

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Daniela Dujmovič

**Menedžment na specifičnem področju javnega sektorja  
(Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Daniela Dujmovič

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Menedžment na specifičnem področju javnega sektorja  
(Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

*Hvala mojim staršem za življenjske  
nasvete in finančno podporo, mentorju za  
izjemno ažurnost in prijaznost, najbolj pa  
mojemu Primožu, ki me je vedno spodbujal,  
tudi takrat, ko sem obupala sama nad  
sabo in zaradi katerega sem boljši človek.*

## **Menedžment na specifičnem področju javnega sektorja (Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik)**

Menedžment v javnem sektorju se v veliki meri razlikuje od menedžmenta v zasebnem sektorju, saj z menedžerskimi ukrepi in prijemi, ki so prilagojeni za uspešno delovanje v slednjem, več kot zagotovo ne moremo pričakovati uspešnih rezultatov tudi v prvem. Še več, pojavlja se dilema, ali splošni menedžerski ukrepi, ki so prilagojeni za delovanje v javnem sektorju sploh delujejo uspešno na vseh njegovih področjih. Praktičen primer, s pomočjo katerega bom preverjala relevantnost obstoječih teoretičnih izhodišč je področje dela, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik. V diplomski nalogi je predstavljena tudi pomembnost etike in morale javnih uslužbencev, poleg tega pa naloga izpostavlja in opozarja na težave, ki se pojavljajo ob neobstoju učinkovitih menedžerskih ukrepov, ki so prilagojeni specifičnim področjem javnega sektorja ter z ustreznimi prijemi menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb skuša najti ustrezne rešitve, ki bi odpravile obstoječe težave ter izboljšale trenutno stanje na preučevanem področju dela.

Ključne besede: menedžment v javnem sektorju, socialne politike, center za socialno delo, menedžment kakovosti, menedžment sprememb.

## **Management in a specific field of public sector (Center for social work Ljubljana Vič-Rudnik)**

Management in public sector differs greatly from management in private sector. The reason for that is the fact that management solutions that work effectively in latter most certainly will not work also in the first. Furthermore, the dilemma is being raised whether management solutions adapted to work effectively in public sector are successful in all its fields. A practical example which will help me examine whether the existing theories are relevant is the field of work that deals with protection of adult criminals in the Center of Social Work Ljubljana Vič-Rudnik. In my diploma the importance of ethics and moral values of civil servants is also highlighted. Diploma exposes and warns about the problems which occur when there is no existing effective management solution adapted to specific fields of public sector. I will seek to find appropriate management solutions form the fields of quality management and management of change in order to solve the existing problems and improve the current situation in the analyzed field of work.

Key words: management in public sector, social policy, center for social work, quality management, management of change.

## KAZALO VSEBINE

<b>1 UVOD .....</b>	<b>7</b>
1.1 Predstavitev izbranega vidika raziskovanja .....	7
1.2 Teoretična izhodišča .....	8
1.3 Zvrst raziskave .....	9
<b>2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI UVOD .....</b>	<b>10</b>
2.1 Cilji diplomske naloge .....	10
2.2 Raziskovalna vprašanja.....	10
2.3 Hipoteze .....	11
2.4 Kriteriji in standardi raziskovanja.....	11
2.5 Izbrane raziskovalne metode in tehnike.....	13
<b>3 CENTER ZA SOCIALNO DELO LJUBLJANA VIČ-RUDNIK.....</b>	<b>15</b>
3.1 Področja dela.....	15
3.1.1 Varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj.....	15
3.1.2 Težave pri delovanju .....	16
<b>4 MENEDŽMENT V JAVNEM SEKTORJU .....</b>	<b>17</b>
4.1 Posebnosti menedžmenta v javnem sektorju .....	17
4.1.1 Javne dobrine .....	19
4.1.2 Financiranje.....	20
4.1.3 Delodajalec.....	20
4.1.4 Plačilo.....	20
4.2 Menedžerske rešitve za obstoječe težave.....	21
4.3 Menedžment sprememb .....	22
4.4 Menedžment kakovosti .....	26
4.5 Splošni menedžerski ukrepi v javnem sektorju .....	29
<b>5 MORALA JAVNIH USLUŽBENCEV.....</b>	<b>32</b>

<b>6 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>35</b>
--------------------------	-----------

<b>7 LITERATURA .....</b>	<b>38</b>
---------------------------	-----------

<b>PRILOGA A: Intervju s socialnim delavcem g. Miho Jerašo, svetovalcem na področju dela za varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik. ....</b>	<b>42</b>
--	-----------

<b>PRILOGA B: Intervju z go. Darjo Kovačič, socialno delavko na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik.....</b>	<b>46</b>
---	-----------

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1.1: Zvrsti policy analize.....	9
Preglednica 2.1: Kriteriji in standardi raziskovanja.....	12
Preglednica 4.1: Strategije sprememb v organizacij.....	23

## **KAZALO SLIK**

Slika 4.1: Beckhardova in Harrisov formula spremembe.....	25
Slika 4.2: Pet stopenj za zagotavljanje kakovosti storitev.....	28

# 1 UVOD

S pomočjo menedžmenta in z uporabo menedžerskih ukrepov, so si številna podjetja povečala dobiček, postala uporabnikom in zaposlenim bolj prijazna ali celo bila rešena pred propadom. Tako, kot je menedžment potreben in koristen v zasebnem sektorju, pa je vsekakor več kot dobrodošel tudi v vseh institucijah javnega sektorja. Seveda ne moremo pričakovati, da bodo isti menedžerski ukrepi uspešni tako v zasebnem, kot tudi v javnem sektorju. Menedžment v javnem sektorju se v veliki meri razlikuje od tistega v zasebnem, prav tako pa tudi znotraj samega javnega sektorja obstajajo institucije in področja dela, ki so v svoji strokovnosti tako specifična, da menedžerski ukrepi, ki so prilagojeni za uspešno delovanje v javnem sektorju, zanje ne pridejo v poštev.

## *1.1 Predstavitev izbranega vidika raziskovanja*

V Sloveniji imamo trenutno 62 centrov za socialno delo. V namen izdelave diplomske naloge bom raziskala in analizirala Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik. Na tem Centru se poleg dela z mladostniki, pomoči družini na domu, rejništvu, prvi socialni pomoči in drugim, ukvarjajo tudi z nudenjem osebne pomoči. Pri raziskovanju se bom znotraj tega polja nudenja osebne pomoči osredotočila na konkretno področje dela, ki je posvečeno varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj (Jeraša 2009a).

To področje dela bo konkretni primer, okoli katerega bom oblikovala teorije in ugotovitve glede na primarno temo diplomske naloge, ki je menedžment v javnem sektorju. Moja diplomska naloga je sestavljena iz osmih poglavij. V prvem, uvodnem poglavju so predstavljena teoretična izhodišča in izbrani vidik raziskovanja. V drugem poglavju, metodološko-teoretičnem uvodu, so zapisani cilji diplomske naloge, raziskovalna vprašanja in hipoteze, kriteriji in standardi raziskovanja ter izbrane metode in tehnike. Tretje poglavje se v celoti nanaša na Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik. Najprej je predstavljeno za preučevanje izbrano področje dela, v nadaljevanju pa še težave, ki se pojavljajo pri delovanju. Naslednje poglavje je v celoti posvečeno temam s področja menedžmenta. V tem okviru me bodo najprej zanimale posebnosti menedžmenta v javnem

sektorju, v primerjavi z zasebnim, v nadaljevanju pa me bo zanimalo katere menedžerske rešitve za obstoječe težave ponuja teorija. Preučila bom še dve vrsti menedžmenta, in sicer menedžment kakovosti in menedžment sprememb ter preverila, ali bi se obstoječi teoretični nastavki lahko prenesli in uspešno delovali tudi v praksi in sicer na konkretnem preučevanem primeru. Na koncu tega poglavja bom identificirala še splošne menedžerske ukrepe prilagojene za uspešno in učinkovito delovanje v javni upravi in preverila, ali zares delujejo na vseh poljih javnega sektorja, tudi na polju izbrane socialne politike. Temu poglavju sledi poglavje o morali in etiki javnih uslužbencev. V zaključku bom še predlagala določene prijeme in ukrepe, s katerimi bi bilo moč dodatno izboljšati kakovost delovanja preučevanega področja dela, ter podala sklep glede hipotez in raziskovalnih vprašanj. Diplomsko nalogo bo zaključil seznam literature in prilogi.

Glavni raziskovalni problem te diplomske naloge je ugotoviti primernost splošno znanih menedžerskih ukrepov, ki so v uporabi v javni upravi in ugotoviti zakaj niso primerni za uporabo na kateremkoli področju javnega sektorja. V ta namen bom preučila številne teorije s področja menedžmenta v javni upravi, saj le s prepletom glavnih obstoječih teorij na preučevanem področju in z multidisciplinarnim pristopom lahko dosežemo relevantnost, pomembnost, verodostojnosti in sprejemljivost raziskave. S to diplomsko nalogo želim opozoriti, da bo na področje splošnih menedžerskih ukrepov v javnem sektorju potrebno vpeljati korenite spremembe, saj so ukrepi v obstoječi obliki neuporabni in sami sebi namen. Moja pričakovanja pred raziskovanjem so, da bom uspešno uporabila vse izbrane raziskovalne metode in tehnike. Ob enem tudi pričakujem, da mi bo uspelo odgovoriti na vsa raziskovalna vprašanja, potrditi oz. zavreči hipotezi in doseči vse raziskovalne cilje.

## ***1.2 Teoretična izhodišča***

Teoretična izhodišča, oziroma ključne teorije na katere se bom opirala skozi svojo diplomsko nalogo so:

- ❖ zvrsti policy analize (Pal 1987),
- ❖ kriteriji in standardi raziskovanja (Vedung 2005),



- ❖ posebnosti menedžmenta v javnem sektorju (Jazbec 2001; Rus 2003; Flynn 2007; Findeisen in Hebar 2008),
- ❖ splošni menedžerski ukrepi v javnem sektorju (Žurga 2004; Nemeč 2010),
- ❖ menedžerske rešitve za obstoječe težave (Pollitt 2003),
- ❖ menedžment sprememb (Carr in drugi 1996; Cameron in Green 2004; Žurga 2004; Inštitut Jožef Štefan) in
- ❖ menedžment kakovosti (Bahčič 1990; Carr in drugi 1996; Šostar 2000; Žurga 2001; Žurga 2004; Martin 1989; Martin 2001).

### ***1.3 Zvrst raziskave***

Pal pravi, da obstajata dve zvrsti policy analize (glej Preglednico 1.1) in sicer akademska, ki je opisno pojasnjevalna (znanje »o« policy procesu) in uporabna, ki pa je svetovalna (znanje »v« policy procesu) (Pal 1987, 25). Razlike med akademsko in uporabno (aplikativno) policy analizo so naslednje (Fink Hafner 2007, 22–23):

- ❖ **akademska policy analiza** je navadno usmerjena v predmet raziskovanja, ki je znanstveno relevanten, njen cilj je širjenje spoznanj o vzročnih zvezah, tipologijah, poteka ob spoštovanju načel in pravil znanstvenega družboslovnega raziskovanja in praviloma traja relativno dolgo,
- ❖ **uporabna policy analiza** se osredotoča na posamične policy probleme, njen cilj je oblikovati spoznanja o relativno ožjem problemu in spremeniti javne politike, praviloma gre za naročene raziskave, ki so opravljene v razmeroma kratkem času.

