjavila, da so pri pripravi predloga za Občinski svet upoštevali načela NJM, ki so se jim zdeli primerni za njihovo upravno organizacijo. Cilji reorganizacije so:

- »optimizacija delovnih procesov in s tem zniževanje stroškov,
- postavitve jasnih ciljev ter njihovo merjenje z ustreznimi kazalniki (BSC),
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vodenje usmerjeno k uporabniku,
- vodenje usmerjeno k rezultatom,
- vzpostavitev enotnega sistema nadzora nad delovanjem občinskih javnih zavodov in ustanov,
- vodenje v skladu s sistemom kakovosti po ISO 9001:2008,
- pristop k vodenju procesov odličnosti po modelu CAF,
- prehod na e-poslovanje ter
- povečanje učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti.«

¹³ Načelnik je že od samega začetka sodeloval pri pripravi izboljšav javnoupornih procesov na ravni države, izhajal pa je predvsem iz svojih izkušenj, npr. navdušenost nad uspehi je vidna že leta 2002 v primerjavi polletnih rezultatov.

Vidimo, da so opredeljeni cilji skladni slovenskemu trendu vpeljevanja novega načina vodenja organizacij javnega sektorja. Občinski upravi, ki je šla na pot strateškega načrtovanja in upravljanja, bo potrebno dati čas, ki bo pokazal uspešnost izbrane poti izboljšanja procesov. Če se je mogoče v kateri od drugih javnoupornih oblik težje lotiti prestrukturiranja poslovanja, potrebuje občinska uprava za svoj predlog reorganizacije zgolj večino v občinskem svetu. In seveda direktorja občinske uprave, ki je hkrati tudi izkušen menedžer.

8.3 Javno podjetje

Javno podjetje Komunala Novo mesto je javno podjetje, ki opravlja komunalne storitve na širšem regionalnem področju, ki zajemajo občine Novo mesto, Šentjernej, Škocjan, Dolenjske Toplice, Mirna Peč, Žužemberk, Straža in Šmarješke Toplice. V Sloveniji so komunalna podjetja organizirana regionalno, ustanoviteljice so občine, saj želijo za svoje občane nuditi cenovno ugodne komunalne storitve. Medtem ko je vodenje in upravljanje javnega podjetja Komunala Novo mesto v bistvu zelo podobno upravljanju katerega podobnega zasebnega podjetja, si direktor, Rafko Križman ne predstavlja situacije, v kateri bi občine prepustile tako pomembno storitev trgu, oziroma bi izvajanje storitev zgolj usmerjale. Komunala Novo mesto strateško načrtuje in racionalizira svoje poslovanje, sproti vrednotijo na podlagi sprejetih letnih načrtov, spremljajo tehnološki razvoj na področju, vlagajo v razvoj, vendar to ne počno, da bi maksimizirali dobiček, ampak, da bi bili uporabniki njihovih storitev deležni najboljših storitev.

8.4 Zbornica

Območna obrtno-podjetniška zbornica Novo mesto deluje na podlagi Obrtnega zakona (ObrZ - Ur.l. RS, št. 50/1994). Po statutu OOPZ Novo mesto je opredeljena kot samostojna strokovno-poslovna, nestransarska organizacija, ki deluje na področju JV Slovenije. Gre za osebo javnega prava, ki deluje z javnim pooblastilom za izvajanje storitev povezanih z obrtnim registrom in kot zastopnik članov v odnosu do lokalnih, regionalnih in nacionalnih organov. OOPZ Novo mesto zato kljub svojemu statusu osebe javnega prava po besedah predsednika Adolfa Zupančiča ne deluje kot klasična javnoupornna organizacija. Delo znotraj izvršnega odbora in strokovnih delovnih teles za zbornico je vezano na mandat, ki ga podeljuje skupščina članov in je neprofesionalno. So pa storitve zbornice, vezane na obrtni register, primer prenosa javnih pristojnosti države na lokalni nivo. Percepcija organizacije kot članske organizacije se razlikuje od metod delovanja klasičnih javnoupornih organizacij, zato je vodenje dotične organizacije primerljivo z vodenjem nevladne organizacije.

8.5 Inšpektorat

Inšpektorat je organ v sestavi ministrstva, ki izvaja inšpekcijski nadzor, za kar ima podlago v številnih aktih na najrazličnejših področjih javnih zadev. V Sloveniji je dvanajst inšpektoratov, od katerih štirje delujejo dekoncentrirano s svojimi enotami po vseh slovenskih regijah. Zaradi narave inšpekcijskega dela, oziroma zaradi narave nadzorne funkcije, ki jo inšpektorji opravljajo, je evidentno, da v tem primeru govorimo o nalogah, ki so lahko le v domeni države. Vendar pa sta se sogovornika iz območne enote Inšpektorata za delo in Inšpektorata za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano strinjala, da se bi lahko na področju vodenja njunih organizacij na lokalni ravni marsikaj izboljšalo. Trenutno so inšpektorati organizirani zelo centralizirano, vodje lokalnih enot pa so, poleg svojega rednega inšpektorskega dela, zadolženi le še za letno ocenjevanje svojih sodelavcev in delitev dela. Vse ostale upravljalske funkcije so opravljane v sklopu glavnih inšpektoratov, ki so locirani v Ljubljani. Vodje območnih enot inšpektoratov vsekakor niso menedžerji, prav tako pa ne moremo govoriti o kakršnikoli uporabi načel NJM na lokalni ravni. V primeru inšpektoratov bi bilo o upravljanju javnopravnih organizacij potrebno pogovor opraviti s centralami v Ljubljani.

8.6 Javni zavod

Javni zavod je še ena od javnopravnih oblik, ki ima v okviru zakonskih določil relativno proste roke pri odločitvi za način poslovanja in zagotavljanja javnih storitev. So pa to prav tako javnopravne organizacije, ki so ustanovljene s strani države ali pa lokalnih skupnosti z namenom opravljanja javnih služb, kar pravzaprav pomeni, da je politična volja ustanovitelja (ali ustanoviteljev) zopet tista, ki determinira poslovno pot. Vendar pa ima javni zavod kot javnopravna organizacija adut, ki ga katere druge oblike v sestavi ministrstev mogoče nimajo. To je vodja, upravljalec, menedžer. Pri pogovorih s tremi direktorji območnih zavodov in eno direktorico regionalnega javnega zavoda se je izkazalo, da je še kako pomembno, kdo je ta oseba. V državnih javnih zavodih je evidentno, da gre vsaj v lokalnih enotah za vodje, ki upravljajo s človeškimi viri (v meri izbora, kdo naj se zaposli, takrat ko je to predvideno s strani centrale) in skrbijo za realizacijo skupnih, nacionalnih ciljev na podlagi predpisanih, tudi uzakonjenih postopkov. Menedžment pa je veliko več od tega. Kramar Zupanova (2009, 186–194) tako kot mnogi drugi avtorji vidi vodenje kot sestavni del menedžmenta, ki se ga da opredeliti kot neskončni krožni (oziroma spiralni proces) planiranja, organiziranja, vodenja in kontrole.

Za rezultate in dosego ciljev ob skrbi za ekonomičnost in učinkovitost delovnih procesov, uspešnost pri doseganju ciljev in izpolnjevanju poslanstva organizacije, ekonomičnost poslovanja, nenehen razvoj organizacije in posvečanje pozornosti tako zaposlenim kot tudi uporabnikom, pa mora javno organizacijo voditi menedžer, ne pa zgolj voditelj. Seveda ob predpostavki večje avtonomije odločanja, ampak tudi večje odgovornosti. Vse tri vodje lokalnih enot državnih javnih zavodov se ne bi branili tudi formalno postati menedžerji – nenazadnje, poznajo lokalne in strokovne specifičnosti okolja, v katerem delujejo.

Dejstvo je, da naša država ostaja centralizirana v mnogih pogledih in pri organiziranosti javnega sektorja ni prav nič drugače. Glavno vprašanje pa je, ali to še vedno ostaja prava odločitev.

