

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klavdija Iskrač

Omejitve uveljavitve novega javnega menedžmenta v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klavdija Iskrač

Mentorica:izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

Omejitve uveljavitve novega javnega menedžmenta v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

Zahvala

Zahvaljujem se mentorici,izr. prof. dr. Ireni Bačliji Brajnik za nasvete, pomoč in vodenje skozi diplomsko nalogo.

Najlepše se zahvaljujem tudi svoji družini ter Nejcu za vse spodbude in potrpljenje.

Omejitve uveljavitve novega javnega menedžmenta v javni upravi

Koncept novega javnega menedžmenta je bil dlje časa prevladujoča paradigma, ki je zahtevala odprto, uporabnikom prijazno, ekonomično in uspešno javno upravo. Paradigma novega javnega menedžmenta je v 70-letih 20. stoletja počasi nadomestila Webrovo birokratsko organizacijo, ki se je na spremembe globalizacije, informatizacije in hitrih tehnoloških sprememb odzivala prepočasi predvsem pa po mnenju mnogih neučinkovito. Pri uvajanju podjetniške miselnosti v javno upravo je bilo potrebno poleg drugega v delovanje organizacije in zaposlenih uvesti načela merljivosti, merjenje rezultatov pa je težavno zaradi dolgoročnih ciljev organizacije, neznanega razmerja med vložki in iztržki ter nemerljivih rezultatov zaradi nedorečenosti, kaj so vložki in kaj iztržki. Zasebni sektor svojo uspešnost definira običajno le v finančnem smislu medtem ko javni sektor ne pozna takšnega enostavnega merila in po navadi vse, kar ne more ovrednotiti na takšen način opredeli za javno dobro. V diplomski nalogi se osredotočam na omejitve pri merjenju učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi, kjer kot študijo primera obravnavam javni raziskovalni zavod Pedagoški inštitut.

Ključne besede: novi javni menedžment, javna uprava, omejitve, merjenje, rezultati.

The limitations of exercising new public management in public administration

In the recent decades, the concept of new public management was the dominant paradigm, which required an open, users-friendly, economical and effective public administration. In the 70s of the 20th century, the paradigm of the new public management gradually replaced Max Weber bureaucratic structure. In the opinion of many, the structure was unresponsive and ineffective when dealing with big changes in globalization, informatization and rapid technological changes. When introducing the entrepreneurial mind-set into public administration, it is necessary to present to the organization and the employees the principles of measurement. Among other things, measuring the results in public administration is difficult due to the long-term objectives of the organization, the unknown relationship between the input and output and the non-quantifiable results as a consequences of disagreement what actually is input and output. Generally, private sector defines its success just in financial terms, while the public sector does not know such a simple criteria and usually defines everything that cannot be measured in that way as a public good. The thesis focuses on the limitations in measuring the efficiency and effectiveness of public administration, where I be using public research institute Educational Research Institute (ERI) as a case study.

Key words: new public management, public administration, limits, measurement, results.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI OKVIR	9
	2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA	9
	2.2 HIPOTEZE	9
	2.3 METODE IN TEHNIKE RAZISKOVANJA	9
	2.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	10
3	TEORETSKI NASTAVKI	11
	3.1 JAVNA UPRAVA	11
	3.1.2 Javni in zasebni sektor	12
	3.2 MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI	15
	3.3 NOVI JAVNI MENEDŽMENT	16
	3.3.1 Razvoj koncepta	16
	3.3.2 Bistvene lastnosti	17
	3.3.3 Glavne kritike	19
	3.4 UGOTA VLJANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI	20
	3.5 MERJENJE	22
	3.6 PARADOKS OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI	23
4	EMPIRIČNI DEL	28
	4.1 OPREDELITEV RAZISKOVANJA	28
	4.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	28
	4.3 PRAVNA PODLAGA	31
	4.4 POSLANSTVO IN CILJI JAVNEGA ZAVODA	31
	4.5 SKLEPNE UGOTOVITVE	33
5	ZAKLJUČEK	39
6	LITERATURA	41

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem z učinki za javni sektor	14
Tabela 3.2: Model klasičnega in novega javnega menedžmenta.....	19
Tabela 4.1: Opredelitev vložkov (input) in iztržkov (output)	33
Tabela 4.2: Konkretni primer merjenja ciljev na Pedagoškem inštitutu.....	34

KAZALO GRAFOV

Graf 4.1: Prikaz organizacijske sheme Pedagoškega inštituta	29
---	----

1 UVOD

Sodobna država je neločljivo povezana s kakovostno in učinkovito javno upravo. Uspešna in učinkovita vlada uresničuje z javno upravo vse tisto, kar si želijo državljani – *učinkovitost*, s čimer ciljamo na racionalno porabo proračunskih sredstev, *kakovost* – zagotavljanje pravnih storitev, odzivnost in enakopravnost ter *uspešnost*, ki se zrcali v zagotavljanju svobode, miru in varnosti ter nenazadnje tudi v doseganju zastavljenih ciljev (Andoljšek in Seljak 2005).

Kot pravi Bučar (1969, 92) je osrednji pojem vede o javni upravi *javni interes*, ki lahko postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju. Če želi družba zadovoljevati svoje potrebe oziroma potrebe svojih članov mora biti kot skupnost organizirana, saj se javni interes ne more uveljaviti brez organizacije (Haček in Bačlija 2007, 29).

Javna uprava kot jo poznamo danes je skozi zgodovino imela različne oblike. Države so skozi čas izgubljale nekatere naloge in hkrati pridobivale nove. Po analizi, ki jo je izvedel OECD leta 1999 so strokovnjaki prišli do ugotovitev, da je se vloga in funkcija javne uprave v letih med 1960 in 1970 bistveno razširila, predvsem kot sredstvo za izboljševanje infrastrukture, ojačenja državne blaginje ali za zagotovitev zaposlovanja (Ferfila in drugi 2002). Posledično je začela javna uprava posegati skoraj v vse sfere življenja in aktivnosti državljanov.

Reformo javnega sektorja so pospeševali tako zunanji kot notranji dejavniki. Svet globalizacije, avtomatizacije, informatizacije in tehnološke revolucije na eni strani je zahteval spremembe, ki jih Webrova hierarhična, toga in predvidljiva struktura ni bila zmožna uspešno izvrševati. Prav tako je ekspanzija aktivnosti države povzročila občuten porast javnega sektorja, s povečanimi stroški in številom javnih uslužbencev. Krčenje gospodarstva glede na povečan obseg javne uprave je do sredine 80-ih let oslabilo zmožnosti vlad za pokrivanje visokih stroškov blaginje (Ferfila in drugi 2002, 84). K temu lahko dodamo tudi zahteve po kvalitetnih storitvah, demografske spremembe, spremembe politične kulture in zapuščino predhodnih reform (Kernaghan 2000, 4).