Preglednica 1.1: Zvrsti policy analize

<b>ZVRSTI POLICY ANALIZE</b>	
<b><u>AKADEMSKA</u></b> Opisno pojasnjevalna	<b><u>APLIKATIVNA</u></b> Svetovalna

Vir: Fink Hafner (2001).

Pri preučevanju delovanja izbranega Centra za socialno delo bo vodilno načelo moje raziskave uporabniško, oziroma aplikativno (svetovalno), saj se pri analizi osredotočam na

posamičen policy problem, oziroma (ne)uspešno področje dela in o njem oblikujem spoznanja. V razmeroma kratkem času bom analizirala delovanje na določenem področju dela in ga na koncu analize s podanimi možnimi predlogi in alternativami za rešitev obstoječih težav skušala spremeniti na bolje.

## **2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI UVOD**

### ***2.1 Cilji diplomske naloge***

Cilji mojega diplomskega dela so:

- ❖ ugotoviti (ne)uporabnost ukrepov javnega menedžmenta na konkretnem področju socialnih politik, ki se izvajajo v okviru Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik (področje dela »varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj«),
- ❖ podati predloge, kako in katere menedžerske ukrepe bi lahko uporabili za učinkovitejše delovanje šibkega izvajanja izbrane socialne politike,
- ❖ odgovoriti na raziskovalna vprašanja,
- ❖ potrditi ali zavreči hipotezi.

### ***2.2 Raziskovalna vprašanja***

Raziskovalna vprašanja, katerim bom skozi to diplomsko nalogo skušala najti odgovore se glasijo:

- ❖ Katera so splošna načela javnega menedžmenta in zakaj ne delujejo na področju celotnega javnega sektorja?
- ❖ Kateri problemi in težave se pojavljajo pri izvajanju področja dela varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj?
- ❖ Kaj področju dela onemogoča večjo kvaliteto delovanja?
- ❖ S katerimi menedžerskimi prijemi bi lahko izboljšali kakovost delovanja tega področja dela?

### ***2.3 Hipoteze***

V namen izdelave diplomske naloge sem postavila dve hipotezi. Prvo hipotezo sem postavila delno na podlagi že obstoječe literature, ki predvideva enake menedžerske ukrepe za celotno področje javnega sektorja in delno na podlagi lastnega razmišljanja, saj če od vseh področij v javnem sektorju pričakujemo uspešno in učinkovito delovanje, menim, da je to absolutno nesprejemljivo. Drugo hipotezo sem postavila na podlagi evalvacijske študije, ki sem jo pri enem izmed predmetov tekom študija opravila sama (Dujmovič 2009). Z izvedbo evalvacije sem na analiziranem področju dela odkrila težave, za katere bom v tej diplomski poskušala najti rešitve z določenimi menedžerskimi prijemi. Kot orientacija pri zbiranju podatkov mi bosta torej služili naslednji hipotezi, oziroma raziskovalna problema, ki ju bom preverjala skozi diplomsko nalogo:

H1: Splošni menedžerski ukrepi in prijemi, ki so v uporabi v javnem sektorju morajo biti za uporabo na področju socialnih politik v veliki meri prilagojeni vsebinskim posebnostim te politike.

H2: Področje dela Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, bi glede na obstoječe težave, lahko izboljšali z nekaterimi prijemi menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb.

### ***2.4 Kriteriji in standardi raziskovanja***

Za lažjo in uspešnejšo izdelavo diplomske naloge bom v nadaljevanju obrazložila kriterije oziroma vrednosti in standarde raziskovanja. Za mojo študijo so relevantni kriteriji, ki so predstavljeni v nadaljevanju (glej Preglednico 2.1).

Kriteriji raziskovanja so tiste lastnosti in faktorji preučevanega fenomena, ki so kritični za analizo njegovega uspeha. Kriteriji raziskovanja so pogosto imenovani tudi dimenzije vrednosti oz. zaslug (dimensions of merit) – lastnosti, posebnosti, značilnosti vtisi o preučevanem fenomenu, ki jih preučujemo z namenom ugotoviti, kako dobri, ali pa kako cenjeni, učinkoviti, pozitivni itd. so (Vedung 2005, 248; Kustec Lipicer 2009b, 128).

Preglednica 2.1: Kriteriji in standardi raziskovanja

KRITERIJI RAZISKOVANJA	STANDARDI RAZISKOVANJA
DESKRIPTIVNI	
<u>Število pridobljenih zaposlitev</u>	Kolikšen delež uporabnikov storitve varstva polnoletnih storilcev kaznivih dejanj je v razmeroma kratkem času (šest mesecev) ponovno pridobilo zaposlitev.
<u>Število ponovnih zapornih kazni</u>	Kolikšen delež uporabnikov te iste storitve se je zaradi kršenja zakona ponovno znašlo na prestajanju zaporne kazni.
PRESKRIPTIVNI	
<u>Število zaposlenih</u>	S povečanjem števila zaposlenih na preučevanem področju dela, bi se povečala število in kvaliteta rešenih primerov, kar bi pripomoglo k boljšemu izvajanju te storitve.
<u>Baza podatkov</u>	Ob vzpostavitvi nujno potrebne in trenutno neobstoječe baze podatkov o delovanju preučevanega področja dela za celotno obdobje njegovega obstoja, bi pridobili ključne podatke o uspešnosti in učinkovitosti ter nasploh kvaliteti delovanja tega področja dela.

Ločimo lahko med dvema vrstama kriterijev raziskovanja (Vedung v Kustec Lipicer 2009b, 128–129):

- ❖ DESKRIPTIVNI – Raziskovalec kot kriterije raziskovanja izbere vrednote drugih, torej za raziskavo uporabi že napisane kriterije, ki jih izlušči iz pravnih aktov, letnih poročil, ali pa jih predlagajo stroka, državljani, vpleteni javnopolitični igralci ipd. (Kustec Lipicer 2009b, 128). V mojem primeru sta oba deskriptivna kriterija cilja izvajanega področja dela (Jeraša 2009a).
- ❖ PRESKRIPTIVNI – Raziskovalec samostojno predlaga hierarhijo vrednosti, kar pomeni, da sam izbere kriterije, pri čemer pri pripravi nabora kriterijev sledi temu, koliko ti doprinašajo k reševanju problemov, zasledujejo načela javnega interesa

ipd. (Kustec Lipicer 2009b, 129). Kot preskriptivna kriterija raziskovanja sem določila kriterija, ki sta pomembna pri ugotavljanju uspešnosti izvajane storitve iz vidika menedžmenta.

## ***2.5 Izbrane raziskovalne metode in tehnike***

Poglavitna zahteva in zagotovilo za nesporno izvedbo raziskovalnega dela je poznavanje obsega razpoložljivih tehnik, s katerimi je mogoče izvesti raziskavo (Kustec Lipicer 2007, 113). Za raziskovanje zastavljenega problema je zato potrebna kombinacija različnih metodoloških pristopov, s katerimi širimo verodostojnost zbranih podatkov (Majchrzak 1984, 66). Glede na podatke, ki jih želim zbrati, sem uporabila metode in tehnike, ki so predstavljene v nadaljevanju.

### **ANALIZA VIROV**

Skozi celotno diplomsko nalogo bom analizirala naslednje vire:

- ❖ Primarni – da bi ugotovila kakšni so sploh pogoji za pravilno izvajanje analizirane dejavnosti, v mojem primeru storitve za varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, je nujna analiza zakonov in druge pravne podlage na tem področju. V ta namen bom v nadaljevanju analizirala številne zakone in druge primarne dokumente s tega področja. Zakonska podlaga, ki ureja področje dela namenjeno varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj je dokaj obsežna. Področje urejajo naslednji primarni dokumenti (Jeraša 2009b): Zakon o socialnem varstvu (ZVS), Zakon o kazenskem postopku (ZKP), Kazenski zakonik (KZ), Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS), Pravilnik o izvrševanju kazni zapora (PIKZ), Zakon o prekrških (ZP), Zakon o pomilostitvi (ZPom), Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) in Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP).
- ❖ Sekundarni – sekundarna analiza pomeni preučevanje že obstoječih podatkov (Majchrzak 1984, 60). Uporabila sem jo za pridobitev večjega nabora podatkov z analiziranega področja ter za lažjo in učinkovitejšo nadaljnjo raziskavo. Analizirala sem: knjige, poglavja iz zbornikov, članke iz revij, raziskovalna poročila, druge dokumente, internetne vire in druge vire.

## **METODA DESKRIPCIJE**

Ta metoda je postopek opisovanja dejstev, procesov brez znanstvenega tolmačenja in pojasnjevanja. Metodo deskripcije sem uporabila za zaporedno zapisovanje, oziroma urejanje podatkov pridobljenih z analizo primarnih in sekundarnih virov, torej bom opisovala teorije in koncepte, na katerih bo slonela diplomska naloga, kot so: zvrsti policy analize (Pal 1987), kriteriji in standardi raziskovanja (Vedung 2005), posebnosti menedžmenta v javnem sektorju (Jazbec 2001; Rus 2003; Flynn 2007; Findeisen in Hebar 2008), splošni menedžerski ukrepi v javnem sektorju (Žurga 2004; Nemeč 2010), menedžerske rešitve za obstoječe težave (Pollitt 2003), menedžment sprememb (Carr in drugi 1996; Cameron in Green 2004; Žurga 2004; Inštitut Jožef Štefan) in menedžment kakovosti (Bahčič 1990; Carr in drugi 1996; Šostar 2000; Žurga 2001; Žurga 2004; Martin 1989, 2001).

## **DRUŽOSLOVNI INTERVJU**

Družboslovni intervju je najpogostejša in nezamenljiva raziskovalna metoda za pridobivanje novih/primarnih podatkov (Grdešič 2006, 64). S to metodo bom pridobila relevantne podatke, mnenja in stališča s strani strokovnjakov. Moj sogovorniki bo g. Miha Jeraša svetovalec za varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj iz Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik.

## **PRIMERJALNA METODA**

Primerjalno metodo bom uporabila za primerjanje splošnih menedžerskih ukrepov, ki so v uporabi v javnem sektorju med sabo in menedžerskih ukrepov, ki so se z raziskavo v namen diplome izkazali za potrebne v primeru preučevanega polja delovanja. Menedžerske ukrepe bom primerjala iz vidika primernosti in uporabnosti tako na splošno v javnem sektorju, kot tudi glede na potrebe konkretne socialne politike.

## **ŠTUDIJA PRIMERA**

Študija primera je metoda zbiranja primarnih podatkov. Študija primera je pogosto uporabljena raziskovalna metoda, saj je po navadi hitra, stroškovno učinkovita in pušča prostor za impresionistično analizo situacije (Majchrzak 1984, 63). To metodo bom

uporabila za analizo Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik oz. enega izmed njegovih področij dela in sicer varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj.