8.7 Organ v sestavi ministrstva

Raziskovanje je pokazalo, da so lokalne izpostave organov v sestavi ministrstev prav tako vodene in ne menedžirane. Vodje območnih enot uprav in uradov povečini niso neposredno seznanjeni z NJM, čeprav so bili vsi v svoji dolgoletni karieri vodenja svoje organizacije (ali drugače v javni upravi) priča reformnim spremembam, ki so se dogajale od osamosvojitve dalje. Izvajanje ukrepov upravljanja kakovosti, merjenje uspešnosti (ne pa učinkovitosti) glede na zastavljene cilje, proaktivnost preko informiranja uporabnikov za povečanje zadovoljstva z njihovim delom so le nekatera izmed centralno predpisanih načinov delovanja. Ko so bili soočeni s hipotetičnimi predpostavkami relativne avtonomije pri vodenju (centrala postavi cilj, lokalna enota poskrbi, da je dosežen na način, ki si ga sama izbere), drugačnega načina financiranja (proračunska sredstva, ki jih enota prihrani, jim ostanejo za vložek v zaposlene, razvoj, kar je dodatna motivacija), skratka prevzemom večine menedžerskih funkcij, so bila mnenja večinoma za. Tu se je pokazala zelo velika razlika v odnosu do svoje vloge v sistemu pri tistih vodjah, ki so na svoji karierni poti kakorkoli delovali v zasebnem sektorju ali pa vsaj izhajajo iz ekonomske oziroma menedžerske stroke in tistih, ki imajo izobrazbo stroke, v kateri organizacija tudi deluje. Za slednje je to pomenilo le, da so po sistemu javnih uslužbencev napredovali do položaja vodje, čeprav mogoče tudi nimajo vodstvenih sposobnosti ali izobrazbe. Tovrstnim vodjem zato ustreza centraliziranost njihove organizacije, medtem ko tisti, ki zaradi izobrazbe ali izkušenj menedžiranja, znajo videti prostor za izboljšave, pogrešajo večjo stopnjo avtonomije pri odločanju o poslovanju enote, za katero so odgovorni.

9 Sklep

Slovenija je za organizacijo javnega sektorja tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni ubrala pot NJM. Proces reformiranja našega javnega sektorja smo se lotili leta 1997 tudi zato, ker je bil to eden od pogojev za članstvo v Evropski uniji. In v tistem času, je bil koncept NJM v takratnih državah članicah pravi način upravljanja javnega sektorja. Kljub temu, da so zgodovinske izkušnje z demokracijo predstavljale čisto drugačno izhodišče za stare države članice, ki so se podale na pot reform, kot za Slovenijo, smo se odločili slediti. Seveda na svoj način.

Prav zato je bil eden od ciljev te diplomske naloge oceniti uspešnost procesa uvajanja koncepta NJM v Sloveniji. Raziskovanje je pokazalo dve stvari. Prvič, Slovenija se je lotila eksperimentnega reformnega procesa zaradi želje pridružiti se uspešnim evropskim državam brez ocene pripravljenosti naše države na tovrstni način javnega upravljanja. Drugič, da nam ni uspел preskok v miselnost, ki jo koncept kot je NJM zahteva – zaupanje, odgovornost, strokovnost, politična neodvisnost, decentraliziranost, liberalizacija itd. Ostaja vprašanje, ali je to pravzaprav omejitev koncepta NJM samega ali Slovenija preprosto ni zmožla ločiti se od starih vzorcev, ki so bili prisotni pri upravljanju javnega v bivši skupni državi. Raziskovanje je pripeljalo do ugotovitve, da verjetno malo obojega.

Ker pa so reforme v smeri NJM slovenska realnost, nam sedaj po petnajstih letih ne preostane drugega, kot vrednotiti proces, ki je bolj politične narave kot pa strokovne. Slovenski javni sektor tvorijo javnoupravne organizacije različnih ustrojev ter različnih namenov ustanovitve. Uporaba kvalitativne metode polstrukturiranih intervjujev v tej diplomski nalogi je pripeljala do sledečih vsebinskih ugotovitev:

- javni uslužbenci, predvsem tisti na vodstvenih položajih so omejeni z vsakokratno veljavno zakonodajo, in če ne posedujejo menedžerskih znanj, ne vidijo potreb po spremembah v načinu upravljanja svoje organizacije;
- dve načeli koncepta NJM, ki sta bili deležni največ pozornosti, sta usmerjenost k uporabniku in sprememba v miselnosti na področju upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju;
- z uvedbo strateškega načrtovanja in proaktivnega delovanja se spremlja zgolj uspešnost (občutek ostaja, da se v državi nihče ne ukvarja z učinkovitostjo javnega sektorja);
- Slovenija ima močno centraliziran javni sektor, ki povečini ni menedžiran, ampak voden, kar zmanjšuje stopnjo odgovornosti za rezultate;

- tako kot v zasebnem sektorju je še kako pomembno, kdo je vodja organizacije in ali je sploh ustrezno menedžersko usposobljen za funkcijo, ki jo zaseda.

Vse oblike javnoupornih organizacij z izjemo inšpektoratov, ki so nadzorstveni organi države, in policije ter vojske, ki sta organa nadzora in prisile (pa tudi pri tovrstnih javnoupornih organizacijah bo za izboljšanje poslovanja organizacije potrebno postoriti še marsikaj) imajo potencial za izboljšave v smeri večje učinkovitosti in ekonomičnosti. Vendar pa bo za to potrebna politična volja. Predvsem zato, ker sta Sloveniji potrebna decentralizacija s povečanjem avtonomije in odgovornosti ter večja profesionalizacija javnih uslužbencev – tako vodij, ki naj postanejo menedžerji in zaposlenih, ki so ključni pri doseganju poslanstva javnega sektorja, zagotavljanja javnega dobra.

V sklepu diplomske naloge je potrebno omeniti tudi omejitve, ki so vplivali na rezultate raziskovanja in vsi so vezani na odločitev raziskovati lokalno raven. Zato so bili z večine odgovori intervjuvancev odraz njihove vloge v celotnem sistemu, ki jih je v večini postavil v izvajalsko funkcijo in ne v funkcijo sooblikovalca ali pa celo odločevalca. Z njihovo pomočjo se je izkazalo, da je koncept NJM v Sloveniji zaživel le deloma.

10 Literatura

Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave – PIPA (The Performance Indicator(s) of the Public Administration)*. Ljubljana: GV Izobraževanje.

Brezovšek, Marjan 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V *Politološki dnevi, zbornik referatov, Portorož 6.–7.6.1997*, ur. Marjan Brezovšek, 175–186. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

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

--- 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 253–275. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev v proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.

Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Chandler, John, Jim Barry in Heather Clark. 2002. Stressing Academe: The Wear and Tear of the New Public Management. *Human Relations* 55 (9): 1051–1068.

Drechsler, Wolfgang. 2005. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review* 33 (14): 17–28.

Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hood, Christopher. 1995. The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society* 20 (2/3): 93–109.

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

--- 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (2): 1039–1047.

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

--- 2006. The never-ending story of public administration reform in Slovenia (from 1991 to further development). *Uprava* 4 (2-3): 55–74.

--- 2007. Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 94–265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Irena Francelj. 2008. Social Context of Public Administration Reform in Slovenia. *Politiška misao* 45 (2): 93–112.

Kramar Zupan, Milena. 2009. *Management vs. vodenje*. Novo mesto: Fakulteta za poslovne in upravne vede.

Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lane, Jan-Erik. 2000. *New public management*. London: Routledge.

Lynn, Laurence E. 2006. *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.

Manning, Nick. 2001. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 67 (2): 297–312.

Mehde, Veith. 2006. Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. *Public Policy and Administration* 21 (4): 60–81.

Meier, Kenneth J. in Laurence J. O'Toole Jr. 2009. The Proverbs of New Public Management: Lessons From an Evidence-Based Research Agenda. *The American Review of Public Administration* 39 (1): 4–22.

Milward, H. Brinton. 1996. Conclusion: What is Public Management? V *The state of Public Management*, ur. Donald F. Kettl in H. Brinton Milward, 307–312. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Novak, Borut. 2011. *Proces vodenja sprememb OU, maj 2011. Predstavitev predloga reorganizacije dela OU Novo mesto na seji Občinskega sveta MO Novo mesto, 14.7.2011.* Novo mesto: Občinska uprava MO Novo mesto.

Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* New York: Penguin Books.

Peters, Guy B. 1996. Models of Governance for the 1990s. V *The state of Public Management*, ur. Donald F. Kettl in H. Brinton Milward, 15–44. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pinterič, Uroš. 2008. Development of Slovenian Local Self-Government in the New Public Management Perspective. *Management, časopis za teoriju i praksu menedžmenta* 13 (49–50): 55–62.

Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.

Preskar, Jože. 2002. *Učinki letnega poslovnega načrta in vodenja s cilji v Upravni enoti Novo mesto. Primerjava polletnih rezultatov.* Dostopno prek: <http://www.google.com/url?sa=t&rct>

=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mju.gov.si%2Ffileadmin%2Fmju.gov.si%2Fpageuploads%2Fmju_dokumenti%2Fpdf%2FJoze_20_Preskar.pdf&ei=i8YvT8L7HeOK4gT33MiADg&usg=AFQjCNFJoPpu9PHDpjba8eDO7bHkMUaiEA&sig2=ZdKAe4jSUBtkRMajRFN-CQ. (27. april 2011)

Vlada Republike Slovenije. 1997. *Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/Vkljucevanje_v_EU/strategija-vkljucevanja.doc (27. april 2011)

--- 2002. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005*. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE4QfjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.arhiv.mju.gov.si%2Ffileadmin%2Fmju.gov.si%2Fpageuploads%2Fnevladne_organizacije%2Fstrategija2.pdf&ei=XavRT8pOr9HhBIKJ7ZoD&usg=AFQjCNENQw-YeuT8Lwl4EuS_w56DI-WPNA&sig2=rQdRtdkZdcuhVrDiueHd2A (27. april 2011)

--- 2004. *Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004–2013*. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.slovenijajutri.gov.si%2Ffileadmin%2Furednik%2Fdokumenti%2Fucindrz1.pdf&ei=rqvRT-OnMNTU4QSE-YS9Aw&usg=AFQjCNFf_mcdwoDPk4hafNidLTzVIKoxDg&sig2=yMM8nuQJQrwpqxq_sBchRA (27. april 2011)

Setnikar-Cankar, Stanka. 2006. Transition Countries and New Public Management: The Case of Slovenia. *International Business & Economics Research Journal* 5 (8): 45–54.

Šab, Nina. 2005. Reforma javne uprave v Sloveniji. *Dignitas* (26-27): 108–126.

Townley, Barbara, David J. Cooper in Leslie Oakes. 2003. Performance Measures and the Rationalization of Organizations. *Organization Studies* 24 (7): 1045–1071.

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

Priloge

Priloga A: Analiza legislativne zgodovine

Analiza legislativne zgodovine s področja urejanja državne uprave in javnega sektorja kot celote obsega kronološki in vsebinski pregled sprejetih strateških in programskih dokumentov ter kronološki in vsebinski pregled sprejete aktualne zakonodaje (zakonov in podzakonskih aktov) z namenom orisa poteka uvajanja koncepta novega javnega menedžmenta v Sloveniji. Na koncu je za večjo preglednost analiza povzeta v Tabeli 2, ki predstavlja časovnico veljavne zakonodaje in pomembnejših dokumentov.

Strategije, programi, načrti

1997 - Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo¹⁴

Strategija je bila sprejeta v času 4. sklica Državnega zbora RS in Vlade RS pod vodstvom dr. Janeza Drnovška, in sicer z namenom konkretizirati pot vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Strategija je zelo obširen dokument, ki obravnava sedem področij usklajevanja slovenskega pravnega reda, institucionaliziranosti, praks in delovanj z evropskimi standardi. Med temi osmimi področji je tudi poglavje imenovano Reforma javne uprave (113–122). Iz izhodišč strategije reforme javne uprave je tudi uradno razvidna smer reforme, ki je v veliko točkah skladna z načeli in predpostavkami novega javnega menedžmenta. Na to je nedvomno vplivala vključenost Slovenije v različne programe izpopolnjevanja upravnega sistema za podporo približevanju članstvu EU Phare, SIGMA in pa tudi tesno sodelovanje z domačimi in tujimi izobraževalnimi institucijami.

2001 – Delovni program Vlade RS za leto 2001¹⁵

2001 – Strategija e-poslovanja v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004¹⁶

2001 - Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir v letu 2001¹⁷

¹⁴ <http://www.evropa.gov.si/si/vkljucevanje-v-eu/strategija-republike-slovenije-za-vkljucevanje-v-eu/> (16. junij 2011)

¹⁵ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

¹⁶ http://www.vlada.si/si teme_in_projekti/arhiv/strategija_e_poslovanja_v_javni_upravi_rs_za_obdobje_od_leta_2001_do_leta_2004/ (16. junij 2011)

¹⁷ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_1990_slo.doc (16. junij 2011)

2002 – Delovni program Vlade RS za leto 2002¹⁸

2002 – Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005¹⁹

Strategija nadaljnega razvoja pravzaprav predstavlja nadaljevalni dokument reforme sistema javnega sektorja v Sloveniji. Sestavljena je iz dveh delov. Prvi se nanaša na celotni javni sektor, kjer so obravnavana vprašanja statusnih oblik organizacij, javnih služb. Konceptualno opredeljuje smer napredka na področjih proračuna in javnih financ nasplošno, sistema javnih uslužbencev in sistema plač v javnem sektorju, kot pomembna dejavnika razvoja Slovenije opredeljuje pomen javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ureditev je bila takrat zastarela. Drugi del pa je konkretniji. Pravzaprav »vsebuje celovito strategijo nadaljnega razvoja javne uprave. V njem so določeni konkretni cilji in prioritete dejavnosti razvoja javne uprave na področjih upravljanja kadrovskega virov, prestrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ.« (prav tam, 2) Tudi ta strategija, kot strategija približevanja Slovenije Evropski uniji, v svojih izhodiščih za reforme, ki bi naj vodile v nadaljnji razvoj slovenske javne uprave, opredeljuje vizijo uvajanja načel in vrednot t.i. novega javnega menedžmenta. (prav tam, 8) Poleg načel novega javnega menedžmenta, se strategija teoretično prav tako naslanja na koncept dobrega javnega upravljanja (*ang. good governance*). Strategija pravzaprav pomeni celovit načrt razvoja javnega sektorja pri nas, vsebuje pa tako evalvacijo dotakratnega razvoja, seznam pomanjkljivosti, iz tega izhajajoče področne cilje in opredeljene prednostne naloge.

2003 – Delovni program Vlade RS za leto 2003²⁰

2003 – Politika kakovosti slovenske javne uprave²¹

Politika kakovosti je načelni dokument Vlade RS, ki vse v javni upravi zavezuje k kakovostnemu poslovanju v skladu z evropskimi standardi. Gre pravzaprav za posodobitev Politike kakovosti javne uprave iz leta 1996, še vedno pa je dokument deklaratorne narave.

2003 – Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi²²

2003 - Strategije uvajanja elektronskega poslovanja v lokalne skupnosti²³

¹⁸ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

¹⁹ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf; v tem dokumentu takratnja Vlada opredeljuje tudi vizijo nadaljnega razvoja slovenske javne uprave. (16. junij 2011)

²⁰ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

²¹ http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/ (16. junij 2011)

²² [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/\\$file/Strategija_RSvID_\(2003-02-13\).pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/$file/Strategija_RSvID_(2003-02-13).pdf) (16. junij 2011)

2003 – Delovni program Vlade RS za leto 2004²⁴

2004 – Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004–2013²⁵

Strategija se razvoja Slovenije loteva večplastno. Kot izhodišči razvoja so avtorji vzeli večjo blaginjo državljanov in konkurenčnost Republike Slovenije v globaliziranem svetu. Družboslovno, ekonomsko, sociološko sta si izhodišči seveda zelo blizu. Besedilo je pisano konkretno, opredeljuje kratkoročne (v roku dveh let) in srednjeročne ukrepe (v roku desetih let) razvoja na področju pravosodja, javne uprave in uvajanja systemske horizontalne odgovornosti upravnega sistema kot celote.