Začetki koncepta novega javnega menedžmenta segajo v čas 70-ih let prejšnjega stoletja, v obdobje vladanja Margaret Thatcher v Veliki Britaniji in Reaganove administracije v ZDA. Koncept novega javnega menedžmenta je klasičnim tradicionalnim načelom zakonitosti, enakosti, profesionalnosti, nevtralnosti, odgovornosti in neodvisnosti dodal

razsežnosti sodobne uprave; kot so usmerjenost k uporabnikom, uspešnost, ekonomičnost, prilagodljivost in odprtost (Kovač 2001, 178).

Z uvajanjem skupka modernih teorij novega javnega menedžmenta, ki sloni na uvajanju podjetniške miselnosti v javno upravo, je bilo potrebno med drugim v delovanje zaposlenih in organizacije uvesti načela merljivosti, učinkovitosti, uspešnosti ter prilagodljivosti njihovega dela. Takšne spremembe imajo dolgoročne posledice za javni sektor, saj v veliki meri spreminjajo sistem ter organizacijo delovanja (Ferfila in drugi 2002, 144–145).

Kljub temu pa moramo opozoriti oziroma se zavedati, da so cilji delovanja javnega sektorja precej različni od ciljev v zasebnem sektorju. Delovanje v javnem sektorju je namenjeno zadovoljevanju javnega interesa medtem ko se v zasebnem sektorju osredotočajo na zadovoljevanje potreb potrošnikov.

Zaradi omenjenega razloga, način merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju ne bi smel biti identičen tistemu v zasebnem sektorju oziroma bi moral vsebovati zavedanje o njegovih omejitvah. Učinkovitost je v tehnološkem pojmovanju opredeljena kot "razmerje med porabljenimi sredstvi in učinki" (Andoljšek in Seljak 2005, 14). Vendar cilji v javnem sektorju niso opredeljeni finančno, s tem mislimo na dobiček ali druge donose na sredstva. V ta namen je potrebno določiti merljive cilje, ki jih določa poslanstvo organizacije in spremljati njihovo doseganje.

V svojem diplomskem delu me bo zanimalo predvsem, ali lahko uspešnost in učinkovitost v javni upravi merimo na identičen način kot v zasebnem sektorju. Izhajala bom iz že omenjene predpostavke, da vsega v javnem sektorju ne moremo izmeriti kvantitativno oziroma številčno. Ravno zaradi poslanstva javnega sektorja, ki zajema mnogotere cilje, je težko določiti en sam sintetičen kazalnik kot je na primer rentabilnost, ki bi podal celostno oceno uspešnosti javne uprave (Andoljšek in Seljak 2005, 164). Prav tako bom poskušala podati praktične primere iz literature ter iz svojega raziskovalnega dela, na katere prepreke oziroma omejitve naletimo, ko želimo meriti učinkovitost in uspešnost v javnem sektorju.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilj diplomskega dela

V diplomskem delu želim s pregledom literature in na podlagi konkretnega primera javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut predstaviti, da zgolj merjenje učinkovitosti delovne uspešnosti v javni upravi, ki je eden izmed poudarkov oziroma indikatorjev koncepta novega javnega menedžmenta v javnem sektorju ni najbolj smotrno in smiselno, če ob tem ne zavedamo širšega poslanstva in pomena javnega sektorja. Želim pokazati, da imamo pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju težavo merjenja nekvantitativnih ciljev, težavo določanja vložkov ter iztržkov ter opozoriti na pojav, namernih kot tudi nenamernih napak, ki se pojavljajo pri merjenju delovne uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju.

2.2 Hipoteze

Glavno raziskovalno vprašanje, ki me bo vodilo skozi diplomsko delo je sledeče:

Ali lahko uspešnost in učinkovitost v javnem sektorju merimo na enak način kot v zasebnem sektorju?

Na podlagi raziskovalnega vprašanja sem izpeljala dve hipotezi, ki ju bom skozi empiričen del preverjala:

H1: Ciljev v javni upravi je veliko in ti so velikokrat težko numerično merljivi.

H2: Uspešnost v javni upravi je težko objektivno meriti in ovrednotiti.

2.3 Metode in tehnike raziskovanja

Hipotezi bom preverjala skozi različne kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike. Diplomsko delo je sestavljeno iz študije relevantne literature, analize in interpretacije primarnih ter sekundarnih virov ter študije primera, ki vključuje podrobno analizo Poslovnega poročila Pedagoškega inštituta za leto 2016. Uporabljene metode in tehnike so v nadaljevanju opisane bolj podrobno:

- *Analizo in interpretacijo primarnih virov (zakonov, ustavnih aktov, drugih pravnih virov) bom uporabila v empiričnem delu naloge pri analizi organizacijske strukture, pravne podlage, ciljev in dejavnosti izbranega primera javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut.*

- *Analizo in interpretacijo sekundarnih virov* (strokovne knjige, spletni viri) bom uporabila predvsem v teoretičnem delu diplomske naloge za pojasnitev osnovnih pojmov kot so javna uprava, javni in zasebni sektor, koncept novega javnega menedžmenta itd.
- *Deskriptivna (opisna) metoda* bo uporabljena skozi celotno diplomsko delo za predstavitev in opis pojmov, ki jih preučujem.
- *Študija primera* bo izvedena na izbranem javnem raziskovalnem zavodu Pedagoški inštitut zaradi boljše ponazoritve teoretičnega dela.

2.4 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo bo sestavljeno iz treh večjih poglavij, in sicer iz uvodno-metodološkega dela, ki bo posvečen predvsem pojasnitvi in namenu diplomskega dela, ciljem preučevanja, raziskovalnem vprašanju ter pojasnitvi metodologije. Sledil bo teoretični del, kjer bodo predstavljeni ključni pojmi za razumevanje naloge: javna uprava, primerjava med javnim in zasebnim sektorjem, paradigma novega javnega menedžmenta, način merjenja v javni upravi ter omejitve oziroma paradoksi merjenja učinkovitosti v javni upravi.

V empiričnem delu z zaključkom bom na konkretnem primeru javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut predstavila (ne)smiselnost samo kvantitativnega načina merjenja učinkovitosti in uspešnosti, ki je eden izmed pomembnejših indikatorjev koncepta novega javnega menedžmenta. V ta namen bom najprej preučila organizacijsko strukturo in pravno podlago javnega zavoda Pedagoški inštitut. Za opredelitev organiziranosti Inštituta in pravne podlage bom preučila dva interna akta, to sta *Sklep o ustanovitvi javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut* (Ur. l. RS 47/11), ki je ustanovni akt ter *Statut Pedagoškega inštituta*. Podatke pa bom črpala tudi iz *spletne strani Pedagoškega inštituta*.

Nato bom na podlagi teh podatkov skušala razbrati in čim bolj natančno opredeliti cilje izbranega javnega zavoda (po zakonu, ustanovnem aktu ip.), hkrati pa bom tem ciljem slušala pripisati potrebne vložke ter nastale iztržke. Iz Poslovnega poročila Pedagoškega inštituta me bodo zanimali predvsem podatki o načinu merjenja lastne delovne uspešnosti ter omejitve in zadržki, s katerimi se srečujejo. Na koncu bodo podane sklepne misli in zaključek.