### **ANALIZA VSEBIN MEDIJEV**

Analizirala bom tudi vsebine medijev, s čimer bom preučila predvsem vsebino in pomen besedil oziroma besedilnih enot (Splichal 1990, 30). S tem si bom zagotovila informiranost o aktualnem dogajanju na analiziranem področju in pridobila podatke, kot so splošni menedžerski ukrepi v javni upravi, ki so v uporabi v vsakodnevni praksi ipd.

## **3 CENTER ZA SOCIALNO DELO LJUBLJANA VIČ-RUDNIK**

### ***3.1 Področja dela***

Na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik znotraj nudenja osebne pomoči deluje trinajst področij dela in program Mladinsko središče Vič. Področja dela so: (1) varstvo otrok in mladostnikov, (2) varstvo odraslih (nad 65 let), (3) socialna pomoč, (4), denarne socialne pomoči, (5) varstvo družine, (6) varstvo oseb s posebnimi potrebami, (7) zasvojenosti z alkoholom, (8) otroški dodatek, (9) družinski prejemki za starševsko varstvo, (10) rejništvo in posvojitve, (11) pravna pomoč, (12) nega oz. pomoč na domu in (13) varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj (Skupnost CSD 2010; Kovačič 2010).

#### **3.1.1 Varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj**

Za preučevanje izbrano področje dela deluje že več kot dvajset let, od leta 1988 in sicer na podlagi javnih pooblastil oziroma določil kazenske zakonodaje. To področje dela v takšni obliki v Sloveniji obstaja samo na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik (Jeraša 2009a).

Ustanovitelj preučevanega področja dela je vlada, oziroma država. Oblikovalo se je tudi na podlagi izkušenj in Kataloga javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo. Področje dela se delno financira iz državnega proračuna, ostali del

sredstev pa pridobi na podlagi občinskih programov (Kuzmanič Korva in Murgel 2007; Jeraša 2009a).

Obravnavano področje dela se vsebinsko deli na tri dele (Jeraša 2009a):

- ❖ predkazenski postopek (na nivoju preiskave kaznivega dejanja, od policije, preko tožilstva in sodišča),
- ❖ po obsodbi (sodba je že pravnomočna, vendar kazen še ni nastopila) in
- ❖ samo prestajanje kazni (Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik ves čas sodeluje z zavodi za prestajanje kazni zapora).

Glavni cilji področja dela namenjenega varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj so (Jeraša 2009a):

- ❖ zagotoviti čim manj povratništva na ponovno prestajanje zaporne kazni,
- ❖ čim bolj normalno reintegracijo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj nazaj v okolje, po tem, ko so že odslužili svojo kazen,
- ❖ čim prejšnje reševanje uporabnikovih socialnih stisk (zaposlitev, izobraževanje...).

### **3.1.2 Težave pri delovanju**

Na področju dela namenjenemu varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj je že bila izvedena evalvacijska študija, ki sem jo v namen seminarske naloge pri enem izmed predmetov tekom študija opravila sama. S to evalvacijsko študijo sem ugotovila naslednje (Dujmovič 2009).

V več kot dvajsetih letih, odkar omenjeno področje dela obstaja, še nihče nikoli ni preverjal, če področje dela sploh služi svojemu namenu, torej če sploh dosega zastavljene cilje in je koristno. Niti ustanovitelj, niti izvajalci. Na tem mestu nikakor ne morem mimo vprašanja, kaj bi se zgodilo, če bi se zdaj našel nekdo, ki bi izvedel raziskavo in vzpostavil statistično bazo podatkov (glede na cilje področja dela; torej, (a) odstotek povratništva vključenih v področje dela, v primerjavi z državnim statističnim povprečjem, (b) postopek in uspešnost reintegracije in (c) uspešnost ponovne pridobitve zaposlitve vključenih v preučevano področje dela, v primerjavi s tistimi posamezniki, ki so končali s prestajanjem



zaporne kazni, pa niso bili vključeni v področje dela) za vsa leta, od kar področje dela obstaja in bi pri tem ugotovil, da je področje dela popolnoma neuspešno in ne samo, da ne dosega svojih ciljev, pač pa negativno vpliva na resocializacijo in povratništvo. Tukaj smo priča še enemu primeru, ko država (ustanoviteljica tega področja dela) pri porabi davkoplačevalskega denarja ne pozna meja, odgovornosti in ekonomičnosti (Dujmovič 2009).

Težave, ki se pojavljajo pri izvajanju storitev na tem področju dela je preobremenjenost, saj je za to področje dela predvidena in zaposlena samo ena oseba, katere strokovnost in kvaliteta dela je postavljena pod vprašaj, zaradi nenehnega povečevanja števila primerov. Preobremenjenost pa dokazuje tudi pomanjkanje statistične baze (Dujmovič 2009). Konkretno, g. Jeraša, kot edini zaposleni na tem področju dela je imel v letu 2009, 409 aktivnih primerov, to število pa se je od leta 2008 povečalo za okoli 25%. Sam meni, da bi to težavo lahko rešili s povečanjem števila zaposlenih na področju (Jeraša 2009a).

Rešitev za tovrstne težave bi lahko iskali na menedžerskem polju. Da pa bi lahko sploh začeli govoriti o menedžerskih rešitvah za težave pri upravljanju javnega sektorja, je najprej potrebno opredeliti razlike med upravljanjem v javnem in zasebnem sektorju, ki ju nikakor ne gre enačiti (Flynn 2007, 8–10).

## **4 MENEDŽMENT V JAVNEM SEKTORJU**

### ***4.1 Posebnosti menedžmenta v javnem sektorju***

Ena izmed značilnosti, zaradi katerih se menedžment v javnem sektorju razlikuje od menedžmenta v zasebnem sektorju je dejstvo, da storitve praviloma niso na prodaj uporabnikom po dobičkonosni ceni (Flynn 2007, 5). Prav tako, pa so storitve v javnem sektorju na voljo vsem, ki jih želijo oz. potrebujejo in ne samo tistim, ki si jih lahko privoščijo. Čeprav Flynn pravi, da ta definicija ne vključuje vseh javnih storitev, pa je

vsekakor zelo pomembna, ko je govora o posebnostih in razlikovanju javnega od zasebnega menedžmenta (prav tam).

Marketing v zasebnem sektorju je zasnovan z namenom, da privlači uporabnike. Tržne strategije so oblikovane tako, da razlikujejo med različnimi tipi uporabnikov oz. strank in jim ponudijo različne storitve po različnih cenah. Ponujene storitve so oblikovane tako, da privabijo kupce k ponovnemu obisku. V javnem sektorju je problem v racionaliziranju in ne trženju. Upoštevanje nepristranskosti zahteva, da so vsi uporabniki obravnavani enako oz. podobno, kjer pa so storitve zaračunane, pa prihodek praviloma naj ne bi prinašal dobička. Osnovni namen javnih storitev torej ni ustvarjanje dobička, pač pa zagotavljanje kolektivne varnosti, pomoči, izobraževanja, rekreacije, zdravstvenih storitev ipd. zunaj tržnih odnosov (prav tam). Javni sektor je torej nepridobitni oz. neprofitni sektor in ne pripada poslovnemu svetu, saj opravlja povsem druge naloge, kot trgovinske in proizvodne organizacije zasebnega sektorja (Findeisen in Hebar 2008, 14).

Menedžment v zasebnem sektorju se od menedžmenta v javnem sektorju razlikuje v naslednjih elementih (Rus v Trunk-Širca in Tavčar 2003, 15–16):

- ❖ institucije v javnem sektorju imajo, zaradi povsem normativno določenega okvirja delovanja, bolj institucionalizirano delovanje,
- ❖ tudi okolje je bolj kompleksno, zaradi česar so menedžerji vključeni v številnejše transakcije,
- ❖ programi delovanja so bolj v nasprotju z menedžerskimi cilji, saj so pogosto oblikovani s strani vladnih organov,
- ❖ javne organizacije težje uresničujejo dolgoročne cilje, saj se, zaradi volitev, spreminjajo politične elite,
- ❖ cilji organizacij v javnem sektorju so številčnejši in različni ter pogosto zelo splošni in protislovni,
- ❖ posledica splošnih ciljev v javnih organizacijah je oteženo objektivno vrednotenje in merjenje uspešnosti, med tem ko imajo zasebne organizacije jasna merila o dobičku in izgubi,

- ❖ na delovanje zasebnih organizacij v največji meri vplivajo razmere in zahteve na trgu, med tem ko so javne organizacije predvsem pod vplivom zunanjih finančnih in političnih pritiskov,
- ❖ vodenje v javnih organizacijah je v primerjavi z vodenjem v zasebnih bolj centralizirano, saj je, zaradi nezmožnosti izvajanja jasnih meritev rezultatov delovanja, decentralizacija in delegiranje menedžerskih kompetenc bolj tvegano,
- ❖ javne dobrine so namenjene širokemu krogu uporabnikov in jih je zato težko prilagajati posameznim specifičnim skupinam,
- ❖ zato, ker morajo organizacije v javnem sektorju poskrbeti, da so njihove storitve vsem enako dostopne in pravične, so njihovi socialni in politični cilji pogosto v nasprotju z ekonomskimi,
- ❖ zaradi obstoječih normativnih predpisov glede zaposlovanja, napredovanja in odpuščanja javnih uslužbencev, je poslovna politika organizacij v javnem sektorju bolj toga.

Ločnico med javnimi in zasebnimi menedžmentom pa lahko postavimo tudi s pomočjo štirih elementov, ki so opredeljeni v nadaljevanju. Če ta štiri razlikovanja ne bi obstajala, bi menedžment v javnem sektorju bil identičen tistemu v zasebnem (Flynn 2007, 8–10).

#### **4.1.1 Javne dobrine**

Prvi element, ki ločuj javni menedžment od zasebnega je dejstvo, da so nekatere stvari »javne dobrine«. Ena izmed njihovih značilnosti je, da te dobrine in storitve ustvarjajo t.i. eksternalitete oz. koristi, od katerih imajo neposredno korist širše množice. Na primer, od izobraževalnega sistema imajo korist vsi, ki živijo v družbi sposobnih in izobraženih posameznikov. Druga značilnost dobrin oz. storitev je, da posamezniki ne morejo biti izključeni. Vsi koristimo svež zrak in javno razsvetljava. Od teh dobrin imajo vsi korist in nihče ne more biti izključen, zato bi zanje morali vzpostaviti kolektivni plačni sistem, namesto individualnega. Tudi tiste politične opcije, ki so praviloma mnenja, da bi naj bila država odgovorna za čim manj, so v tem primeru mnenja, da bi za storitve te kategorije moral »poskrbeti« javni sektor (Flynn 2007, 8).

### **4.1.2 Financiranje**

Drugi element, ki ločuje menedžment v javnem sektorju od tistega v zasebnem, je odgovor na vprašanje, kako se storitve financirajo. V teoriji storitve veljajo za javne, če se financirajo v glavnem iz davkov, namesto z neposrednim plačilom individualnih uporabnikov. Ena izmed teoretičnih značilnosti večine javnih storitev je, da niso naprodaj in uporabniki tudi ne dobijo več, če plačajo več. Žal, pa to v praksi pogosto ne drži, še posebej na področjih javnih politik, kot sta zdravstvo in šolstvo (Flynn 2007, 8–9).