2004 – Strategija delovanja in razvoja državne uprave Republike Slovenije na svetovnem spletu²⁶

2004 - Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir v letu 2004²⁷

2005 – Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2005²⁸

2005 – Strategija razvoja Slovenije²⁹

Strategija sprejeta leta 2005 je nastala na Uradu RS za makroekonomske analize in razvoj in je še ena celovita strategija razvoja naše države za obdobje 2006–2013. Zajema pet razvojnih prioritet: konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast; učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta; učinkovita in cenejša država; moderna socialna država in večja zaposlenost; povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Cilji na področju javne uprave se odražajo v potrebah po večji institucionalni konkurenčnosti in učinkovitosti države, razvojnem preoblikovanju javnih financ in vseh, z javnimi financami povezanih sistemov, ter boljši pravosodni sistem. Je pa to prva tovrstna strategija po vstopu Slovenije v Evropsko unijo, kar je pravzaprav takrat pomenilo novo priložnost in možnosti za vzpostavitev sistema zagotavljanja blaginje prebivalcem Republike Slovenije. Gre pa v tem primeru za strategijo

²³http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/informatika/eobcina/sp_povzetek_strategije_e-poslovanja_lokalnih_skupnosti.pdf (16. junij 2011)

²⁴ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

²⁵<http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf> (16. junij 2011)

²⁶[http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K6C08D4EE25C03327C1256F0300203BB9/\\$file/Strategija_spletnega_nastopa_končna_20040902.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K6C08D4EE25C03327C1256F0300203BB9/$file/Strategija_spletnega_nastopa_končna_20040902.pdf) (16. junij 2011)

²⁷http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_1990_slo.doc (16. junij 2011)

²⁸ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

²⁹ http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (16. junij 2011)

oblikovano kot seznam želja, manjkajo pa konkretni ukrepi za številne postavljene cilje, in nadalje načrt izvedbe ukrepov in delegiranje nalog odgovornim javnim subjektom.

2005 – Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji³⁰

Kasneje istega leta smo v Sloveniji dobili še program reform povezanih z našimi nalogami izvajanja Lizbonske strategije kot članice Evropske unije. Pravzaprav pa gre za vsebinsko identično materijo tej zapisani v UMAR-jevi Strategiji razvoja Slovenije. Prednostne naloge seveda ostajajo iste, cilji zapisani z več evropske dimenzije, v bistvu pa program ostaja seznam želja Republike Slovenije, ki pa je hkrati tudi članica Evropske unije in ima nove obveznosti.

2005 - Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji³¹

2006 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2006³²

2006 – Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010³³

2006 - Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008³⁴

2006 - Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir (2006)³⁵

2006 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2007³⁶

2007 - Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji – si2010³⁷

2007 - Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir (2007)³⁸

2007 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2008³⁹

2007 - Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir 2008 in 2009⁴⁰

2008 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2009⁴¹

³⁰http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/pdf/Nacionalni_LIZBONSKI_program_reform.pdf (16. junij 2011)

³¹ http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/gospodarske_socialne_reforme.pdf

³² http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

³³ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf (16. junij 2011)

³⁴ http://www.scs.si/index_files/strategija-izobrazevanja-usposabljanja-JU-2006-2008.pdf (16. junij 2011)

³⁵http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_199_0_slo.doc (16. junij 2011)

³⁶ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

³⁷ http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf (16. junij 2011)

³⁸http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_199_0_slo.doc (16. junij 2011)

³⁹ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

⁴⁰http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/mejniki_OAO_in_BR_od_199_0_slo.doc (16. junij 2011)

2009 - Strategija elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc - SREP⁴²

2009 - Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir za zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012⁴³

2009 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2010⁴⁴

2010 - Slovenska izhodna strategija 2010–2013⁴⁵

2010 - Vzpostavitev poslovnega portala EKT - enotne kontaktne točke za podporo postopkom pridobivanja dovoljenj za opravljanje reguliranih dejavnosti v RS⁴⁶

2010 - Načrt aktivnosti za skrajševanje postopkov in odpravo administrativnih ovir⁴⁷

2010 - Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2011⁴⁸

Zakonodaja, ki posredno ali neposredno ureja javni sektor

Pregled zakonodaje je zajemal pregled aktualne zakonodaje s štirih področij:

- organizacija in delovanje uprave in javnega sektorja,
- sistem javnih uslužbencev,
- upravni postopki, preglednost in prijaznost poslovanja ter
- javne finance in javna naročila.

Nekateri pomembnejši akti so bili pregledani v celoti, ob navedbi akta pa je ponekod zapisano tudi, kaj pomembnejšega se je z aktom dogajalo. Vsi spodaj navedeni akti spadajo kot veljavna zakonodaja med delovna področja Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance.⁴⁹

Organizacija in delovanje uprave in javnega sektorja

⁴¹ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

⁴² <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DEUP/SREP.pdf> (16. junij 2011)

⁴³ http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/izhod_iz_krize/odprava_administrativnih_ovir/ (16. junij 2011)

⁴⁴ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

⁴⁵ http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/IZHODNA_STRATEGIJA.pdf (16. junij 2011)

⁴⁶ http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/izhod_iz_krize/odprava_administrativnih_ovir/ (16. junij 2011)

⁴⁷ http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/izhod_iz_krize/odprava_administrativnih_ovir/ (16. junij 2011)

⁴⁸ http://www.vlada.si/si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (16. junij 2011)

⁴⁹ Seznam zakonodaje je sestavljen s pomočjo spletnih strani Vlade RS (<http://www.vlada.si/si/>), Ministrstva za javno upravo (<http://www.mju.gov.si/>) in Ministrstva za finance (<http://www.mf.gov.si/si/>). Pregled veljavne zakonodaje je bil opravljen dne 11.7.2011.

Zakoni

Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04, 24/05 - upb1) [od sprejetja 12 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo]

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05 - upb4, 89/07, 126/07, 48/09) [nadomestil je Zakon o upravi iz leta 1994]

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 13/93, 18/94) [od sprejetja 5 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo]

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95)

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) (Uradni list RS, št. 72/1993 , št. 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 100/2005-UPB1, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10) [od sprejetja 40 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo, od tega tudi ugotovitev Ustavnega sodišča o neustavnosti tretjega odstavka 37.b člena Zakona saj je ob uveljavitvi Zakona o državni upravi iz leta 2002, v delu tega odstavka določal nezdržljivost funkcij občinskega svetnika z funkcijo vodje notranje organizacijske enote]

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07 - upb1)

Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (Uradni list RS, št. 2/04)

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/2010)

Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 87/01, 101/03, 28/06 in 9/10)

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 45/10, 26/11, 43/11)

Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04)

Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 5/92, 13/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00) [od sprejetja 5 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo]
Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) Uradni list RS, št. 32/1993, št. 30/1998-ZZLPP0, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN

Podzakonski predpisi

Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 86/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08, 63/09, 69/10, 40/11)

Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/94, 8/96, 39/03)

Pravilnik o poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalnih ravneh (Uradni list RS, št. 26/03, 116/03) [zamenjal je Navodilo o poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalnih ravneh iz leta 2002]
Pravilnik o merilih za organiziranje krajevnih uradov v upravnih enotah (Uradni list RS, št. 114/03)

Uredba o varovanju tajnih podatkov (Uradni list RS 74/2005)

Uredba o varnostnem preverjanju in izdaji dovoljenj za dostop do tajnih podatkov (Uradni list RS 71/2006, RS 138/2006)

Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/2011)

Sistem javnih uslužbencev

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/01)

Zakoni

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05 - upb1, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 - upb2, 33/07, 63/07-upb3, 65/08) [od sprejetja 18 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo, od tega tudi ugotovitev Ustavnega sodišča o neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona v kolikor se nanaša na tajnike občin, imenovane pred uveljavitvijo Zakona]

Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. stari 15/90, stari 5/91, stari 18/91, stari 22/91, I 2/91, 4/93, 13/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99, 56/02) [od sprejetja 11 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo]

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, 103/07)

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti ((ZRPJZ) Uradni list RS, št. 18/1994, št. 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19) [od sprejetja 7 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo, od tega tudi ugotovitev Ustavnega sodišča o neustavnosti 1. člena Zakona saj diskriminira sodnike za prekrške v odnosu do ostalih sodnikov]

Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01, 61/05, 71/06, 78/06, 79/06, 3/07, 62/07, 64/07, 66/07, 5/08, 19/08, 24/08, 67/08, 71/08, 3/09)

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju; ZSPJS (Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 107/09-odl.US, 13/10, 59/10, 85/10, plačna lestvica 107/10, 35/11) [od sprejetja 37 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo, od tega tudi ugotovitev Ustavnega sodišča o neustavnosti drugega odstavka 49. člena Zakona v kolikor se nanaša na tajnike funkcionarje varuha človekovih pravic, izvoljene ali imenovane pred uveljavitvijo Zakona]

Zakon o interventnih ukrepih; ZIU (Uradni list RS, št. 94/10)

Zakon o začasnem znižanju plač funkcionarjev (Uradni list RS, št. 20/09, 13/10)

Podzakonski predpisi

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, priloga I, priloga I.a, priloga II, priloga II.a, priloga III, priloga IV (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 22/04, 43/04, (58/04 - popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/20, 82/10) [z uveljavitvijo Uredbe preneha veljati Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave iz leta 1998]

Uredba o delovnem času v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 115/07, (122/07 - popr.))

Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih (Uradni list RS, št. 95/06,16/07)

Uredba o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino (Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09)

Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 139/06 in 104/2010)

Uredba o načinu zagotavljanja plačane pravne pomoči javnim uslužbencem (Uradni list RS, št. 71/06)

Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 58/2003)

Uredba o določitvi osnove in višine nadomestila plač za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom (Uradni list RS, št. 97/03)

Uredba o skupnih osnovah in kriterijih, na podlagi katerih delavcem v državnih organih in funkcionarjem, ki jih imenuje Vlada Republike Slovenije, pripada nadomestilo za ločeno življenje (Uradni list RS, št. 46/02)

Uredba o plačah in drugih prejemkih rezidenčnih projektnih svetovalcev za delo v tujini (Uradni list RS, št. 75/06)

Pravilnik o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov (Uradni list RS, št. 28/09)

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov (Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07, 96/09)

Pravilnik o določitvi upravnih opravil, ki jih lahko opravljajo strokovno-tehnični javni uslužbenci (Uradni list RS, št. 35/06, 100/10)

Pravilnik o načinu uresničevanja posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot (Uradni list RS, št. 66/03, 126/04, 31/06)

Pravilnik o opravljanju strokovnega izpita iz upravnega postopka (Uradni list RS, št. 63/03)

Pravilnik o vsebini, programu in načinu opravljanja izpita za matičarja (Uradni list RS, št. 11/04)

Pravilnik o strokovnem izpitu za inšpektorja (Uradni list RS, št. 111/07)

Pravilnik o službeni izkaznici in znački inšpektorja ter izkaznici inšpektorja za sistem javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 88/03, 31/09)

Pravilnik o službeni izkaznici in znački občinskega inšpektorja (Uradni list RS, št. 112/06)

Pravilnik o štipendiranju (Uradni list RS, št. 49/04, (104/04 - popr.), 66/05, 67/07)

Pravilnik o podrobnejših vsebinah in času trajanja obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv (Uradni list RS, št. 44/09)

Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 10/11, 45/11, 53/11)

Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10)

Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini (Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 51/10, 67/10)

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09)

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence (Uradni list RS, št. 53/08, 89/08)

Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence (Uradni list RS, št. 85/10)

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (Uradni list RS, št. 97/09)

Pravilnik o metodologiji za posredovanje in analizo podatkov o plačah v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 33/09)

Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev v javni upravi (Uradni list RS, št. 28/06)

Pravilnik o določitvi višine dodatka za dvojezičnost direktorjev s področja javne uprave (Uradni list RS, št. 22/06)

Pravilnik o uvrstitvi delovnih mest direktorjev s področja javne uprave v plačne razrede znotraj razponov plačnih razredov (Uradni list RS, št. 106/05, 20/06, 39/06, 79/06, 132/06, 47/07, 60/07, 17/09, 67/09, 93/09, 16/10, 104/10)

Ugotovitveni sklep o zneskih dnevnic za službeno potovanje in nadomestila za ločeno življenje (Uradni list RS, št. 67/08)

Uredba o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede (Uradni list RS, št. 69/08, 73/08, 6/11)

Upravni postopki, preglednost in prijaznost poslovanja

Zakoni

Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 80/1999, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010) [nadomestil je Zakon o splošnem upravnem postopku iz leta 1956, sprejet v takratnji FLRJ]

Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07)

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06) [od sprejetja 9 sprememb Zakona oziroma sprejetje predpisov, ki Zakon spreminjajo, od tega tudi ugotovitev Ustavnega sodišča o neustavnosti dela četrtega odstavka 25. člena Zakona, ki se nanaša na stroške postopka v nekaterih primerih ustavitve postopka]

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06-upb2)

Zakon o informacijskem pooblaščenju (velja od 31.12.2005; Uradni list RS, št. 113/05)

Podzakonski predpisi

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (150. seja Vlade RS z dne 12.12.2007)

Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, št. 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010) [nadomesti sedem posameznih podzakonskih aktov, ki so urejala področja upravnega poslovanja]

Uredba o izobrazbi, ki jo morajo imeti zaposleni za vodenje in odločanje v upravnem postopku in o strokovnem izpitu iz upravnega postopka (Uradni list RS, št. 29/00, 66/04, 17/06)

Uredba o določitvi enostavnih upravnih zadev, za katere ni potrebno opravljati strokovnega izpita iz upravnega postopka (Uradni list RS, št. 76/2008)

Uredba o celostni grafični podobi Vlade Republike Slovenije in drugih organov državne uprave (Uradni list RS, št. 58/10)

Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 75/05, 86/06)

Pravilnik o vodenju evidence v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/03)

Pravilnik o stroških v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 86/05)

Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti (Uradni list RS, 43/05, 94/07)

Javne finance in javna naročila

Zakoni

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 110/02) [z uveljavitvijo nadomesti 4 nekdanje zakone med tem tudi Zakon o financiranju javne porabe iz leta 1990]

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 ((ZIPRS1112) Uradni list RS, št. 96/2010, št. 4/2011, 45/2011 Odl.US: U-I-1/11-15) [zakonski akt z omejenim trajanjem]

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 ((ZIPRS1011) Uradni list RS, št. 99/2009, št. 29/2010, 56/2010, 96/2010-ZIPRS1112) [zakonski akt z omejenim trajanjem]

Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02) v povezavi s Slovenskimi računovodskimi standardi

Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (Uradni list RS, št. 128/06, št. ZJN-2A 16/08, ZJN-2B št. 19/10) [z uveljavitvijo nadomesti 12 zakonskih aktov, med njimi tudi Zakon o javnih naročilih – ZJN-1, ki je veljal od leta 2000]

Zakon o javni agenciji za javno naročanje (Uradni list RS, št. 59/2010 z dne 23. 7. 2010)

Zakon o davčnem postopku ((ZDavP-2) Uradni list RS, št. 117/2006, št. 24/2008-ZDDKIS, 125/2008, 20/2009-ZDoh-2D, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 110/2009 (1/2010 popr.), 43/2010, 97/2010, 13/2011-UPB4)

Zakon o davčni službi ((ZDS-1) Uradni list RS, št. 57/2004, št. 139/2004, 17/2005-UPB1, 59/2005 Odl.US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007-UPB2, 40/2009, 33/2011)

Zakon o upravnih taksah ((ZUT) Uradni list RS, št. 8/2000, št. 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007, 88/2010, 106/2010-UPB5)

Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike ((ZOPSPU) Uradni list RS, št. 59/2010)

Zakon o financiranju občin (Zakon o financiranju občin (ZFO-1) Uradni list RS, št. 123/2006, št. 101/2007 Odl.US: U-I-24/07-66, 57/2008, 36/2011)

Podzakonski predpisi

Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/03, 52/05)