3 TEORETSKI NASTAVKI

3.1 Javna uprava

Definicij javne uprave je ravno toliko kot je avtorjev, ki se ukvarjajo s področjem preučevanja javne uprave. Pomembno je, da pri definiciji uprave in upravljanja upoštevamo vse razsežnosti in bistvene značilnosti, saj je postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu lahko zahtevna naloga, ki ji grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja (Haček in Bačlija 2007). Vseeno pa je mogoče opredeliti pojem javne uprave glede na osnovne elemente, ki se v literaturi nenehno ponavljajo in glede katerih so si avtorji bolj ali manj enotni.

Bučar (1981) upravljanje označi kot odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti potrebam. Proces upravljanja naj bi tvorila odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih za doseg teh ciljev, uprava je tako le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Šmidovnik (1985) pravi, da je upravljanje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji do določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije. Rakočević in Bekeš (1994, 26–27) smisel javne uprave predstavita preko njenih značilnosti:

- a) *Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.*
- b) *V upravo sodijo povezovanje, usklajevanje, usmerjanje, načrtovanje in organiziranje drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost, to so zbiranje, obdelava, analiza, in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.*
- c) *Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so v upravi nadrejeni in katerim je uprava za svoje delo odgovorna.*
- d) *Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja.*

Opređeljene definicije sodijo v koncept sodobne javne uprave, kjer klasične oblastne naloge države predstavljajo le njen manjši del. Sodobna država vse bolj postaja skupnost javnih služb, odpirajo se nova področja, kjer uprava ni samo nosilec oblastne funkcije, ampak tudi sredstvo za reševanje družbenih problemov kot so strokovno-tehnične, servisne in pospeševalne funkcije (Bačlija 2016, 13).

Šmidovnik (1998, 1070–81) je za elemente, ki določajo javno upravo opredelil naslednje: država deluje preko svoje javne uprave, organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije, funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb. Bistven element je tudi odgovornost resornih ministrstev in vlade, financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov, za javno upravo velja upravno, deloma pa tudi civilno pravo. Navsezadnje je element, ki opredeljuje javno upravo tudi uslužbenki sistem.

V Sloveniji v javno upravo po Šmidovniku (1985) sodijo:

- 1) državna uprava, ki predstavlja osrednji teritorialni upravni sistem in instrument za izvajanje njenih oblastnih funkcij,*
- 2) lokalna samouprava, ki predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem in je način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temeljijo na lokalni skupnosti,*
- 3) javne službe, ki označujejo tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema,*
- 4) javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva država in vanj sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje.*

Danes javna uprava ni več zaprt weberjanski sistem, ki bi samo izvrševal politične odločitve, ampak naj bi s svojo specializacijo in ostalimi birokratskimi prednostmi tvoril sistem zadovoljevanja družbenih potreb. Aktivnosti v javni upravi se izvajajo z obema najpomembnejšima sogovornikoma javne uprave, to sta politika in civilna družba. Nikoli prej odnos s civilno družbo ni bil tako visoko institucionalizirano inkluziven kot je danes (Bačlija 2016, 14).

3.1.2 Javni in zasebni sektor

Opređelitev javnega sektorja v smislu ločitve od zasebnega sektorja ni povsem jasna. Setnikar Cankar (1997, 73) javni sektor opredeli kot *"zbir vseh javnih organizacij, ki*

opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem."

Če želimo prikazati, do kod je aplikacija podjetniških načel v upravljanje javnega sektorja možna, moramo najprej opredeliti bistvene razlike med javnim in zasebnim sektorjem. Zasebni sektor po navadi zagovarja stališče, da razlike med omenjenima sektorjema niso bistveno različne, medtem ko druga smer v javni sferi zastopa mnenje, da je glavna razlika pri upravljanja v javnem sektorju vpliv politike in zastopanje javnega interesa (Eliassen in Kooiman 1993, 5).

Osborne in Gaebler (1992) sta navedla naslednjih pet razlik med sektorjema:

- motiv delovanja vodilnih v javnem sektorju je reelekcija, v privatnem sektorju dobiček,
- finančne vire predstavljajo davki ali kupnina,
- gonilo delovanje je monopol ali konkurenca,
- poslanstvo zajema dobra dela, zagotavljanje enakosti ali dobiček,
- način odločanja je zakonsko omejen ali prost.

Najpomembnejša razlika med zasebnim sektorjem in javnimi organizacijami je po mnenju Druckerja (1990, 107) na področju uspešnosti, saj prvi uspešnost definira običajno le v finančnem smislu, kar je po eni strani preozko, po drugi pa zelo konkretno. Nepridobitni sektor ne pozna takšnega enostavnega merila in po navadi se vse ostalo, kar ne moremo ovrednotiti na takšnem način, opredeli za javno dobro.

Brejc (1995, 43) pravi, da razlike ne smejo onemogočiti pregleda nad stičnimi točkami med sektorjema, ki so v mešanju funkcij zagotavljanja in izvajanja javnih storitev tudi v zasebnem sektorju z zaračunavanjem storitev in produktov uporabnikom, v odvisnosti zasebnega sektorja od političnih odločitev in v obveznosti spoštovanja predpisov javnega prava za dejavnosti javnega pomena tudi za zasebni sektor.

O zasebnih dobrinah govorimo, ko se korist od potrošnje posamezne dobrine omejuje le na posameznika, ki jih troši. Če koristi od potrošnje enote dobrine troši skupaj več potrošnikov in to na način, da le ta potrošnja enega v ničemer ne omejuje količine ali kakovosti drugih potrošnikov pa govorimo o javnih dobrinah. V potrošnji čiste privatne dobrine obstoji rivalstvo, medtem ko je za javne dobrine značilno nerivalstvo ter

neizključenost, posameznika namreč ni mogoče izključiti od uživanja javne dobrine, zato tudi ni možno določiti ceno dobrine (Ferfila 1994, 19–20).

Tabela 3.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem z učinki za javni sektor

Javni sektor	Zasebni sektor	Posledice za javni sektor
monopol	konkurenca	ni tržnih spodbud k zmanjševanju stroškov in večji učinkovitosti ter kvaliteti storitev
slabo opredeljeni cilji	jasen cilj dobička	nedoslednosti izvajanja ciljev, oteženo merjenje uspešnosti
mandatna imenovanja vodilnih	relativna trajnost mandatov	onemogočeno strateško planiranje
odprtost za vplive politike	relativna odmaknjenost od politike	občutljivost
predpisi	le nujna regulativa	omejenosti funkcij
proračun	zaračunavanje produktov in storitev	samozadostnost
zagotavljanje javnih dobrin s teoretično enakostopnostjo	individualnost dobrine po tržnih zakonitostih	vzrok za obstoj sektorja

Vir: Brejc (1995, 43).