### **4.1.3 Delodajalec**

Tretji element je vprašanje delodajalca. Kdo je lastnik infrastrukture in kdo je delodajalec tistih, ki zagotavljajo storitve? Tradicionalno se javne storitve zagotavljajo s strani javnih uslužbencev, z uporabo dobrin, ki so v javni lasti. A zopet teorija ni absolutna. Zaradi privatizacije je zgodba v praksi drugačna, še posebej na področju javnega prevoza, zdravstva in komunalnih storitev (Flynn 2007, 9).

### **4.1.4 Plačilo**

Glavni element, s katerim lahko v največji meri okarakteriziramo specifične značilnosti menedžmenta v javnem sektorju, v primerjavi z menedžmentom v zasebnem sektorju se skriva v odgovoru na naslednje vprašanje. Ali so dobrine in storitve na voljo zgolj ljudem, ki zanje lahko plačajo, med tem ko so drugi, ki nimajo denarja, izključeni? V zasebnem sektorju je tržni načrt privabiti kupce, jih prepričati, da plačajo ceno, ki ustvarja dobiček, za izdelek oz. storitev, ki mora biti ravno toliko kvalitetna, da se kupci vračajo. Cilj javnega sektorja pa ni prepričati uporabnike, da se vračajo in s tem ustvarjajo še večji dobiček. V primerih, ko ima neka storitev na trgu monopol, uporabniki te storitve nimajo izbire. Pa tudi, če bi jo imeli, v javnem sektorju uspešno privabljanje več strank oz. uporabnikov ne pomeni koristi za organizacijo ali njene zaposlene, pa tudi ne več dobička, ampak preprosto samo več dela. Motivacija za zadovoljevanje potreb uporabnikov ni njihova vrnitev, ki ustvarja dobiček, ampak zagotavljanje kvalitetne vrednosti javne storitve (prav tam).

Ta zadnji element je torej zares razlog, zakaj je menedžment v javnem sektorju tako specifičen: neobstoj neposredne povezave med zmožnostjo plačati ter dostopom do storitev

in dejstvo, da organizacija nima vedno neposredne koristi samo od ponovnega obiska s strani uporabnikov. To namreč ni relevantno merilo za uspešno delovanje, kot tudi ne dobiček. Motivacija za zagotavljanje dobrih storitev pri javnih storitvah ne temelji na dobičku (Flynn 2007, 9–10).

In kaj zgoraj opisani teoretični nastavki pomenijo konkretno za preučevano študijo primera? Ob predpostavki, da bi neobstoječe analize prinesle pozitivne rezultate, bi preučevano področje, torej področje dela, ki se ukvarja z varovanjem polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, predstavljajo neko javno dobro, oziroma javni interes. To področje dela se financira iz javnih sredstev, saj sredstva delno pridobi od države, delno pa od občine. Delodajalec je država, storitev zagotavlja javni uslužbenec, storitve pa so na voljo vsem, ki jih potrebujejo in to brezplačno (Jeraša 2009a).

Kljub vsem zgoraj opisanim teoretičnim nastavkom, ki ločujejo menedžment v javnem sektorju od tistega v zasebnem, pa obstajajo viri, ki pravijo, da je tudi v javni upravi mogoče uporabiti veliko pozitivnih ukrepov zasebnega menedžmenta. Na podlagi tega si je potrebno prizadevati za zблиževanje vrednot obeh sektorjev, saj je iz obeh mogoče pridobiti uporabno znanje oz. izkušnje za upravljanje države in družbe. Tako javna uprava, kot tudi podjetja v zasebnem sektorju si morajo prizadevati za isti cilj, ki je skrb za uporabnika in celotno družbeno skupnost (Jazbec 2001).

#### ***4.2 Menedžerske rešitve za obstoječe težave***

Ena izmed menedžerskih rešitev v javnem sektorju za obstoječe težave pri izvajanju določenih politik in programov je reforma. Štirje koraki reformnega procesa po teoriji pa so (Pollitt 2003, 30; Kustec Lipicer 2009a):

1. Prepoznati in (spre)govoriti o problemih delovanja v javnem sektorju in naboru možnih alternativnih rešitev.
2. Politično ali javno-upravno odločanje o najboljših alternativah, programih, projektih, ukrepih in tehnikah za rešitev določenega problema.

3. Vsakodnevna praksa – izvajanje 2. koraka v katerem sprejete alternative postanejo t.i. standardni delovni postopki (standard operating procedures) na nekem področju.
4. Rezultati, ki jih prinese izvajanje novih alternativ.

V teoriji poznamo 2+1 nivo reformiranja. Na makro nivoju reforma poteka po strukturi javnega sektorja kot celote. Na mikro nivoju reformiramo posamično, poimensko opredeljeno organizacijo javnega sektorja. Mezo nivo pa vključuje civilno družbo, državljane, strokovnjake (Kustec Lipicer 2009a). Posamična, poimensko opredeljena organizacija javnega sektorja je v mojem primeru Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, ker pa ne bom analizirala in na koncu predlagala reforme za institucijo kot celoto, ampak samo za eno izmed njenih področij dela, bi torej pri idealnem prenosu moje analize kakovosti v prakso, reforma potekala na nekakšnem »submikro« nivoju.

Vsebine reformiranja, kot posledica te analize kakovosti torej ne bodo institucionalne strukture v javnem sektorju, ki predstavljajo makro nivo. Vsebine reformiranja bodo na mikro in mezo ravni, torej procesi in dejavnosti – operativno-tehnični vidiki analize izbranih programov, projektov, ukrepov, orodij, posamičnih standardov, načel... v nekem konkretnem obdobju (Kustec Lipicer 2009a). Kar v mojem primeru konkretno pomeni področje dela, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj. Če pa bi v mojem primeru hoteli izvesti reformo po zgoraj opisanih štirih korakih, bi se nam zataknilo že pri prvem, kjer je treba spregovoriti o problemih. Problemi, razen enega (preobremenjenost zaposlenih), so neznani, zaradi že omenjenega pomanjkanja analiz in posledično podatkov.

### ***4.3 Menedžment sprememb***

»Vse velike spremembe so napor za človeški um, še posebej tiste, ki vključujejo velike nevarnosti in negotove učinke« (Adams v Carr in drugi 1996, 3). Spremembe niso več samo v domeni podjetij, ki izgubljajo dobiček ali institucij z zastarelo strukturo (Carr in drugi 1996, 6). Vzdrževanje »statusa quo« je nesmiselno, ker se neprestano pojavljajo novi produkti, spreminja se stroškovna struktura ali pa zahteve povpraševalcev. Institucija

postane ranljiva, če ni hitra v svojem prilagajanju. To velja za vse segmente vseh poslov, v vseh državah na svetu (Welch v Carr in drugi 1996, 6).

Menedžment sprememb vključuje številne tipe in modele spreminjanja. V svojo diplomsko nalogo sem vključila samo nekatere, ki so najbolj primerni za predrugačenje konkretnega preučevanega primera (Cameron in Green 2004, 119). Eden izmed teh modelov je Beckhardova in Harrisova formula spremembe (glej Sliko 4.1), ki je bila razvita leta 1987 in natančno opisuje proces spremembe, ob enem pa identificira dejavnike, ki morajo biti prisotni, da se sprememba lahko zgodi. Seštevek dejavnikov A, B in D mora biti večji od predvidenih stroškov (X), da bi vpeljava spremembe (C) bila smiselna in da bi se sprememba sploh zgodila (Cameron in Green 2004, 102–103).

Slika 4.1: Beckhardova in Harrisov formula spremembe

$$C = [ABD] > X$$

C = sprememba  
A = stopnja nezadovoljstva s »statusom quo«  
B = želja po spremembi ali končnemu stanju  
D = praktičnost spremembe (minimalno tveganje in motnje)  
X = cena, strošek spremembe

Vir: Cameron in Green (2004, 102).

V našem konkretnem primeru bi spremembo (C) predstavljala vzpostavitev baze podatkov za celotno obdobje delovanja in povečanje števila zaposlenih. Stopnja nezadovoljstva s trenutnim stanjem (A) je prisotna med vsemi zaposlenimi, v našem primeru pri edinem zaposlenem na tem področju dela, g. Jeraši, ki pravi, da je preobremenjen in da bi težavo lahko odpravili z dodatnimi kadri (Jeraša 2009a). Od tod tudi izvira želja po spremembi (B). Spremembe bi se lahko uvedle brez kakršnih koli tveganj, motnje pa bi obstajale le v časovnem obdobju vzpostavljanja baze podatkov in uvajanja novih zaposlenih (D). Cena oziroma stroški spremembe (D) bi bili lahko izmerljivi, saj bi bili finančni in časovni. Učinek spremembe pa bi merili malo težje, saj bi v največji meri le-ta predstavljal zadovoljstvo uporabnikov storitve in zadovoljitev javnega interesa. Seštevek dejavnikov

(A, B, C in D) je torej v vsakem primeru večji od stroškov spremembe, zato je sprememba potrebna, njena čimprejšnja izpeljava pa nujna.

Naslednji model menedžmenta sprememb pravi, da menedžment sprememb vključuje dvoje (Inštitut Jožef Štefan, 37):

- ❖ proizvodjanje in usmerjanje potrebnih sprememb v organizaciji,
- ❖ obvladovanje gonil/dinamike sprememb z organiziranjem, izvajanjem in podpiranjem sprožil za spremembe.

Umetnost spreminjanja tvorijo tri ključna vprašanja, ki se medsebojno prepletajo (Inštitut Jožef Štefan, 38):

1. Okoliščine: Zakaj spremeniti?
2. Proces: Kako spremeniti?
3. Vsebina: Kaj spremeniti?

Če se na preučevanem področju dela osredotočimo na edino poznano težavo, torej premajhno število zaposlenih in posledična preobremenjenost, je točno to tudi odgovor na prvo vprašanje zakaj spreminjati. Odgovor na drugo vprašanje bi bil najem dodatnih javnih uslužbencev, spreminjali pa bi število zaposlenih na preučevanem področju dela.

V teoriji obstajajo naslednja t.i. sprožila za spremembe (Inštitut Jožef Štefan, 27–34):

1. ustvarjanje občutka nujnosti,
2. oblikovanje močnega vodstva in zveze partnerjev,
3. ustvarjanje vizije in strategije,
4. pooblastitev osebja, da dela na viziji,
5. zagotovitev virov za kratkoročne projekte in zmage,
6. izvajanje demonstrativnih projektov in instrumentov,
7. ovrednotenje, konsolidacija in institucionalizacija novih pristopov, izvajanje več sprememb,
8. vodenje in predstavljanje procesa sprememb.



V teoriji pa poznamo še en model upravljanja sprememb (glej Preglednico 4.1), ki temelji na štirih različnih strategijah sprememb (Žurga 2004, 22–23):

1. postopno uravnavanje (reformiranje obstoječega po metodi majhnih korakov),
2. kriza (uveljavljeni principi pod resnim in močnim pritiskom),
3. preobrazba (osredotočanje na preboj obstoječih omejitev institucionaliziranih okvirov),
4. izgradnja (izvaja se znotraj obstoječih omejitev in institucionaliziranih okvirov).