Časovnica sprejema pomembnejših zakonskih aktov in ostalih pomembnih dokumentov

Leto sprejetja⁵⁰	Zakon, podzakonski akt	Strategija, načrt, program
1990	Zakon o funkcionarjih v državnih organih Zakon o delavcih v državnih organih	
1991	Zakon o zavodih	
1992	Zakon o državni upravi	
1993	Zakon o Vladi Republike Slovenije Zakon o gospodarskih javnih službah	
1994	Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ne velja več) Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji	
1995		
1996		
1997		Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo
1998		
1999	Zakon o splošnem upravnem postopku Zakon o javnih financah	
2000		
2001	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	
2002	Zakon o javnih agencijah Zakon o javnih uslužbencih	Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005
2003	Uredba o organih v sestavi ministrstev	

⁵⁰ 1. Vlada RS (16.5.1990-14.5.1992) – Demos, Lojze Peterle; 1. Vlada RS (14. maj 1992-25. januar 1993) – LDS, SDS, ZLSD ZS, DSS, SSS, Janez Drnovšek; 3. Vlada RS (25. januar 1993- 27. februar 1997) – LDS, SKD, ZLSD, SDS, Janez Drnovšek; 4. Vlada RS (27. februar 1997 do 7. junij 2000) – LDS, SLS, DeSUS, Janez Drnovšek; 5. Vlada RS (7. junij 2000- 30. november 2000) – SLS+SKD, SDS, Andrej Bajuk; 6. Vlada RS (30. november 2000- 19. december 2002) – LDS, SLS, ZLSD, DeSUS, SMS, Janez Drnovšek; 7. Vlada RS (19. december 2002- 3. december 2004) - LDS, SLS, ZLSD, DeSUS, SMS, Anton Rop; 8. Vlada RS (3. december 2004-21. novembrer 2008) – SDS, NSi, SLS, DeSUS, Janez Janša; 9. Vlada RS (21. november 2008-10. februar 2012) – SD, Zares, DeSUS, LDS, Borut Pahor; 10. Vlada RS (10. februar 2012 do danes) – SDS, Državljanska lista, NSi, DeSUS, SLS.

	<p>Pravilnik o poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalnih ravneh</p> <p>Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, priloga I, priloga I.a, priloga II, priloga II.a, priloga III, priloga IV</p>	
2004		Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004–2013
2005	<p>Uredba o upravnem poslovanju</p> <p>Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju</p>	<p>Strategija razvoja Slovenije</p> <p>Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji</p>
2006	<p>Zakon o upravnem sporu</p> <p>Zakon o dostopu do informacij javnega značaja</p> <p>Zakon o javnem naročanju ZJN-2</p>	
2007		
2008		
2009	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju	
2010	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije	Slovenska izhodna strategija 2010–2013

Priloga B: Pregled internetnih vsebin na temo novega javnega menedžmenta

Opravljen je bil pregled medijskih in internetnih vsebin z namenom iskanja uradnih ali neuradnih sodb o novem javnem menedžmentu oziroma poteku uvajanja le-tega v Sloveniji. Torej, šlo je za sekundarno analizo vsebin. (Kustec Lipicer 2009, 136) Cilj analize sekundarnih virov je poiskati dodatne dokaze (poleg strategij in programskih dokumentov) za usmeritev reformnih procesov v Sloveniji in morebitne odzive na zadano smer reform.

Taškar, Jana. 2005. Javna uprava kot poslovni sistem. Konferenca o sodobni javni upravi. Delo, 24.5.2005. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Delo – www.delo.si (6.2.2012).

Članek je poročilo s prve konference akademikov in javnih uslužbencev, ki jo je organiziralo Ministrstvo za javno upravo. Sledeči citat novinarka nazorno prikaže potek debate o prihodnosti slovenskega javnega sektorja: »Vsebinsko konference zarisujejo uvodne misli ministra za javno upravo Gregorja Viranta, ki je med drugim dejal, da je sodobna javna uprava kompleksen poslovni sistem, v marsičem podoben organizacijam zasebnega sektorja, v marsičem pa od njih zelo različen. Ključna podobnost je v pričakovanju, da bo javna uprava delovala kot učinkovit servis za svoje uporabnike, državljane in podjetja. Bistvena različnost pa v tem, da javna uprava ni izpostavljena tržnim avtomatizmom in da je oblikovalka in izvajalka javnih politik, ki so odsev kompleksnosti družbenih ciljev in potreb. Magične besede sodobne uprave, ki bodo tema tokratne konference, so tako menedžment, storitev, uporabnik, partnerstvo, kakovost, merjenje, učinkovitost, zniževanje stroškov. Torej iste besede, kot jih uporabljajo veliki poslovni sistemi v zasebnem sektorju.«

Šalamon, Brane. 2009. Irma Pavlinič Krebs: Tudi jaz sem se znašla na cesti. Dnevnik, 21.1.2009. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Dnevnik – www.dnevnik.si (6.2.2012).

Članek je intervju z takrat novo ministrico za javno upravo, Irmo Pavlinič Krebs, ki v članku pojasnjuje njene poglede na organiziranje tako velikega sistema kot je javni sektor. Za cilj si tudi vlada mandata 2008-2011 postavlja: »Racionalno upravljanje s čim manj stroški za boljše storitve za vse nas.«

Repovž, Erika. 2010. Vodenje je eden največjih problemov v javni upravi. Delo, 15.2.2010. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Delo – www.delo.si (6.2.2012).

Članek je intervju s Petro Traven, svetovalko za kadrovske menedžment, ki so jo v času nastanka članka najele nekatere javne organizacije. Razlog za svetovanje je bil sistem letnega ocenjevanja javnih uslužbencev za napredovanje v razrede, ki ga je prinesla Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v razrede iz leta 2009. Svetovalka primerjalno kriterije za napredovanje in ocenjevanje enači s tistimi iz zasebnega sektorja. Intervju postreže tudi s subjektivno oceno smotrnosti izbranih kriterijev ocenjevanja javnih uslužbencev.

Pavlin, Barbara, 2010. To ni čudežna formula za reševanje javnega sektorja. Razvoj javno-zasebnega partnerstva pri nas. Delo, 2.8.2010. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Delo – www.delo.si (6.2.2012).

Članek je analiza javno-zasebnega partnerstva kot metode javnega sektorja za izvajanje razvojnih projektov. Področje, kot eno izmed področij opredeljenih z novim javnim menedžmentom, je v Sloveniji normativno dobro urejeno, vendar se zatakne drugje: »Težave v Sloveniji torej niso pri normativni ureditvi, čeprav v praksi pogrešamo predvsem usmeritve po posameznih sektorjih, ampak predvsem pri politiki, kjer se sprejemajo odločitve, ali se projekti izvedejo »klasično« ali z javno-zasebnim partnerstvom. Temelj za odločitev bi morala biti kakovostna analiza (študija) konkretnega projekta, ki bi vključevala pravne, ekonomske, tehnološke in druge vidike projekta ter primerjavo različnih modelov, s katerimi je mogoče projekt realizirati. Splošne sodbe, ki ne temeljijo na konkretnih podatkih, so namreč lahko zgolj ideološke in slabo vplivajo na kakovost projekta,« meni Ferk. Ob tem poudarja, da v praksi poznamo veliko različnih oblik javno-zasebnih partnerstev, zato je treba za vsak primer posebej ugotoviti, katera bi bila najprimernejša oz. optimalna za oba partnerja in z vidika razdelitve tveganj med partnerjema.«

Mlinarič, Urška in Jure Stojan. 2011. Med čermi in izzivi reform. Večer, 25.10.2011. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Večer – <http://ris.vecer.com/arhivi/arhiv.aspx> (6.2.2012).

Članek je odziv na nekatere ugotovitve OECD o naši organizaciji javnega sektorja. Avtorja ugotavljata, da je: »Pri ureditvi plač treba menedžerjem v javnem sektorju omogočiti določeno stopnjo avtonomije, svetujejo v OECD. Zgolj zmanjšanje števila javnih uslužbencev ne bo dalo zagona gospodarstvu.«

Vintar, dr. Mirko. 2011. Kriza države v predvolilni retoriki. Dnevnik, 19.11.2011. Dostopno na: Internetni arhiv časnika Dnevnik – www.dnevnik.si (6.2.2012).