Ekonomisti so pozorni predvsem na dve skupini razlik med produkcijo v javnem ter zasebnem sektorju, in sicer na *organizacijske* in *individualne spodbude* (Ferfila 1994, 90–93). Organizacijsko gledano je pomembna odsotnost skrbi o bankrotu in konkurence, ki sicer daje možnost izbire in oblikuje spodbudo in motivacijo. Individualno je z omejenimi mehanizmi vplivanja na plačo in odpovedne politike zmanjšana motivacija zaposlenih.

Ne nepomembno ni tudi dejstvo, da javni sektor s formuliranjem politik (in)direktno in (ne)namensko vpliva na aktivnosti zasebnega sektorja. Vlada ima možnost prisile, ki ga zasebni sektor nima, saj so v zasebnem sektorju vse menjave in procesi prostovoljni (Ferfila 1994, 14–15).

Omenimo tudi razliko v razumevanju upravljanja v javni sferi in upravljanja v ekonomskem smislu oziroma upravljanja v zasebnem sektorju. Ključna razlika se skriva v besedi "*javno*." Proces javnega upravljanja poteka v javno-pravnih skupnostih (v najširšem pojmovanju je to država, v manjšem pa lokalne skupnosti), ki delujejo na podlagi politične

oblasti in v demokratičnih ureditvah skrbijo za zadovoljevanje potreb celotne družbe (Brezovšek in Bačlija 2010, 18–19).

Razlike med upravljanjem v javni in zasebni sferi so v načinu sprejemanja odločitev za izvrševanje. V zasebnem sektorju so odločitve sprejete na podlagi strategije podjetja ali kakšnega drugega krovnega akta, v javnem pa so odločitve sprejete na najvišji politični ravni, predvsem v koalicijskih pogodbah, ki naj bi vsebovale tiste družbene norme, ki jih večina ljudi v določenem trenutku podpira (Brezovšek in Bačlija 2010, 20). V najširšem razumevanju je v javnem upravljanju lastnik družba kot celota oziroma vsi državljani, izvršilna veja oblasti pa je njen upravljalec.

Ferfila (1994, 15) pravi, da je razlika med javnim in zasebnim sektorjem le v tem, da "podjetniki v zasebnem sektorju iščejo profit z zadovoljevanjem potreb potrošnikov, v javnem pa pridobivajo glasove z zadovoljevanjem interesov državljanov."

Adizes (1989) celo meni, da ni razlik med javnimi in zasebnimi organizacijami, zanj so v enih bolj poudarjene določene funkcije, v drugih pa druge funkcije.

- Pri javnih organizacijah naj bi bile bolj poudarjene proizvodne funkcije s postavljanjem ciljev in vrednotenjem ter administrativne funkcije z oblikovanjem in vzdrževanjem organizacijske strukture.
- Pri zasebnih organizacijah so bolj poudarjene podjetniške funkcije z odkrivanjem podjetniških priložnosti, oblikovanjem odnosa z okoljem in izogibanjem stresom.
- Niti pri javnih niti pri zasebnih organizacijah pa niso dovolj razvite integrativne funkcije motiviranja zaposlenih.

3.2 Menedžment v javni upravi

Menedžment ima v slovenščini različne sinonime kot so upravljanje, poslovanje, ravnanje in zagotavljanje. V širšem pomenu razumemo menedžment kot zagotavljanje ciljev organizacije in v ožjem smislu kot vodenje ter vplivanje na posameznike in skupine v organizaciji. Naloga menedžerjev je, da zagotavljajo opredeljenost problema, njegovo analizo, opredelitev možnih rešitev in izbor alternativ. S temi koraki omogočajo, da organizacija načrtuje izvedbo, jo spremlja in na koncu ugotavlja morebitne dosežke (Možina 2003, 16–24).

Koncept menedžmenta v javni upravi se tesno povezuje s paradigmo novega javnega menedžmenta, vendar moramo poudariti, da je menedžment v javni upravi širši pojem, ki

vključuje tudi druge pristope kot je nova javna služba, odprta uprava ipd. (Bačlija 2016). V procesnem smislu je menedžment v javni upravi zgodovinsko najbolj povezan s Fayolom (1841–1925) in Taylorjem (1856–1915).

Fayol, katerega štejemo med utemeljitelje menedžmenta v javni upravi je k razumevanju prispeval 14 načel menedžmenta in pet osnovnih funkcij menedžmenta: načrtovanje, organiziranje, vodenje, koordiniranje in kontroliranje (Fayol 1930).

Taylor je nadgradil Fayolove izsledke in racionalizacijo dela še potenciral. Njegov znanstveni menedžment oziroma mikromenedžment je utemeljen na organizacijah zasebnega sektorja, ki je s svojimi natančnimi meritvami gibov predvidel najboljši način izvedbe delavčeve naloge, je bil hitro označen za industrijsko dehumaniziranje delavca. Novi javni menedžment je po mnenju Pollita (2004) neposredni potomec znanstvenega menedžmenta, ki pa je v popolnem nasprotju z načeli šole človeških pristopov.

Najpomembnejši avtor menedžmenta v javni upravi pa je vsekakor Max Weber (1864–1920) in njegova paradigma birokratske organizacije, ki je do 70. let prejšnjega stoletja predstavljala najbolj prevladujoč organizacijski model. Tri ključne elemente, ki jih mora vsebovati birokratska organizacija so hierarhija, delitev dela in brezosebnost pravil.

Poleg nekaterih ostalih paradigem in pristopov zaradi številnih družbenih sprememb kot so premik v postindustrijsko družbo, vpliv globalizacije, tehnizacija, povečana specializacija, nepredvidljivost, kompleksnost okolja itd., je v 80. letih v ospredje stopil novi javni menedžment oziroma novo upravljanje javnega sektorja, ki ga poznamo pod kratico NUJS, o katerem bo govora v nadaljevanju (Hughes 2003).

3.3 Novi javni menedžment

3.3.1 Razvoj koncepta

Včasih je okolje, v katerem je delovala javna uprava, veljalo za stabilno, predvidljivo ter brez kakršnihkoli večjih pretresov. Birokratske organizacije so bile takšnemu okolju s svojim rutiniranim načinom dela prilagojene. Dandanes živimo v hitro spreminjajočem se svetu, kjer so zahteve porabnikov vse večje, upravne naloge pa vse bolj kompleksne. Vse to je botrovalo k spremembi uprave iz birokratske institucije v podjetniško (Rus 1999).

Nastanek koncepta novega javnega menedžmenta (ang. New Public Management) sega v 70. leta prejšnjega stoletja, ko so konservativni ekonomisti menili, da vlada in njena uprava omejujeta ekonomsko svobodo in rast. Pojavila se je ideja, da bi z zmanjševanjem vloge

uprave in z vstopom nekaterih zasebnih podjetij v proces zagotavljanja javnih storitev dosegli učinkovitejše storitve kot tudi ekonomsko rast (Hughes 2003). Drugi avtorji menijo, da je bila priložnost za razvoj novega javnega menedžmenta ravno nafta kriza in posledičen izpad prihodkov države, ki je tako vedno težje zagotavljala javne storitve (Bevir 2007).