Preglednica 4.1: Strategije sprememb v organizaciji

<b>Strategija</b>	<b>Načelo organiziranja</b>	<b>Zahtevano vedenje</b>	<b>Proces temelji na</b>	<b>Način opisovanja spremembe</b>
<i>Postopno uravnavanje</i>	Pravila	Prilagajanje	Prečistiti, postopno izboljševati	Konvencionalno, primerjalno
<i>Kriza</i>	(Začasna) ukinitvev pravil	Upor	Prisilno uravnavanje	Preboj
<i>Preobrazba</i>	Zunaj obstoječih medijev	Eksploziv	Privrženost posameznikov ter prenos pooblastil nanje	Tuje, polno izzivov, igrivo
<i>Izgradnja</i>	Znotraj obstoječih medijev	Planiranje	Preoblikovanje organizacij	Opis celotne zgodbe

Vir: Žurga (2004, 23).

V našem primeru bi preučevano področje dela postopno uravnavali s povečanjem števila zaposlenih in vzpostavitev nekega pooblaščenega delovnega telesa, ki bi vzpostavilo statistično bazo podatkov za nazaj, pri čemer krizo predstavlja trenutno stanje, saj področje dela zaradi preobremenjenosti zaposlenih deluje slabše in manj strokovno. V fazi preobrazbe in preboju obstoječih omejitev institucionaliziranih okvirov bi torej spremenili število in strukturo zaposlenih, s čemer bi se zgodile notranje spremembe in zaključila bi se tudi faza izgradnje.

Pri menedžmentu sprememb se vedno srečujemo tudi z odporom. Ljudje večinoma menijo, da so spremembe neprijetne, moreče in sploh nekaj, čemur se je najbolje izogniti, pri čemer je paradoksalno, da so edino spremembe konstanta, stopnja sprememb pa vedno bolj narašča (Carr in drugi 1996, vii). V resnici se vsi stalno prilagajamo spremembam, in to počnemo kar dobro (Žurga 2004, 23). Menim, da so konkretne in vidne spremembe za moj primer ključne. Kljub temu, da je navzven morda videti, da preučevano področje dela deluje zadovoljivo, pa je dovolj le bežen pogled pod površje s katerim lahko ugotovimo, da področje dela potrebuje resne menedžerske, organizacijske in še kakšne prijeme oziroma spremembe, za nujno izboljšanje stanja.

#### ***4.4 Menedžment kakovosti***

V vsakem poslovnem sistemu je ohranjanje »stausa quo« nazadovaje, organizacijo pa ovira tudi vztrajanje na isti poti (Carr in drugi 1996, vii). Temu primerno je vedno bolj prisotno zavedanje, da je treba tudi v delovanje organizacij javne in državne uprave uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja. Da pa bi organizacija lahko dosegla ustrezno stopnjo kakovosti izdelkov in storitev za zadovoljevanje potreb strank, mora uvesti ustrezen menedžment kakovosti, ki pokriva različne koncepte. Med najpogosteje uporabljenimi koncepti so (Žurga 2004, 20–21):

- ❖ Pregledovanje kakovosti: ta koncept se osredotoča na pregledovanje končnega izdelka in je v storitvenih dejavnostih skoraj neznan, zato v našem primeru ne pride v poštev.
- ❖ Kontrola kakovosti: na tej stopnji so prisotni timi za kakovost, ki identificirajo napake in iščejo vzroke zanje. V našem primeru se problem pojavlja že pri neobstoju samih timov za kakovost. Preučevanega področje dela nihče ne nadzoruje, ne išče napak ali kako drugače preverja njegovo kakovost. Morebitnih obstoječih napak nihče ne odkrije, posledično pa tudi ostajajo nerešene.
- ❖ Zagotavljanje kakovosti: ta koncept se nanaša na vse aktivnosti, ki kakorkoli podpirajo zadovoljevanje zahtev strank.
- ❖ Celovito obvladovanje kakovosti (TQM – total quality management): osnovni princip pri celovitem obvladovanju kakovosti je identifikacija in odpravljanje

vzrokov za vsako delovanje, ki je manj kot odlično. Ta koncept vsebuje tudi načela delovanja, med katerimi pa je najbolj problematično načelo, ki pravi, da je poudarek na preprečevanju defektov in ne samo na njihovem odkrivanju. Pri našem konkretnem primeru se zopet pojavlja enaka težava, kot pri konceptu kontrole kakovosti. Zaradi neobstoja kakršnegakoli nadzora, napake pri delovanju sploh niso znane, neidentificirane napake pa je nemogoče odpraviti.

- ❖ Menedžment na osnovi časa (TMB – time based management).
- ❖ Reinženiring.

Ishikawa (v Bahčič 1990, 30) za kakovost pravi, da je to »tisti razvoj, oblikovanje, proizvodnja in servisiranje izdelka, ki je kar najbolj ekonomično, uporabno ter vedno zadovoljivo za stranko«. Žurga pa kakovost opredeljuje kot stopnjo, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve in uporabnikove ali strankine potrebe oz. pričakovanja. Kakovost pa pomeni tudi skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na nujno sposobnost, da zadovolji izražene ali pričakovane potrebe (Žurga 2001, 34).

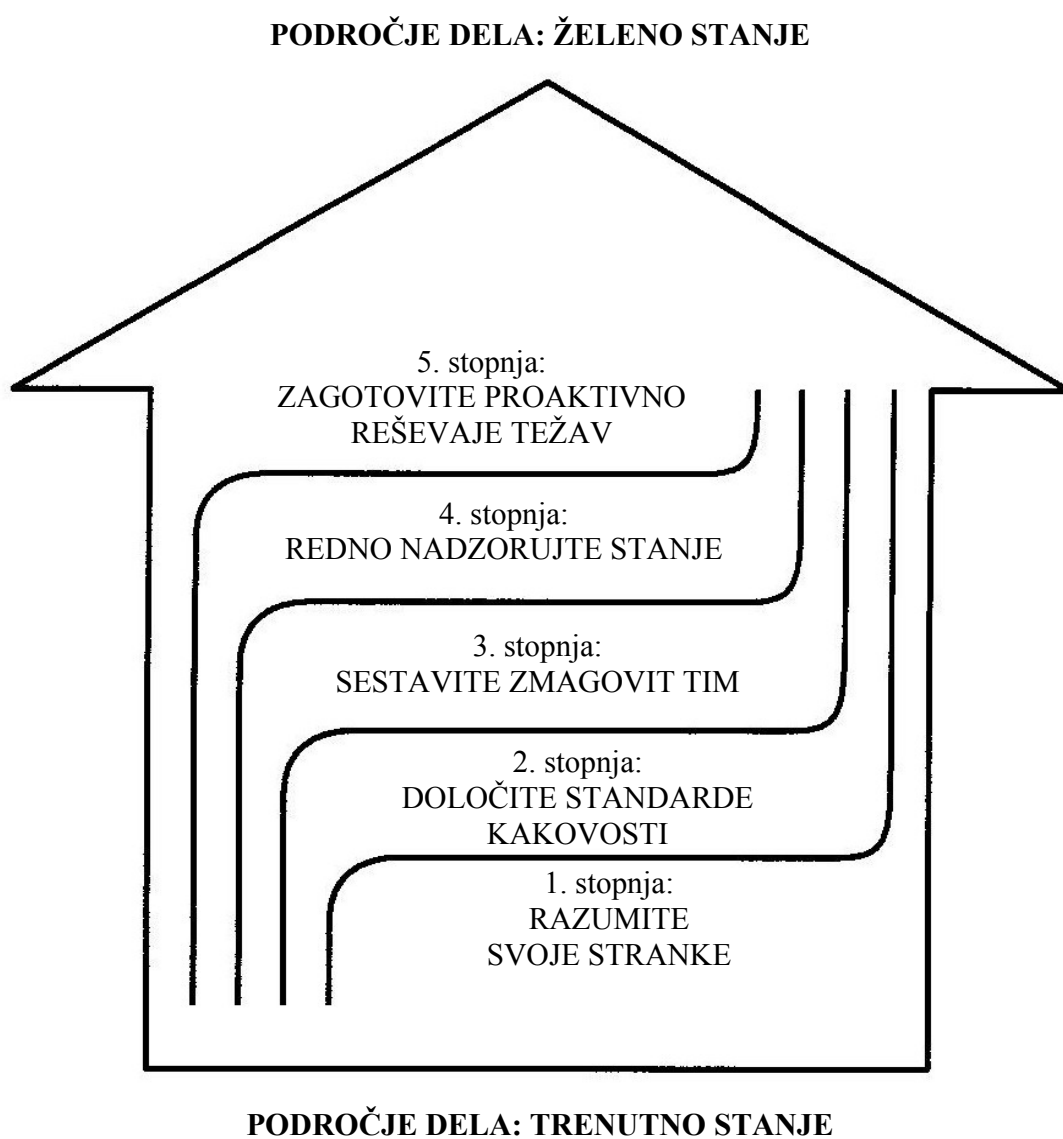
Po Šostarju menedžment kakovosti vključuje naslednje aktivnosti (Šostar 2000, 27):

- ❖ Načrtovanje kakovosti: elemente kakovosti je potrebno izbrati, klasificirati in presoditi. Upoštevanje ravni zahtevnosti in možnosti realizacije je njuno pri uresničevanju zahtev kakovosti.
- ❖ Upravljanje kakovosti: da bi dosegli cilj, izpolnitev zahtev kakovosti, je potrebno elemente kakovosti nadzirati in ustrezno korigirati.
- ❖ Nadzor kakovosti: z aktivnostjo nadzora ugotavljamo, na kakšen način določeni elementi izpolnjujejo zahteve kakovosti.
- ❖ Zagotavljanje kakovosti: ta točka zajema vse načrtovane in sistematične aktivnosti, ki potekajo znotraj menedžmenta kakovosti. Da bo določen element izpolnil zahteve kakovosti, je potrebno doseči ustrezno zaupanje.
- ❖ Politika kakovosti: namene in cilje organizacije na področju kakovosti mora sprejeti najvišje vodstvo.

- ❖ Izboljševanje kakovosti: procese znotraj organizacije je potrebno stalno izboljševati in s tem povečevati njihovo uspešnost in učinkovitost, saj samo na ta način lahko dosežemo koristi tako za organizacijo, kot za stranke.

William B. Martin pa je na področju menedžmenta kakovosti oblikoval pet stopenj (glej Sliko 4.2), s pomočjo katerih lahko v organizaciji zagotavljamo kakovost storitev (Martin 1989; 2001).

Slika 4.2: Pet stopenj za zagotavljanje kakovosti storitev



Vir: Martin (1989; 2001).