Članek je prispevek profesorja ljubljanske Upravne fakultete, ki je v vročih razpravah pred volitvami v decembru 2011 pogrešal predvsem konkretne predloge pretendentov za oblastnike za drastične posege v javni sektor, ki v luči gospodarskih razmer v Sloveniji deluje kot zaviralec oživitve države. Po njegovem mnenju: »Do "vitkejše" uprave, ki bo ohranila ali na ključnih področjih celo povečala svojo funkcionalnost, hkrati pa zagotavljala dolgoročno vzdržnost javnih financ in sistematično strukturno reformo, deregulacijo in boljše upravljanje, s kozmetičnimi popravki sistema prav gotovo ne bomo prišli.«

Priloga C: Empirična analiza s pomočjo metode družboslovnih intervjujev

Empirična analiza je bila zastavljena zelo široko. Cilj je bil zajeti čim večji vzorec populacije vodij javnoupornih organizacij v mestni občini Novo mesto. Izbrana metoda pa je bila, kljub širini analize, družboslovni intervju. V obdobju april – julij 2011 sem tako opravila 15 polstrukturiranih intervjujev z vodjami javnoupornih organizacij s področja Mestne občine Novo mesto. Metodološki pristop je bil izbran in izveden s pomočjo evalvacijske literature dr. Simone Kustec Lipicer (2009, 133–149).

Priprava analize

Po preliminarnem študiju strokovne literature s področja novega javnega menedžmenta in zastavljenih raziskovalnih vprašanjih in ciljih diplomske naloge, sem naredila nabor možnih intervjuvancev po načelu zagotovitve namanj enega predstavnika/-ce iz ene vrste javnoupornih organizacij. Cilj je bil pregledati uporabljeno in uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javnoupornih organizacijah celotnega javnega sektorja in ne samo državne uprave in lokalne samouprave.

Kontaktirane javno-upravne organizacije na območju Mestne občine Novo mesto

Spodaj navedene sem po e-pošti kontaktirala v četrtek, 14. aprila 2011. Sporočilo, ki sem ga naslovila na vse (s prilagoditvami glede na organizacijo) je bilo oblikovano tako, kot je vidno na Sliki C.1.

Slika C.1: Univerzalen primer poslanega elektronskega sporočila z namenom pridobitve termina za družboslovni intervju

Pozdravljena g./ga. ____!

Moje ime je Sara Drašković in sem študentka Fakultete za družbene vede v Ljubljani, smer Politologija – Analiza politik in javna uprava. Sem čisto pri koncu svojega študija pa sem se lotila raziskovanja področja menedžmenta javnih organizacij. Cilj moje diplomske naloge je oceniti uporabnost načel novega javnega menedžmenta v javno upravnih organizacijah v Sloveniji (ki se močno razlikujejo od birokratskega načina upravljanja). Zaradi zamejitve polja raziskovanja sem se geografsko omejila na področje Mestne občine Novo mesto, saj tudi sama prihajam iz Novega mesta.

Vljudno Vas prosim, če bi se lahko v prihodnjih dveh tednih sestala/-e na kratkem pogovoru, na temo delovanja konceptov novega javnega menedžmenta (kot so usmerjenost k uporabnikom, strateški in projektni menedžment, naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost, ekonomičnost, ipd.) v vaši organizaciji. Opravila bom namreč več intervjujev z javnimi uslužbenci v Novem mestu, saj me predvsem zanima konkretna uporaba načel pri vsakodnevem delu v raznovrstnih javno-upravnih organizacijah. Zagotavljam Vam, da bom Vaše odgovore pridobljene na intervjuju uporabila le za namene empiričnega dela svoje diplomske naloge.

Že v naprej se Vam zahvaljujem za vso Vašo dobro voljo in Vas lepo pozdravljam.

Sara Drašković

Sara Drašković
m: 0xx xxx xxx

S poševno označenimi sem vzpostavila korespondenco, z odebeljeno označenimi sem izvedla intervju.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
Inšpektorat RS za delo
Enota Inšpektorat Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Suzana Lenart
@: suzana.lenart@gov.si
T: 07 394 21 58

Ministrstvo za finance
Davčna uprava RS
Davčni urad Novo mesto

Kandijska cesta 21, 8000 Novo mesto
Direktor: Zvonko Špelko
@: zvonko.spelko@gov.si
T: 07 371 96 00

Ministrstvo za finance
Carinska uprava RS
Carinski urad Ljubljana, izpostava Novo mesto

Češča vas 40, 8000 Novo mesto
Vodja:
@: novo-mesto.culj@gov.si
T: 07 338 14 80

Ministrstvo za finance
Uprava RS za javna plačila
Območna enota Novo mesto

Kočevarjeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: mag. Vinko Jerman
@: vinko.jerman@gov.si
T: 07 391 24 60

Ministrstvo za gospodarstvo
Tržni inšpektorat RS
Enota Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1a, 8000 Novo mesto
Vodja:
@: novomesto.tirs@gov.si
T: 07 394 21 90

Ministrstvo za okolje in prostor
Geodetska uprava RS
Območna geodetska uprava Novo mesto

Ljubljanska cesta 26, 8000 Novo mesto
Vodja: mag. Franci Bačar
@: franci.bacar@gov.si
T: 07 363 10 10

Ministrstvo za okolje in prostor
Inšpektorat RS za okolje in prostor
Območna enota Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Tonček Žigante
@: toncek.zigante@gov.si
T: 07 394 21 60

Ministrstvo za obrambo
Uprava za obrambo Novo mesto

Seidlova cesta 1, 8000 Novo mesto
Vodja:
@: uonm@mors.si
T: 07 332 63 51

Ministrstvo za obrambo

Seidlova cesta 1, 8000 Novo mesto

Uprava RS za zaščito in reševanje
Izpostava Novo mesto

Vodja: Klemen Gorše
@: klemen.gorse@urszr.si
T: 07 371 92 00

Ministrstvo za notranje zadeve
Policijska uprava Novo mesto

Ljubljanska cesta 30, 8000 Novo mesto
Direktor: Franc Zorc
@: franc.zorc@policija.si
T: 07 332 72 00

Ministrstvo za pravosodje
Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana –
Oddelek Novo mesto

Jerebova ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Milena Sukovič
@: milena.sukovic@gov.si
T: 07 332 19 50

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in
prehrano
Veterinarska uprava RS
Območni urad Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja:
@: ou-novomesto.vurs@gov.si
T: 07 393 42 25

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in
prehrano
Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano
Območna enota Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Borut Tavčar
@: borut.tavcar@gov.si
T: 07 394 24 40

Ministrstvo za promet
Direkcija RS za ceste
Izpostava Novo mesto

Ljubljanska cesta 36, 8000 Novo mesto
Vodja: Gordana Grahek
@: gordana.grahek@gov.si
T: 08 337 83 20

Ministrstvo za zdravje
Zdravstveni inšpektorat RS
Območna enota Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Eda Sotošek
@: eda.sotosek@gov.si
T: 07 394 21 80

Ministrstvo za javno upravo
Upravna enota Novo mesto

Defranceschijeva ulica 1, 8000 Novo mesto
Načelnik: Jože Preskar
@: josko.preskar@gov.si
T: 07 39 39 102

Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije
Območna enota Novo mesto

Skalickega 1, 8000 Novo mesto
Vodja: Danilo Breščak
@: danilo.brescak@zvkd.si
T: 07 399 15 46

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
Območna enota Novo mesto

Prešernov trg 7, 8000 Novo mesto
Direktorica: Tatjana Mlakar
@ tatjana.mlakar@zzzs.si
T: 07 393 95 11

Zavod RS za varstvo narave
Območna enota Novo mesto

Adamičeva ulica 2, 8000 Novo mesto
Vodja: Mira Ivanovič
@: mira.ivanovic@zrsvn.si
T: 07 393 15 55

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS
Sektor za kmetijstvo
Dolenjsko upraviteljstvo

Kettejev drevored 7, 8000 Novo mesto
Vodja: Ivan Kovačič
@: skzgrs.novo-mesto@gov.si
T: 07 393 95 30

Zavod za gozdove
Območna enota Novo mesto

Gubčeva 15, 8000 Novo mesto
Vodja: Andrej Pečavar
@: andrej.pecavar@zgs.gov.si
T: 07 394 25 50