Ob navidezno prevladujočih ekonomskih razlogih za spreminjanje načel upravljanja javnega sektorja, je pomembno poudariti tudi jasne potrebe po uravnoteženju ključnih vrednot javne uprave, s čimer mislimo predvsem na kvaliteto dela, integriteto, zanesljivost in učinkovitost institucij javnega sektorja ter njihovih dejavnosti (Toonen in Raadschelders 1997).

K reševanju problema so pristopili v raznih oblikah privatizacije in korporativnega menedžmenta, kasneje pa sta se kot pomembna dejavnika pojavila še informatizacija in tehnizacija (Brezovšek in Bačlija 2010). Novi dejavniki so povzročili kompleksnejše okolje, ki je zahtevalo hitrejšo, fleksibilnejšo odzivanje organizacij v zasebnem sektorju. S pojavom globalizacije se je trg razširil na ves svet, v katerem so se podjetja morala soočiti s cenejšimi tekmeci in bila prisiljena preučiti stroške ter stare delovne prakse (Flynn in Strehl 1996, 8–19).

Pomembno je poudariti tudi moč storitvene industrije v Evropi v zgodnjih 80. letih 20. stoletja, ki je postajala vedno bolj tekmovalna. Podjetja so tekmovala tako v ceni kot tudi v odnosu do strank. To je imelo vpliv tudi na javni sektor in sicer v pričakovanju državljanov, da bo tudi zagotavljanje javnih storitev kakovostno, hkrati pa je postalo očitno, da obstajajo boljši načini zagotavljanja storitev kot je birokratska organizacija (Flynn in Strehl 1996).

3.3.2 Bistvene lastnosti

Novi javni menedžment v širšem smislu predstavlja skupek načel, ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega v javni sektor. Novo upravljanje javnega sektorja predstavlja

"novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom ter splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor" (Ferfila in drugi 2002, 175).

Bistvo novega javnega menedžmenta je teoretično prvi opredelil Hood (1995), ki je po britanskih izkušnjah povzel različne pristope, cilje in ukrepe modernizacije javnega sektorja v sledečih sedmih točkah:

1. usmeritev na profesionalni menedžment,
2. uvedba standardov in merjenja uspešnosti,
3. izhodna kontrola,
4. decentralizacija,
5. konkurenca,
6. poslovne metode dela in
7. ekonomična poraba virov.

S pojmom novi javni menedžment označujemo reformo javnega sektorja, ki je sledila vzoru zasebnega sektorja in ima svoje začetke v neoliberalnih režimih. Pri tem se največkrat omenja vlada Margaret Thatcher v Veliki Britaniji in Reaganovo predsedovanje v ZDA (Brezovšek in Bačlija 2010). Konec 80. let se je paradigma začela uveljavljati pod različnimi imeni kot so "*managerializem*" (Pollitt 1993), "*tržno usmerjena javna uprava*" (Lan in Rosenbloom 1992), "*postbirokratska paradigma*" (Barzelay 1992), "*novi javni menedžment*" (Hood 1991) ter "*podjetniško vladanje*" (Osborne in Gaebler 1992).

Kljub različnim pojmovanjem govorimo o istem fenomenu, post birokratskem načinu upravljanja javnega sektorja, pri katerem je poudarek na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti, kar je mogoče doseči z uvajanjem menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov (Bačlija 2015). Včasih je javna uprava delovala ne ozirajoč se na potrebe uporabnikov, danes pa si uprave prizadevajo za vzpostavitev bolj "*odprtega in decentraliziranega modela upravljanja, ki naj bi nadomestil klasično, praviloma togo hierarhijo*" (Kovač 2000, 208).

Temelja značilnost novega javnega menedžmenta ni ustvarjanje dobička ali razpolaganje z njim po lastni presoji, kar je značilnost menedžmenta v zasebnem sektorju, ampak vlaganje dobička nazaj v dejavnost organizacije. Za novi javni menedžment je značilno uvajanje tekmovalnosti z namenom odstranitve monopolnih izvajalcev in s tem spodbuditev razvoja konkurence. Drobitev velikih birokratskih enot na manjše, saj so takšne enote preglednejše in fleksibilnejše ter spodbujanje večje produktivnosti, s čimer se želi doseči večja motivacija z elementi podjetništva, ki naj bi posledično zmanjšala stroške

(Brezovšek in Bačlija 2010, 85–86). Hughes (2003) pravi, da naj bi novi javni menedžment slonel na rezultatih, vendar ob tem ne predpisuje načinov, kako jih doseči.

Novi javni menedžment želi torej narediti javni sektor manj različen od zasebnega sektorja z vidika osebja, strukture nagrad in metod, po katerih funkcionira že omenjeni zasebni sektor. Novi javni menedžment želi presegati weberjansko birokratsko rigidnost, neučinkovitost in pomanjkljive javne storitve (Ferfila in drugi 2011, 105).

Kot bomo lahko videli v naslednji tabeli se novi javni menedžment od klasičnega modela javnega upravljanja razlikuje v osredotočanju na druge cilje.

Tabela 3.2: Model klasičnega in novega javnega menedžmenta

Klasični model javnega upravljanja	Model novega javnega menedžmenta
pravila	cilji in rezultati
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem	Inovativnost
odprtost	Tajnost
pritožbe s pogajanjem	pritožbe z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane (1995, 195).

V definiciji novega javnega menedžmenta se skriva več modelov: od neotaylorizma z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor, uvoza poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor do novega javnega menedžmenta sredstva za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham in Horton 1996).

3.3.3 Glavne kritike

Kritike paradigme novega javnega menedžmenta so številne, Kovačeva (v Brezovšek in Haček 2003, 183) meni, da je vsem kritikom skupno to, da v osnovi ne ugovarjajo konceptom novega javnega menedžmenta, ampak posameznim vladam kot nosilcem oblasti upravnih reform očitajo njegov način izvajanja.

Pollitt (2001) je ob 20-letnici novega javnega menedžmenta opozoril, da le ta res predstavlja novo paradigmo, a ne enotno. Obstajajo namreč ključne razlike med načrti in izvedbeno ravno, celo v državah nosilkah novega javnega menedžmenta, prav tako se zanemarija molk oziroma odpor nekaterih držav kot so na primer Japonska. Omeni pa tudi očitek, da se pri izvajajočih reformah, ki se ne tičejo povsem koncepta novega javnega menedžmenta te povsem ignorira kot so na primer proračunske reforme, področje javnih uslužbencev ali upravni postopki.