Obe zgoraj opisani teoriji nam ponujata natančni načrt za kakovostno delovanje, ki bi ga vsaka organizacija morala prakticirati. Moje preučevano področje dela pa je pričakovano zopet razočaralo. Na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik na polju preučevanega področja dela ne prakticirajo niti prve teoretične alineje po Šostarju, kar onemogoča izvajanje katerekoli sledeče. Določanje standardov kakovosti, oziroma načrtovanje kakovosti pa je skupno obema teoretičnima pristopoma. Na preučevanem področju dela bi torej ustanovitelji ali sami izvajalci morali vzpostaviti neke kriterije kakovosti, kot sem jih v namen diplomske naloge oblikovala tudi sama. Šele ob vzpostavitvi teh kriterijev je možno nadaljnje preverjanje njihove kakovosti in vsi ostali teoretično zastavljeni in zgoraj opisani koraki. V našem primeru ni niti kriterijev, niti opravljenih analiz uspešnosti delovanja področja dela, posledično je zato tudi kakovost zelo vprašljiva, kar se je izkazalo že večkrat v tej diplomski nalogi, tako skozi teorijo, kot tudi skozi prakso.

#### ***4.5 Splošni menedžerski ukrepi v javnem sektorju***

Cilj vseh organizacij, bodisi tistih v zasebnem, bodisi tistih v javnem sektorju, je nenehno izboljševanje lastnega delovanja. Mehanizmov, ki se v različnih upravnih sistemih uporabljajo za izboljševanje uspešnosti in učinkovitosti javne uprave, je zelo veliko. Nekateri izmed njih so na primer usmerjenost k strankam ter dvigovanje kakovosti storitev in delovanja javne uprave, prenova funkcij in delovnih procesov, nove metode menedžmenta, nove metode in tehnike dela, strateški menedžment, projektni menedžment, finančni menedžment, menedžment delovne izvedbe (Žurga 2004, 12).

Da bi se izboljšalo delovanje na področju zagotavljanja storitev, se v institucije javne uprave uvajajo različni programi upravljalških oz. menedžerskih reform. Te menedžerske reforme oz. ukrepi pa zasledujejo cilje, kot so (Žurga 2004, 12):

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

Med splošnimi menedžerskimi ukrepi za uspešno in učinkovito delovanje javne uprave, najdemo tudi naslednje: zagotavljanje kakovosti, upoštevanje uporabnikovih želja, vključenost v odločanje, usmerjenost k uporabniku, sprotno spremljanje uspešnosti poslovanja organizacije ter pohvale in nagrade za zaposlene, za opravljanje dela nad pričakovanji (Nemec 2010, 2).

Splošni menedžerski ukrepi v javnem sektorju pa so tudi naslednji (Slovenija jutri, 7):

- ❖ zadovoljstvo uporabnikov kot temeljno merilo uspešnosti pri izvajalskih organizacijah oz. na splošno izpolnjevanje poslanstva in ciljev za vse organizacije uprave,
- ❖ ustvarjena vrednost za uporabljena sredstva, kot temeljno merilo gospodarnosti,
- ❖ odprtost in transparentnost delovanja,
- ❖ javni in institucionalni nadzor nad uspešnostjo doseganja ciljev in spoštovanjem predpisov,
- ❖ zagotavljanje ekonomske racionalnosti pri zaposlovanju in plačilu za delo,
- ❖ preprečevanje konflikta interesov, jasna razmejitev med javno službo in tržno dejavnostjo subjektov v javnem sektorju, oblikovanje pravil za transparentno javno-zasebno partnerstvo, presoja uspešnosti in ekonomičnosti delovanja, kot merilo za dodeljevanje javnih sredstev in oceno dela predstojnikov.

Kot pravi Rus (v Trunk-Širca in Tavčar 2003, 15–16) v prejšnjem podpoglavju so cilji oz. menedžerski ukrepi v organizacijah javne uprave res številčni, sicer ne zelo različni, a zagotovo zelo splošni. Skupno vsem zgoraj identificiranim splošnim menedžerskim ukrepom je usmerjenost k strankam in uspešno oz. kakovostno delovanje in izvajanje storitev. Vsi naštetih menedžerski ukrepi so absolutno presplošni, da bi se jih lahko enostavno preslikalo in uporabljalo na kateremkoli področju javnega sektorja. Ukrepe bi bilo potrebno temeljito razčleniti in do podrobnosti določiti kaj želimo z njimi doseči, torej, kakšen je cilj njihove uporabe. Na primer, pri ukrepu »usmerjenost k uporabniku« je potrebno definirati kaj to točno pomeni in kaj želimo s tem ukrepom doseči. Usmerjenost k strankam oz. državljanom v zdravstvu pomeni nekaj čisto drugega, kot pa na upravnih enotah. Prav tako bi pri ukrepu »dvigovanje kakovosti storitev« bilo potrebno natančno

opredeliti kaj kakovost pomeni in kako jo doseči. Seveda bi bil isti ukrep, za uporabo na različnih poljih javnega sektorja in javnih politik razčlenjen popolnoma drugače, spremenili pa bi se tudi njegovi cilji.

Če pogledamo v teoriji obstoječe splošne menedžerske ukrepe v javni upravi še iz vidika študije primera, lahko rečemo, da so v takšni obliki, kot so, za reševanje obstoječih težav uporabni v zelo omejenem obsegu, ali pa so celo popolnoma neuporabni. Kot sem v enem izmed prejšnjih poglavij zapisala, so glavni cilji preučevanega področja zagotoviti čim manj povratništva na ponovno prestajanje zaporne kazni, čim bolj normalno reintegracijo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj nazaj v okolje, po tem, ko so že odslužili svojo kazen in čim prejšnje reševanje uporabnikovih socialnih stisk (zaposlitev, izobraževanje...). Ob izvajanju te dejavnosti se pojavljajo že opisane težave, ki bi jih bilo moč uspešno rešiti s prijemi menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb in sicer z vzpostavitvijo podatkovne statistične baze, v namen preverjanja kakovosti ter s povečanjem števila zaposlenih.

Eden izmed ukrepov, ki bi bil več kot dobrodošel pri našem preučevanem primeru je »sprotno spremljanje uspešnosti organizacije«. Seveda ukrep v svoji surovi obliki ne pomeni veliko in ni primeren za neposredno preslikavo na preučevano področje. Treba ga je prilagoditi in opredeliti na kakšen način konkretno se bo sproti spremljala uspešnost organizacije. V našem preučevanem primeru je to vzpostavitev podatkovne statistične baze.

Primeren ukrep za naš konkretni primer bi bil tudi »zagotavljanje kakovosti storitev«, a je ta ukrep spet potrebno točno definirati in opredeliti za vsako polje javnega sektorja posebej, saj v takšni obliki kot je, njegova uporaba ne bo dala enako uspešnih rezultatov na kateremkoli področju. V našem primeru zagotavljanje kakovosti storitev pomeni povečanje števila zaposlenih na področju dela.

Če »usmerjenost k uporabniku« pomeni posvečanje časa vsaki stranki posebej, upoštevanje določil Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP), zanesljivost, odzivnost, primernost osebnega stika ipd. (Ministrstvo za javno upravo), pa je ta ukrep, točno v taki obliki,

primeren za večino, če ne kar za vsa področja javnega sektorja. Takšna usmerjenost k uporabniku je primerna, več kot dobrodošla in se tudi pričakuje od javnih uslužbencev tako v zdravstvu, kot tudi v upravi in izobraževalnih ustanovah ter ne nazadnje v socialnih institucijah, kot je Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik.

## **5 MORALA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Eden izmed načel konceptualnega modela za doseganje odlične kakovosti pri delovanju v javni upravi je naslednje: »Nenehno izboljševanje slehernega vidika dela in poslovanja mora postati odgovornost vsakega zaposlenega. Noben proces, politika, orodje, sistem, izdelek ali storitev ni izjema pred temeljitim pregledovanjem in spreminjanjem. Vsak zaposleni pa predstavlja vir za nove ideje in inovacije« (Žurga 2004, 22).

Za uspešno in učinkovito delovanje javnega sektorja in še posebej v tej diplomski nalogi analiziranega konkretnega primera, je po mojem mnenju zelo pomemben prvi stavek zgoraj zapisanega načela. Pri pisanju in raziskovanju v namen te diplomske naloge pa sem tudi ugotovila, da je za zagotavljanje uspešnega delovanja javnega sektorja od kakršnihkoli menedžerskih ukrepov, veliko bolj pomembna morala, etika, psihološko stanje in splošna hierarhija vrednot javnih uslužbencev, še posebej na občutljivih področjih javnega sektorja, kot so centri za socialno delo in podobne institucije. Za to obstaja veliko razlogov, eden izmed njih je tudi nagrajevanje in motiviranje javnih uslužbencev, saj v javnem sektorju, zaradi obstoječe zakonodaje, ob nenehnem izboljševanju poslovanja zaposlenih ne moremo nagraditi z denarnimi bonusi in dodatki, tako kot v zasebnem sektorju. Če vsak zaposleni v javnem sektorju za odgovornega pri izboljševanju slehernega vidika dela postavi sebe in je pri tem uspešen, njegova nagrada ne bo materialna, ampak duhovna. Na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, na področju dela, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, ima zaposleni ob koncu dneva neko osebno, notranje zadovoljstvo, ker je pomagal sočloveku v stiski. Zato so, po mojem mnenju, javni uslužbenci, še posebej na takšnih in podobnih položajih posebni ljudje. In če hočemo, da takšna in podobna področja



dela delujejo dobro, uspešno, kakovostno... na njih ne moremo in ne smemo postaviti kogarkoli.

Platon v svojem delu *Država* oblikuje tri poklicne skupine (notranja strukturalizacija), ki jih modelira po svojem modelu trodelne duše (Platon 2004):

- a) *Vladarji, arhonti, filozofi, vodniki* – oni so um države. Politika je kraljeva, visoka umetnost. To je tisti razred, ki je umen, ki je šolan za to in to tudi hoče izvajati. Bodoči vladarji so podvrženi 35. letom trde vzgoje, v matematiki, fiziki, filozofiji, umetnosti... V arhonte so vzgajani od otroštva. Od 35. do 50. leta poteka vajeništvo, da se lahko kot vajenci izurijo v tej kraljevi umetnosti. Šele pri 50. letih lahko postanejo zgornji, umni razred.
- b) *Vojščaki, epikurji, moč* – utelešenje vojaške moči in poguma.
- c) *Demiurgi* – delovni ljudje, ki se ukvarjajo z obrtjo, trgovino, poljedelstvom.

Kar povezuje vse te razrede, je ključna vrлина – pravičnost. Ta vrлина preprečuje vojščakom, da bi se uprli arhontom, in ob enem spoštujejo zakone, ki jim jih naložijo arhonti. Platon meni, da družba lahko deluje, če je res homogena v smislu pravičnosti. Brez medsebojnega priznanja vloge drug drugega ni harmoničnosti. Dokler vsi trije razredi delujejo po načelu pravičnosti, do takrat zadeva deluje. Zakaj arhonti ne zlorabijo te pravičnosti? Zakaj v Platonovi idealni državi ni korupcijskih škandalov? Ideja je v tem, da so pravi ljudje na pravem mestu. Arhonti so za to vlogo vzgajani od otroštva. Oni nimajo nič drugega zadaj, ni razloga, da bi izkoriščali politično moč za lastne interese. Vzgoja je tista, ki preprečuje zlorabljanje te pravičnosti oziroma oblasti. Pomembnejše od zakonov je njihovo zavedanje, da so gospodar in da tega ne zlorablajo. Ker je vladar razsvetljen in razume za kaj gre. Prepozna svojo vlogo, ima več odgovornosti in vzdržuje pravičnost. Glavna naloga arhontov je iskanje skupnega dobrega (Platon 2004).