Ekonomska šola Novo mesto

Ulica talcev 3a, 8000 Novo mesto
Ravnatelj: Jože Zupančič
@: joze.zupancic1@guest.arnes.si
T: 07 393 32 64

Mestna občina Novo mesto
Občinska uprava

Seidlova cesta 1, 8000 Novo mesto
Direktor: Borut Novak
@: borut.novak@novomesto.si
T: 07 393 92 06

Zdravstveni dom Novo mesto

Kandijska cesta 4, 8000 Novo mesto
Direktorica: dr. Milena Kramar Zupan
@: milena.kramar-zupan@zd-nm.si
T: 07 391 67 03

Zavod RS za zaposlovanje
Območna služba Novo mesto

Trdinova 10, 8000 Novo mesto
Direktor: Franc Smerdu
@: franc.smerdu@ess.gov.si
T: 07 393 58 00

Zavod za pokojninsko in invalidsko
zavarovanje
Območna enota Novo mesto

Rozmanova ulica 38, 8000 Novo mesto
Direktorica: Nežka Ivanetič
@: nezka.ivanetic@zpiz.si
T: 07 332 31 81

Center za socialno delo Novo mesto

Resslova ulica 7b, 8000 Novo mesto

Direktor: Alojz Simončič

@: alojz.simoncic@gov.si

T: 07 393 26 40

Zavod za zdravstveno varstvo Novo mesto

Mej vrti 5, 8000 Novo mesto

Direktor: dr. Dušan Harlander

@: dusan.harlander@zzv-nm.si

T: 07 39 34 101

Javno podjetje Komunala, d.d.⁵¹

Podbevškova 12, 8000 Novo mesto

Direktor: Rafko Križman

@: rafko.krizman@komunala-nm.si

T: 07 393 24 68

Območna obrtno-podjetniška zbornica Novo mesto⁵²

Foersterjeva ulica 10, 8000 Novo mesto

Predsednik: Adolf Zupančič

@: obrtna.nm@ozs.si

T: 07 332 43 58

Izvedba družboslovnih intervjujev

14 intervjujev sem izvedla od 18. do 22. aprila 2011, še en dodatni intervju pa 15. julija 2011. Vsi intervjuji so bili z osebno privolitvijo intervjuvanca snemani. Posnetki so priloga diplomski nalogi. V povprečju so intervjuji dolgi od 35 do 40 minut, odvisno tudi od razpoložljivosti časa intervjuvanca v terminu.

Osnova za intervjuje so bila venomer ista vprašanja oziroma področja vprašanj, kot pa je za polstrukturirane intervjuje značilno, so bila intervjuvancem glede na smer pogovora postavljena tudi podvprašanja (pri nekaterih niso bila postavljena vsa v naprej pripravljena vprašanja, predvsem zaradi izkušenj pridobljenih z intervjuvancih po različnih vrstah javnoupornih organizacij – namreč, nekaterim vrstam je sistemsko onemogočeno delovanje pod nekaterimi od načel, zato si nekateri vodje niso niti mogli predstavljati, ali so določene zadeve za njihovo javno organizacijo v prihodnosti sploh mogoče).

V naprej pripravljena vprašanja za intervjuje (vsa so zapisana v moškem spolu, veljajo pa za oba spola enako)

⁵¹ Kontaktirala naknadno v petek, 15. aprila 2011 po e-pošti.

⁵² Kontaktirala naknadno v petek, 15. aprila 2011 po e-pošti.

1. Na kratko opišite svojo karierno pot (izobrazba, vodstvene izkušnje, znanje s področja javne uprave, dodatna usposabljanja med delom).

2. Vam je koncept novega javnega menedžmenta znan?

3. Se imate za menedžerja?

4. Ali ste v času opravljanja svojega dela opazili kakšne organizacijske in sistemske spremembe v tem kako se pri vas celostno gledano opravlja naloge, ki so predpisane z različnimi akti? Kako bi pa rekli, da se je stanje spremenilo?

(Tu želim izvedeti ali je zaznal kakršnekoli spremembe v smislu NJM)

5. Načelo 1: Usmerjanje namesto izvajanja

NJM predvideva omejen obseg javnega sektorja, predvideva, da se tam, kjer se to da, izvajalske naloge prenesejo na druge subjekte na podlagi konkurenčnih prednosti. Ali menite, glede na vaše poznavanje področja dela in javnega interesa na vašem delovnem področju, da bi bila takšna situacija mogoča? Da bi javna uprava le usmerjala in nadzorovala, izvajanje pa bi bilo prepuščeno 'najboljšemu ponudniku' oziroma nosilcu javnega pooblastila?

6. Načelo 2: Usmerjenost k uporabniku

Na državni ravni pravijo, da so uporabniki stranke javnega sektorja in sooblikovalci javnih politik in ne predmet dela. ZUP in ostali postopkovni predpisi strankam v postopku zagotavljajo številne pravice. Kako a se pri vas ukvarjate s strankami – informiranje, sprejemanje in upoštevanje pobud strank, višanje standardov dela, elektronizacija postopkov, skrb za kakovost storitev (EFQM, CAF, ISO 9001)?

7. Načelo 3: Uvajanje strateškega menedžmenta v poslovanje

Kako pomembno je pri vašem delu poslanstvo vaše organizacije, vizija. (Jo tudi kot organizacijska enota imate? – za organizacijske enote upravnih organizacij) Ali strateško načrtujete za leto, pet, deset let v naprej? Ali v dolgoročnem načrtu izhajate iz poslanstva/vizije? Se zdi, da le izpolnjujete naloge ali oblikujete cilje specifično na geografsko področje delovanja?

8. Načelo 4: Uspešnost in učinkovitost

Ali merite svojo uspešnost (uspeh pri doseganju ciljev) in učinkovitost (razmerje input-output)? Glede na zastavljene cilje oziroma kako?

9. Načelo 5: Ekonomičnost

NJM zaradi pritiskov na javno blagajno posebno pozornost daje ekonomičnosti. Se vam zdi to pri vas smotrno? Če pogledate nekoč in sedaj, so pritiski za ekonomično delovanje ali se pri nekaterih zadevah preprosto ne sme varčevati?

10. Načelo 6: Avtonomija

Kot sva rekla NJM stremi k ločitvi politično-strateških in operativno-taktičnih funkcij. Kako to po vašem mnenju vpliva na avtonomijo dela? Koliko ste vi pri svojem delu avtonomni? Namreč, le tisti, ki je avtonomen, je lahko potem tudi odgovoren za svoje odločitve. Se pri vašem delu lotevate kakšnih nalog projektno? Ste pri tem (načinu dela) avtonomni?

11. Načelo 7: Decentralizacija

Bi bilo mogoče vašo organizacijo kot jo poznamo danes (dekoncentrirano v primeru organizacijskih enot) v bodoče decentralizirati?

12. Načelo 8: Konkurenčnost

Ideja za uvajanje NJM je večja učinkovitost javnega sektorja ob tem, da se delokrog le-tega veča. Ideja NJM je torej uvajati konkurenčnost kot tisto spremenljivko od katere je odvisna učinkovitost. Se vam zdijo koncepti kot so privatizacija, javni razpisi, koncesije, komercializacija ipd možni v vaši organizaciji? Bi bilo na tržni način možno zagotavljati storitve javne službe, ki jih sedaj zagotavljate vi?

13. Načelo 9: Proaktivnost

Včasih je veljalo, da se uprava zgolj aktivira, ko je potrebno. Ali ste pri svojem delu zaznali več proaktivnosti – prilagajanju hitro se spreminjajočim razmeram? Ste odprti za okolje v katerem delujete? Kako?

14. Načelo 10: Upravljanje človeških virov

Ključnega pomena je na NJM tudi v novih pristopih upravljanja človeških virov. Kako vi vidite vaše zaposlene? Kako jih kot vodja motivirate za delo?

15. Ali se vam zdi, da bi bila podjetniška načela, ki sva jih s prejšnjimi vprašanji obdelala, uporabna za opravljanje vašega dela? Katera uporabljate ali pa bi jih lahko, katera pa nikakor ne in zakaj?