Osredotočili se bomo na štiri glavne kritike novega javnega menedžmenta. Prvi očitek je vezan na veliko navdušenje, ki ga je prinašal koncept in hkrati pomanjkanje njegove vsebine. Zaradi možnosti širokega spektra menedžerskih metod iz zasebnega sektorja so nekateri avtorji paradigme novega javnega menedžmenta dodajali orodja po svoji presoji ali pa druga povsem zanemarili. Ravno zaradi tega je koncept novega javnega menedžmenta izgubljal svojo prepoznavnost, saj je bil nič in vse obenem (Brezovšek in Bačlija 2010, 93).

Naslednja kritika se tiče glavne obljube reforme, ki naj bi jo prinašal novi javni menedžment. Hood (1991) je v svojih izsledkih evalvacij reforme uprave ugotovil, da le ta "ni uspela zmanjšati stroške na enoto javne storitve oziroma dobrine." Po mnenju avtorjev kot je Nethercote (1989) so s pomočjo ukrepov zmanjševanja finančnih virov javnim organizacijam, dosegli zgolj nestabilnost v sistemu, nikakor pa ne merljivih končnih rezultatov.

Tretja kritika novemu javnemu menedžmentu očita, da ta ne zagovarja javnega dobrega, ampak je zgolj vzvod za zadovoljevanje ozkih, partikularnih interesov. Novi javni menedžment naj bi bil orodje izbrane upravne elite, ki si želi uzurpirati še več moči in doseči napredovanje v sistemu javnih uslužbencev (Bačlija 2015, 67).

Kot zadnji, tudi največkrat izražen očitek pa je vezan na (ne)univerzalnost paradigme novega javnega sektorja. Zaradi različnih poudarkov reforme, so se v nekaterih državah ukvarjali s privatizacijo, v drugih pa z decentralizacijo ali debirokratizacijo. Pollitt (2001) tako poleg pomanjkanja konvergence teoretičnega diskurza o novem javnem menedžmentu omenja še pomankanje konvergence praktične implementacije.

3.4 Ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti

Cilj upravnega delovanja je doseči spremembe v sistemskem okolju oziroma spremembe v sistemu samem. Zanima nas, ali je bil cilj dosežen ali ne, v kakšni meri je bil dosežen in kateri dejavniki so bili vzrok za morebiten (ne)uspeh. O uspešnosti oziroma neuspešnosti upravnega delovanja govorimo, kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bil zastavljen cilj dosežen ali ne, kadar pa si postavimo vprašanje, ali je bila do cilja izbrana najkrajša in najcenejša pot, pa govorimo o ekonomičnosti upravnega delovanja (Haček in Bačlija 2007, 61).

Pri ocenjevanju in postavljanju ciljev gre v bistvu za dve fazi istega upravnega krogotoka. Za vsako oceno namreč potrebujemo kriterije, postavljanje kriterijev pa je odvisno od ocenjevalcev. V upravi se pod vse večjim vplivom tehnoloških pojmovanj za ocenjevanje upravnega delovanja uporablja merjenje učinkovitosti (Haček in Bačlija 2007). Kot smo že dejali, je v tehniki učinkovitost opredeljena kot razmerje med vložkom (input) in iztržkom (output).

Pri ocenjevanju upravnega delovanja naletimo na težave, saj merila za uspešnost, ekonomičnost ter učinkovitost po navadi zelo težko izdelamo, ker se predmet merjenja v upravi ne da izraziti kvantitativno. Prav tako v upravi nastopa cela vrsta udeležencev, ki ne sprejema enotnih meril, tudi če je enotna merila sploh možno izdelati. Tako pridemo do spoznanja, da je objektivno ocenjevanje upravnega delovanja, ki ga poznamo iz tehničnih procesov utopija oziroma kot pravi Bučar (1981) je ocenjevanje upravnega delovanja v veliki meri področje tistih, ki imajo od določene ocene korist in imajo potrebno družbeno moč, da svojo oceno vsilijo.

Merjenje ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev, pa tudi jasnosti tehnologije in vzročnih povezanosti za dosego teh ciljev (Thompson 1967, 86). Takšno merjenje nam poda dokaj točne in objektivne podatke, ki so medsebojno tudi primerljivi. Glavna težava pri merjenju učinkovitosti v javni upravi je ravno ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti vložka niti iztržka, saj imamo na obeh straneh razmerja opraviti z vrednotami, ki niso količinsko izmerljive ali drugače objektivno opredeljive. Gre namreč za različne koristi, težnje, vrednote, kratkoročne in dolgoročne interese, ki niso ne izmerljivi, niti primerljivi, niti se ne dajo denarno ovrednotiti (Haček in Bačlija 2007).

Kriterij uspešnosti je v javni upravi pomembnejši od kriterija učinkovitosti. V upravnem delovanju se izraz učinkovitost uporablja za sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna, učinkovitost pride do izraza predvsem takrat, ko je cilj jasen in

tehnika za dosego znana, kar je značilno za tehnične vede. V takih primerih, se pogosto vprašanja uspešnosti sploh ne postavlja, učinkovitost pa postaja sinonim za uspešnost (Bučar 1981, 410–418).

3.5 Merjenje

Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti je merjenje, saj kar merimo, tudi naredimo. Spremljanje delovanja je prvi pogoj vsakega vrednotenja in bistvena prvina uvedbe sprememb v delovanje vsakega sistema, tudi v javno in državno upravo (Žurga v Ferfila in drugi 2002, 101).

Merjenje delovanja je potrebno uvesti tako na nivoju posameznega zaposlenega, v smislu obsega dela kot tudi glede na kakovost opravljenega dela, v enoti časa. Opredeliti je treba posamezne procese in rezultate le teh, seveda ob upoštevanju dejstva, da so stranke tako notranje kot zunanje. Na podlagi tega lahko ugotavljamo učinkovitost in kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote, celo organizacije in tudi celotnega sistema uprave (Žurga v Ferfila in drugi 2002, 100).

Sedaj bomo nanizali nekaj razlogov, zakaj je merjenje pomembno.

- Če ne merimo rezultatov, ne moremo razlikovati uspeha od neuspeha.
- Če ne znamo prepoznati dosežkov, jih ne moremo nagrajevati.
- Če ne znamo nagrajevati dosežkov, potem verjetno nagrajujemo neuspehe oziroma slabo delo.
- Če ne znamo prepoznati dosežkov, se iz njih ne moremo učiti.
- Če ne znamo prepoznati slabega dela, ga ne moremo popraviti.
- Če znamo rezultate prikazati, lažje dosegamo podporo javnosti.

Merilo delovne izvedbe je količinsko opredeljeno merilo, ki se določi za spremljanje delovne izvedbe. To opredeljuje raven, na kateri je določena delovna izvedba sprejemljiva ter zadovoljiva in hkrati določa tudi raven, pod katero delovna izvedba ni več sprejemljiva (Florjančič in Vukovič 1998).