Platonovo filozofijo bi lahko v malo bolj omiljeni različici prenesli tudi na naš konkretni primer. Tako, kot so v Platonovi državi arhonti za svoj položaj vzgajani od otroštva in jim zloraba pravičnosti in politične moči v lastne interese ne pride na misel, tako bi tudi na položajih javnih uslužbencev morali biti ljudje, ki jim ne pride na misel, da svojega dela ne

bi opravljali kolikor lahko dobro, ker vedo, da ne bodo dobili materialne nagrade. Javni uslužbenci bi morali biti ljudje, ki jim materialni dobiček ne pomeni veliko in svoje delo z veseljem opravljajo zaradi zadovoljstva, ki jim ga prinaša iskanje in zagotavljanje skupnega dobrega. Še posebej na takšnih položajih, kot je naš preučevani konkretni primer.

Pomembnost moralne in etične usmerjenosti javnih uslužbencev potrjuje tudi Nicole Morgan (Morgan v Jazbec 2001), znana avtorica in svetovalka s področja upravljanja človeških virov v javnem sektorju, ki je v enem izmed svojih člankov zapisala: »Ne, državni uslužbenci niso vodje, vsaj ne v poslovnem smislu. Toda to ne pomeni, da so nekoristni. Etično usmerjen javni uslužbenec je enako pomemben za preživetje naše družbe, kot najuspešnejši vodja v zasebnem sektorju. Gre samo za to, da živita v različnih svetovih.« »Sprememba vrednot in stališč javnih uslužbencev« je tudi eden izmed splošnih ciljev oz. menedžerskih ukrepov v javni upravi (Žurga 2004, 12).

Javni uslužbenec mora biti spodbujen, da sam, in ne zaradi tega, ker mu to narekujejo pravne norme, začuti notranjo potrebo po novostih in željo po neprekinjenem učenju. Znanje o človeku in njegovem razvoju kot temelju vsake organizacije, je ključni dejavnik uspeha in učinkovitosti vsake organizacije. To nedvomno in še posebej velja za javno upravo, ki naj bi delovala v javnem interesu (Jazbec 2001).

## 6 ZAKLJUČEK

V svoji diplomski nalogi sem se ukvarjala z menedžmentom v javni upravi. V največji meri so me zanimali posebnosti menedžmenta v javni upravi in pa splošni menedžerski ukrepi, ki so v uporabi v javnem sektorju. Diplomaska naloga je bila tudi študija primera, saj sem analizirala enega izmed trinajstih področij dela na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, torej področje dela, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj. Pregledala sem tudi katere menedžerske rešitve za obstoječe težave ponuja teorija ter v nadaljevanju diplomske naloge z menedžerskimi ukrepi s področja menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb, skušala podati predloge za izboljšanje trenutnega stanja na področju analiziranega primera.

V metodološkem poglavju sem v namen raziskave zastavila nekaj raziskovalnih vprašanj. Z izvedbo vseh izbranih metod in tehnik raziskovanja mi je, po pričakovanjih, uspelo najti odgovore na vsa raziskovalna vprašanja, prav tako pa mi je tudi uspelo doseči vse cilje, zastavljene v metodološkem poglavju diplomske naloge. Splošna načela javnega menedžmenta so zelo številčna in ne delujejo na področju celotnega javnega sektorja, saj so preveč splošna. Veliko večino ukrepov je za uporabo na kateremkoli področju javnega sektorja potrebno v veliki meri prilagoditi vsebostim določene politike. Pri izvajanju področja dela varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj se pojavljajo težave, kot so preobremenjenost zaradi premajhnega števila zaposlenih, kar tudi onemogoča večjo kakovost delovanja. Menedžerske rešitve, s katerimi bi bilo mogoče izboljšati kakovost izvajanja storitev tega področja dela izvirajo iz menedžmenta sprememb in menedžmenta kakovosti. Potrebno bi bilo povečati število zaposlenih in vzpostaviti bazo podatkov, ki bi kazala na kvaliteto delovanja in odgovarjala na vprašanja o doseganju ciljev.

Prvo hipotezo, ki se je glasila: »Splošni menedžerski ukrepi in prijemi, ki so v uporabi v javnem sektorju morajo biti za uporabo na področju socialnih politik v veliki meri prilagojeni vsebinskim posebnostim te politike.«, lahko potrdim, vendar le delno. Med množico menedžerskih ukrepov, ki so v uporabi v javnem sektorju, je veliko večino zares

potrebno v veliki meri prilagoditi za uporabo, ne samo na področju socialnih politik, ampak za uporabo na katerem koli področju javnega sektorja. V teoriji znani splošni menedžerski ukrepi so dejansko zelo splošni. Med takšnimi ukrepi so na primer »zagotavljanje kakovosti delovanja«, »sprotno spremljanje uspešnosti organizacije« ipd. Kljub temu, pa v teoriji med splošnimi menedžerskimi ukrepi v javni upravi obstaja ukrep, ki ga za uporabo ni treba prilagajati vsebnostim določene politike. Ne glede na naravo vsebine delovanja je lahko enako uspešen, učinkovit in uporaben na kateremkoli področju v javnem sektorju. To je ukrep »usmerjenosti k uporabniku, stranki oz. državljanu«.

Drugo hipotezo, ki se je glasila: »Področje dela Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, ki se ukvarja z varstvom polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, bi glede na obstoječe težave, lahko izboljšali z nekaterimi prijemi menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb.«, pa lahko potrdim v celoti. Preučevano področje bi nedvomno lahko izboljšali z nekaterimi spremembami in prijemi menedžmenta kakovosti in menedžmenta sprememb, kar sem tudi dokazala v podpoglavjih o menedžmentu sprememb in menedžmentu kakovosti v tej diplomski nalogi. Rešitev iz področja menedžmenta kakovosti je v končni fazi vzpostavitve potrebne baze podatkov. Proces uvajanja menedžmenta kakovosti pa se nedvomno mora začeti z načrtovanjem kakovosti, kar pomeni natančno določiti kaj kakovost v tem konkretnem primeru pomeni. Temu sledi zagotavljanje in spremljanje kakovosti ipd. Menedžerska rešitev iz področja menedžmenta sprememb, pa je povečanje števila zaposlenih na preučevanem področju dela.

Ker sem opravljala aplikativno zvrst analize, ki zahteva nasvet policy analitika, na tem mestu svetujem čim prej nujno vzpostavitev nekakšnega delovnega telesa, ki bo vzpostavilo primerjalno bazo podatkov za celotno obdobje delovanja področja dela, namenjenega varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj. Le ob obstoju tovrstnih analiz in baz podatkov lahko nadzorujemo kvaliteto, strokovnost in smiselnost obstoja področja dela. Trenutno se samo po sebi postavlja vprašanje, če preučevano področje dela sploh služi svojemu namenu. Ob enem svetujem tudi povečanje števila zaposlenih na tem področju, kar bo zagotovo povečalo število obdelanih primerov pa tudi njihovo kvaliteto in strokovnost.

Za nadaljevanje raziskovanja na tej točki, bi po mojem mnenju bil zanimiv in primeren predmet raziskovanja preučevanje primernosti in obstoja mehanizmov kontrole in nadzora. Ne samo v primeru Centra za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, ampak pri delovanju vseh centrov za socialno delo v Sloveniji in podobnih institucij, bi morala obstajati neka horizontalna kontrola, nadzor oziroma preverjanje med različnimi institucijami. Tega horizontalnega nadzora ni, razlog pa je obstoječa zakonodaja, ki je, kakršna je. Mogoče je ena izmed možnih rešitev izvedba pravne redefinicije pooblastil. Ampak, to je že začetek neke druge zgodbe.

## 7 LITERATURA

- Cameron, Esther in Mike Green. 2004. *Making sense of change management: a complete guide to the models, tools & techniques of organizational change*. London, Philadelphia: Kogan page.
- Carr, David K., Kelvin J. Hard in William J. Trahan. 1996. *Managing the change process: A field book for change agents, consultants, team leaders and reengineering managers*. New York: McGraw Hill.
- Dujmovič, Daniela. 2009. *Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik: analiza področja dela – varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj*. Seminarska naloga pri predmetu »Menedžment v javni upravi«. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Findeiser, Dušana in Alenka Hebar. 2008. *Menedžment v nevladnih organizacijah: Kako nevladne organizacije sebi zagotovijo trajanje in obvladajo spremembe*. Ljubljana: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij.
- Fink Hafner, Danica. 2001. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jalovec, 105–123. Dostopno prek: <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/-Hafner-.html> (16. april 2008).
- 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Flynn, Norman. 2007. *Public Sector Management*. 5. izdaja. London, Los Angeles: Sage.
- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakulteta političkih znanosti.
- Inštitut Jožef Štefan. 2009. *Menedžment sprememb*. Dostopno prek: [http://www.google.si/search?hl=sl&rlz=1W1GGLL\\_en&ei=tV\\_tSuiOMcPAsgbbg73kCA&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&ved=0CA0QBSgA&q=mened%C5%BEment+sprememb&spell=1](http://www.google.si/search?hl=sl&rlz=1W1GGLL_en&ei=tV_tSuiOMcPAsgbbg73kCA&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&ved=0CA0QBSgA&q=mened%C5%BEment+sprememb&spell=1) (1. november 2009).
- Jazbec, Franci. 2001. *Rekonceptualizacija reforme javne uprave*. Dostopno prek: [http://www.odnos.si/sl/prispevki/druzboslovne\\_vsebine/javna\\_uprava/](http://www.odnos.si/sl/prispevki/druzboslovne_vsebine/javna_uprava/) (4. maj 2010).
- Jeraša, Miha. 2009a. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3. december.
- 2009b. *Teza za kandidate za zaključni seminar usposabljanja: Priprava na strokovni izpit*. Ljubljana: Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, interno gradivo.

- Kazenski zakonik* (KZ-UPB1). Ur. l. RS 95/2004. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=51064&part=&highlight=Kazenski+zakonik+> (14. december 2009).
- Kovačič, Darja. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 25. maj.
- Kustec Lipicer, Simona. 2007. Organizacije za analizo javnih politik ali thnik-tanks. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 103–125. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2009a. *Menedžment v javni upravi*. Predavanja pri premetu. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2009b. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kuzmanič Korva, Darja in Sendi Murgel, ur. 2007. *Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo*. Ljubljana: Skupnost centrov za socialno delo.
- Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Martin, B. William. 1989. *Managing quality customer service: a practical guide for establishing a service operation*. Los Altos: Crisp, cop.
- 2001. *Quality customer service: how to win with the costumer*. Menlo park: Crisp, cop.
- Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Usmerjenost k uporabniku*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/usmerjenost\\_k\\_uporabnikom/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/) (6. maj 2010).
- Nemec, Tomislav. 2010. *Kako do inovativnosti v javni upravi?* Dostopno prek: [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/pdf/Kakovost/Kako\\_do\\_inovativnosti\\_v\\_javni\\_upravi.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/pdf/Kakovost/Kako_do_inovativnosti_v_javni_upravi.pdf) (5. maj 2010).
- Pal, Leslie. 1978. *Public Policy Analysis*. New York, London, Sydney, Toronto: Methuen Publications.
- Platon. 2004. *Država*. Izbrana dela I. Celje: Mohorjeva družba.
- Pollitt, Christopher. 2003. *The essential public manager*. Maidenhead (England), Philadelphia: Open University Press.
- Pravilnik o izvrševanju kazni zapora* (PIKZ). Ur. l. RS 102/2000. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=28102&part=&highlight=Pravilnik+o+izvr%C5%A1evanju+kazni+zapora+> (14. december 2009).