Kazalniki oziroma indikatorji so nadomestne količinske mere, ki jih uporabljamo kadar rezultatov delovanja ni mogoče meriti neposredno. Kazalniki so potrebni tako iz notranjih kot tudi zunanjih razlogov, za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti. Izidi uporabe

indikatorjev delovanja lahko povečajo storilnost ter kakovost izvedbe, izboljšajo ugled organizacije in izboljšajo sam informacijski sistem organizacije (OECD 1996).

Merila in kazalnika delovanja morajo imeti predvsem dve značilnosti. Biti morajo zanesljivi in zagotavljati enake izide ob njihovi vsakokratni uporabi ter dejansko meriti tisto, kar bi morali (Žurga v Ferfila in drugi 2002, 108).

Če želimo delovno izvedbo meriti, jo moramo vedno primerjati z nekim standardom delovne izvedbe. Merila in kazalniki delovanja se uporabljajo za iskanje najboljše možnosti delovanja in omogočajo določitev standardov, ki zagotavljajo enako kakovost storitev za vse uporabnike, ne glede na kraj uporabe. Zelo pomembno pa je tudi spremljati porabo sredstev glede na obseg in kakovost storitev (Setnikar Cankar 1998).

3.6 Paradoks ocenjevanja delovne uspešnosti

Kot smo že omenili, je eden izmed glavnih poudarkov paradigme novega javnega menedžmenta merjenje iztržkov (output) ter ciljev (outcome), z namenom povečanja uspešnosti in učinkovitosti, tako zaposlenih kot organizacije same. Vseeno pa vedno več evalvacijskih študij kaže, da so številni poskusi k rezultatom usmerjenemu upravljanju še vedno neuspešni (Leeuw in Gils 1999).

Pri merjenju in ocenjevanju delovne uspešnosti sta Bouckaert in Balk (1991) opozorila na nepričakovane posledice, ki se lahko pojavijo. Govorita o t. i. 13 boleznih merjenja javne produktivnosti, ki naj bi bile posledica nedoslednosti pri merjenju, merskih napak ter težav pri razumevanju vsebine in pozicije. Prav tako se sprašujeta, če je sploh možno oziroma potrebno meriti učinkovitost javnega sektorja (ang. Pangloss disease). Izhajata namreč iz teze, da mora biti oblast učinkovita, saj bi se v primeru neučinkovitosti, že sama po sebi spremenila.

Tudi Smith (1995) govori o osmih posledicah spremljanja uspešnosti ter učinkovitosti delovne izvedbe. Po njegovem mnenju lahko uporaba kazalnikov uspešnosti okrni inovativnost in vodi k okostenelosti oziroma paralizi organizacije. Ob tem omenja ozkoglednost (ang. tunnel vision), kar definira kot poudarjanje tistih ciljev, ki so številčno merljivi in hkrati zanemarjanje tistih, ki ne morejo biti izmerjeni na takšen način. Opozori tudi na težavo suboptimizacije, kjer menedžerji zasledujejo lastne ozke cilje, zanemarijo pa cilje, poslanstvo in vizijo organizacije kot celote.

V veliki meri se paradoks ocenjevanja uspešnosti v javni upravi nanaša na šibko korelacijo med kazalniki ocenjevanja delovne izvedbe in izvedbo samo. To je predvsem posledica dejstva, da se kazalniki skozi čas zmanjšujejo oziroma izgubljajo svojo vrednost merjenja in na koncu sploh ne ločijo med dobrimi in slabimi zaposlenimi (Meyer in Gupta 1994).

Poslabšanje kazalnikov skozi čas je posledica predvsem štirih glavnih dejavnikov (Meyer in Gupta 1994, 330–342). Prvi proces avtorja poimenujeta pozitivno učenje (ang. positive learning). Ko se delovna uspešnost izboljša, kazalniki niso več zmožni prepoznati slabih dosežkov tako kot prej ali če povemo drugače, vsi postanejo tako dobri v tem kar delajo, da indikator postane zastarel in nerelavanten.

Drugi proces je imenovan popačeno učenje (ang. perverse learning). Ko se organizacije oziroma posamezniki naučijo, kateri vidiki uspešnosti se merijo in kateri ne, lahko uporabijo te informacije pri manipuliranju z njihovimi nalogami. To pomeni, da bo oseba ali organizacija vložila večino svojega truda v tiste naloge, ki bodo ocenjene, ostale pa bo zaradi tega zanemarila. Rezultati delovne uspešnosti bodo vsekakor pozitivni, čeprav bo na ostalih področjih in delovnih nalogah prišlo do nazadovanja, ki pa ne bo nikjer prikazano. V tem primeru to povzroči ozkoglednost (ang. tunnel vision), saj se osredotočajo zgolj na številčno merljive cilje (Smith 1995).

Tretji proces avtorja poimenujeta selekcija oziroma izbor. Ta se nanaša na nadomeščanje slabih uslužbencev z boljšimi, kar posledično zmanjšuje razlike med uspešnostjo zaposlenih. Ker ostanejo samo še dobri oziroma nadpovprečni uslužbenci, kazalnik izgubi svojo vrednost. Četrty in zadnji proces se nanaša na sankcije, ki se pojavijo, ko so razlike v delovni uspešnosti prezrte (Meyer in Gupta 1994).

Pomembno se je zavedati, da paradoks ni v delovni uspešnosti kot taki, ampak o poročanju delovne uspešnosti. Zakaj je to pomembno, bomo ponazorili v nadaljevanju. Kazalniki sami po sebi ne podajo povsem točnih podatkov o uspešnosti, kar lahko pomeni dvoje. Ali je uspešnost slabša kot je bilo navedeno v poročilu ali pa je le ta bila boljša. V slednjem primeru to ni tako škodljivo, problematično pa je, kadar je organizacija ali posameznik zaradi tega podvržen nepravičnim sankcijam. Takšen primer sta ponazorila Wiebrens in Essers (1999) na primeru podatkov o odstotkih rešenih kriminalnih dejanj s strani nizozemske policije.

Po njihovih podatkih se je število rešenih kriminalnih primerov zmanjšalo, iz česar je bilo možno sklepati, da se je učinkovitost nizozemske policije zmanjšala. Kot pa sta ugotovila avtorja, je bil v tem primeru "kriv" kazalnik, ki ni ločeval med kaznivim dejanjem in prekrškom. Ljudje vsekakor ne vrednotimo vsa kriminalna dejanja enako. Prav tako je bilo več skupin posameznikov, ki so bili aretirani skupaj zaradi vandalizma, kar je znižalo odstotek povprečnega kaznivega dejanja glede na kriminalca oziroma povzročitelja prekrška. Wiebrens in Essers (1999) sta tako ugotovila, da ni bila policija tista, ki je slabo opravljala svoje delo, ampak je bil indikator tisti, ki je bil neprimeren in ga je bilo potrebno zamenjati.