- Skupnost CSD. 2010. *Katalog informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <http://www.gov.si/csd/ljvic/katalog.htm> (22. maj 2010).
- Slovenija jutri. 2010. *Učinkovita javna uprava in pravosodje*. Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf> (4. maj 2010).
- Splichal, Slavko. 1990. *Analiza besedil: Statistična obravnava jezikovnih podatkov v družboslovnih raziskavah*. Ljubljana: Raziskovalni inštitut, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
- Šostar, Adolf. 2000. *Management kakovosti*. Maribor: Fakulteta za strojništvo.
- Trunk-Širca, Nada in Mitja I. Tavčar. 2003. *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
- Vedung, Evert. 2005. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1)*. Ur. l. RS 22/2000. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=23727&part=&highlight=Zakon+o+izvr%C5%A1e-vanju+kazenskih+sankcij> (14. december 2009).
- Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB4)*. Ur. l. RS 32/2007. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=79609&part=&highlight=Zakon+o+kazenskem+p-o-stopku+> (14. december 2009).
- Zakon o pomilostitvi (ZPom-UPB1)*. Ur. l. RS 23/2005. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=54444&part=&highlight=Zakon+o+pomilostitvi+> (14. december 2009).
- Zakon o prekrških (ZP-1-UPB4)*. Ur. l. RS 3/2007. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=77821&part=&highlight=Zakon+o+prekr%C5%A1kih+> (14. december 2009).
- Zakon o socialnem varstvu (ZVS-UPB2)*. Ur. l. RS 3/2007. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=77822&part=&highlight=Zakon+o+socialnem+varstvu> (14. december 2009).
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2)*. Ur. l. RS 24/2006. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/content?id=72111&part=&highlight=Zakon+o+splo%C5%A1nem+upravnem+postopku> (14. december 2009).



*Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1-UPB1)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek:

[http://www.uradnilist.si/1/content?id=82668&part=&highlight=Zakon+o+varstvu+oseb  
nih+-podatkov](http://www.uradnilist.si/1/content?id=82668&part=&highlight=Zakon+o+varstvu+oseb+nih+-podatkov) (14. december 2009).

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

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

## **PRILOGA A: Intervju s socialnim delavcem g. Miho Jerašo, svetovalcem na področju dela za varstvo polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik.**

(Center za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik, 3. 12. 2009, 9.00)

### **1. Na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik obstaja področje dela, ki je namenjeno varstvu polnoletnih storilcev kaznivih dejanj. Prosim povejte mi kaj več o tem področju dela.**

*»To področje dela deluje na podlagi javnih pooblastil oziroma določil kazenske zakonodaje, predvsem Zakona o kazenskem postopku. Med obsojenci oziroma storilci kaznivih dejanj je približno 80% takšnih, ki imajo probleme z drogo.«*

*»Socialno varstvo je generalno gledano deljeno na dva vsebinska sklopa:*

- ❖ eno so javna pooblastila, torej pooblastila, ki jih delamo na podlagi zakonov,*
- ❖ drugi sklop pa predstavlja tako imenovana osebna pomoč, kjer gre za več oblik osebne pomoči in sicer za svetovanje, urejanje, vodenje in pomoč družini, ki se še naprej deli.*

*Pri javnih pooblastilih težko govorimo o uporabnikih v tem smislu, da se sami prostovoljno vključujejo v to, ampak je to vezano na zakonodajo, med tem ko se pri osebni pomoči uporabniki sami odločajo, če se v svojih socialnih stiskah obračajo na centre za socialno delo. Midva bova govorila bolj v tem prvem sklopu javnih pooblastil.«*

*»To moje področje se vsebinsko deli na tri dele:*

- ❖ predkazenski postopek (na nivoju preiskave kaznivega dejanja, od policije, preko tožilstva in sodišča),*

- ❖ *po obsodbi (sodba je že pravnomočna, vendar kazen še ni nastopila) in*
- ❖ *samo prestajanje kazni (ves čas sodelujemo za zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ)).«*

*»Sodelovanje med centri za socialno delo in ZKPZ-ji poteka tako, da mi dobimo obvestilo o nastopu kazni in se povežemo z njihovo strokovno službo. Zavodi imajo to različno organizirano, eni imajo posebej socialne službe, drugi pa obsojence spremljajo v okviru pedagoškega dela. Bistvo vsega pa je, da že na začetku prestajanja kazni obsojenca začnemo pripravljati na odpustitev in reintegracijo v okolje. Kaj vse točno naj bi zajemalo to sodelovanje pa je zapisano v tezah, ki sem vam jih dal.«*

*»Centri za socialno delo pa izvajamo še dve obliki kazni brez odvzema prostosti. Gre za pogojno obsodbo z varstvenim nadzorom. Pa tudi v prekrškovnih postopkih, ko materialno ogroženi prosijo, da se jim globa spremeni v opravljanje družbeno-koristnega dela.«*

*»To je zelo kratko o tem, kaj jaz na tem področju počnem.«*

*»Zdaj pa še nekaj na kratko o organiziranosti centrov za socialno delo. Gre za dva različna modela, eden je tako imenovani specialistični, ki je uveljavljen na večjih centrih, takšnih, kot je naš. Naš Center je eden izmed največjih, saj nas je zaposlenih več kot 50 in delamo po področjih. Ta model ima tako dobre, kot slabe strani. Dobre so to, da prihaja do manj strokovnih napak, ker se lahko poglobiš v svoje področje in ga obvladaš do potankosti. Pri drugem modelu, tako imenovanem polivalentnem modelu dela centrov za socialno delo, ki je uveljavljen na manjših centrih, pa je na celem centru zaposlenih pet strokovnih delavcev in morajo pokrivati vsa področja. To je tako, kot biti splošni zdravnik. Poznati moraš vse bolezni in diagnoze, ampak nobene ne poznaš v podrobnosti. Pri takšnem delu prihaja do napak (postopkovnih).«*

*»To področje dela, v takšni obliki, obstaja samo na našem Centru za socialno delo.«*

**2. Kdo je ustanovil to področje dela?**

*»Ustanovitelj je vlada, oziramo država, izkušnje pa so pokazale na kakšen način bo področje dela potekalo. Področje dela se je oblikovalo tudi na podlagi Kataloga javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo. Področji na Centru je 13, to, s katerim se jaz ukvarjam, pa je eno izmed njih. Pri oblikovanju tega področja dela sem sodeloval tudi sam.«*

**3. Koliko časa to področje dela že obstaja/deluje?**

*»Jaz sam delam na tem področju že več kot 20 let, od leta 1988, na našem Centru pa to področje dela obstaja že od kar obstaja takšna organizacija Centra.«*

**4. Kakšna je zakonska podlaga za delovanje tega področja dela?**

*»Glavni zakon je Zakon o socialnem varstvu, poleg tega pa so za to področje dela pomembni še drugi zakoni, ki so zapisani v tezah, ki sem vam jih dal.«*

**5. Kakšni so cilji tega področja dela?**

*»Glavni cilji tega področja dela so, da bi se jih čim manj vrnilo v zapor, torej da bi bilo čim manj povratništva, da bi se koliko toliko normalno reintegrirali nazaj v okolje, skratka čim prejšnje reševanje njihovih socialnih stisk.«*

**6. Kdo financira to področje dela?**

*»Nekaj sredstev pridobimo iz državnega proračuna, nekaj pa jih pridobimo na podlagi občinskih programov.«*

**7. Kakšni so rezultati področja dela v primerjavi s statističnimi podatki za celotno Slovenijo?**

*»Jaz se s statistiko ne ukvarjam, zato ti podatki za konkretno naš CSD ne obstajajo. Moja ocena, ki mislim, da bi jo statistika potrdila je, da tisti, ki je enkrat povratnik,*

je na žalost vedno povratnik. Pa tudi, kdor je v mladosti bil v neki taki institucionalni obravnavi (rejniški domovi, vzgojni zavodi...), kasneje pogosto pristane v zaporu. Temu rečemo zavodski sindrom ali sindrom hospitalizma.«

**8. Kako so uporabniki zadovoljni?**

»Mislim, da so zadovoljni, ker imajo zelo pozitiven odnos. Jaz imam dve do tri pritožbe na leto pri podeljevanju socialne pomoči, mesečno pa imam primerov med 50 in 70. V teh 20 letih od kar delam sem imel tudi samo dva izredna strokovna nadzora socialne inšpekcije. Prišli so zaradi dveh konkretnih primerov, ker jim moje delo ni bilo po godu. Trenutno imam aktivnih zadev okoli 400, mesečno pa imam kontakt z 80 do 100 uporabniki. Torej toliko se jih pri meni v pisarni oglasi na mesec. Med ostalimi tisti mesec pač ni potrebe, pa pridejo naslednji mesec.«

**9. Ali se pri izvajanju pojavljajo kakšne težave?**

»Prejšnji mesec sem jaz sam dobil okoli 170 primerov družbeno-koristnega dela, ki je eno leto stalo in ga je treba v zelo kratkem času opraviti. Trenutno gre za preobremenjenost pri samem številu zaposlenih. V kratkem mi bo prišel pomagati še en dodatni zaposleni. Vsako leto imam 100 primerov več. Trenutno imam 409 aktivnih primerov. Prejšnje leto pa sem jih imel okoli 300.«

**10. Na kakšen način bi jih po vašem mnenju bilo mogoče odpraviti?**

»Z dodatnimi kadri.«

## **PRILOGA B: Intervju z go. Darjo Kovačič, socialno delavko na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik**

(Telefonski pogovor, 25. 5. 2010, 9.45)

### **1. Koliko področij dela deluje na Centru za socialno delo Ljubljana Vič-Rudnik in katera so?**

*»Na našem Centru za socialno delo znotraj osebne pomoči deluje 13 področij dela. Ta pa so: socialna pomoč, varstvo otrok in mladostnikov, varstvo družine, denarne socialne pomoči, varstvo oseb s posebnimi potrebami, varstvo odraslih nad 65 let, postpenala oz. varstvo odraslih storilcev kaznivih dejanj, to je področje na katerem dela gospod Jeraša, potem imamo še zasvojenosti z alkoholom, otroški dodatek, družinski prejemki za starševsko varstvo, rejništvo in posvojitve, imamo tudi svojo pravnico ter nega oziroma pomoč na domu in pa še Mladinsko središče Vič, ki je program.«*