Drug primer se osredotoča na poročanje o boljših rezultatih kot so dejansko bili. Britanska zdravstvena organizacija je sklenila, da pacienti ne smejo čakati na zdravstveni poseg več kot dve leti. Sprva se je merjenje učinkovitosti izkazalo na uspešno, saj se je povprečni čas čakanja zmanjšal. Vendar so kasneje ugotovili, da so čakalno dobo začeli šteti šele od dneva prvega zdravnikovega svetovanja, za kar pa so svetovanja odložili, da bi zmanjšali čakalno dobo. Gre za posledico t. i. popačenega učenja, kjer se zaposleni ali organizacija nauči, kateri vidiki uspešnosti se merijo in to zlorabijo pri manipuliranju s svojimi nalogami. Čakalna doba pacientov v Veliki Britaniji se tako sploh ni zmanjšala, ampak je bila zaradi manipulacije zaposlenih razporejena tako, da je kazalnik ni mogel zaznati in je posledično prikazal uspešnost organizacije, ki je sploh ni bilo (Smith 1995).

Pri ocenjevanju in merjenju delovne uspešnosti se soočamo tako z nenamernimi kot tudi namernimi omejitvami in posledicami. Analize letnih poročil kažejo, da se največkrat uporabijo vložki ter iztržki kot kazalniki, indikatorji produktivnosti, merila kakovosti in cene stroškov pa pogosto manjkajo (Van Thiel 2001). To posledično pomeni, da manjše število kazalnikov delovne uspešnosti težje zagotovi točne podatke in točno poročilo o uspešnosti delovne izvedbe (Meyer in Gupta 1994). Prav tako se je izkazalo, da se močan poudarek daje samemu procesu kot na delovno uspešnost ter na prisotnost oziroma odsotnost samih kazalnikov namesto na njihovo kvaliteto ali vsebino (Leeuw 2000).

Naslednji paradoks merjenja se osredotoča na težko opredeljive in nestanovitne politične cilje (Wilson 1989). Javne politike pogosto zasledujejo veliko ciljev, ki so si nemalokrat tudi nasprotujoči. Posledično tudi kazalniki delovne uspešnosti niso nevtralni in enotni, ampak so nenehno na tapeti med politiki samimi ter politiki in upravitelji (McGuire 2001). Ta nedorečenost tako otežuje ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti, saj je težko določiti,

kateri cilji so bolj pomembni in komu. Kazalniki uspešnosti lahko zaradi tega povzročijo nezaželene posledice kot se je to zgodilo na primeru Agencije za zaposlovanje.

Primarna naloga Agencij za zaposlovanje je pomoč tistim, ki so najbolj ogroženi in najbolj potrebujejo njihovo pomoč, največkrat so to najnižje izobraženi ali revni ljudje. Po drugi strani je njihova delovna uspešnost merjena po številu uspešno izpeljanih novih zaposlitev, kar je v tem primeru iztržek. Njihova uspešnost bo verjetno višja, če se bodo bolj posvečali tistim z višjo izobrazbo in več izkušnjami. Pri tem pridemo do paradoksa, saj je cilj in poslanstvo njihovega delovanja pomagati vsem, morda slabše izobraženim in manj izkušenim še bolj, saj so na trgu dela bolj ranljivi, vendar jim ta struktura ljudi najverjetneje ne bo prinesla tako dobrih rezultatov. To je tudi primer, kjer kazalniki uspešnosti ne merijo političnih ciljev, ampak samo iztržke.

Politični cilji so pogosto neštevilčni in zato težavni za merjenje. Kako naj bi na primer merili nacionalno varnost ali nacionalno zdravje? Ali nas število prijatih kriminalcev naredi bolj ali manj varne? Ali se bomo zaradi povečanega števila operacij v bolnišnicah počuti bolj zdrave ali manj zdrave (Bouckaert in Balk 1991)?

Težave pri merjenju otežujejo zagotovilo o veljavnosti delovne uspešnosti. Ne smemo pa pozabiti tudi na pomembno dejstvo. Veliko organizacij v javnem sektorju je monopolnih, kar pomeni, da ni nobenih primerljivih podatkov, ki bi omogočali primerjavo.

Obsežna uporaba kazalnikov uspešnosti lahko ustvari situacijo, v kateri se zaposleni naučijo, kaj se pričakuje od njih glede merjenja njihovega dela oziroma nalog, ki se bodo ocenjevale. Smith (1995) takšne situacije imenuje obsedenost z merjenjem (ang. *measure fixation*), takšno delovanje pa po njegovem mnenju vodi v okostenelost organizacije. Zaposleni bodo torej posvetili ves svoj napor v zasledovanje postavljenih ciljev, ostale pa bodo zanemarili.

Raziskava v ZDA (Van Thiel in Leeuw 2000) je pokazala, da je uvedba standardov oziroma meril, ki jih učenci morajo znati vodila k nenamernemu goljufanju s strani učiteljev. Šole so namreč postale obsedene s testi, učitelji so začeli učence učiti točno tisto, kar je Ameriška zveza učiteljev predvidela kot standard, se pravi tisto, kar je bilo pričakovano, da se bo ocenjevalo. Logika takšnega ravnanja sloni izključno na ekonomskem vidiku. Boljše ocene kot dobijo učenci in posledično šola, bolj se napolni njen proračun. V takšnem primeru organizacija ne zasleduje oziroma manj pozornosti namenja primarnemu

poslanstvu kot je izobraziti in vzgojiti učence v razmišljujoče, samostojne in kritične mlade ljudi.

Avtorji govorijo tudi o namernih omejitvah merjenja učinkovitosti. Te se kažejo v obliki zamud, odlašanja, nesodelovanja, sabotazi merjenja učinkovitosti. Zaposleni lahko tudi poskušajo skriti slabo delovno uspešnost z napačnimi navedbami ali razlago kazalnikov delovne uspešnosti ali poudarjajo samo številčne vidike delovne uspešnosti, izpustijo pa vse tiste vidike, ki so težko številčno merljivi (Smith 1995). Prav tako, lahko poročajo samo o tistih področjih njihove organizacije, ki so po njihovem mnenju najbolj učinkovita ali pa se osredotočijo zgolj na kratkoročne cilje.

Le Grand in Bartlett (1993) govorita o pojavu, kjer se organizacije hočejo pokazati v boljši luči kot dejansko so. Gre za naravnost zaposlenih, da diskriminirajo neuspešne vidike politik, z zagotavljanjem storitev ali dobrin samo tistim, ki naredijo manj škode njihovi uspešnosti (na primer v zdravstvenih organizacijah so kronično bolni v posebni kategoriji ali izključeni).

V zaključku bom povzela glavne vzroke, ki lahko omejijo merjenje delovne uspešnosti v javnih institucijah. Fountain (2001) je mnenja, da so ravno specifične značilnosti javnega sektorja glavni krivec za omenjeni paradoks. Prva težava se nanaša na neskladje oziroma razhajanje političnih ciljev med politiki in izvrševalci. Zaradi velikokrat dvoumnih in nejasnih ciljev imajo menedžerji pri implementaciji precej prostora za odstopanja kot tudi za namerne oziroma nenamerne napake, ki se dogajajo (Smith 1995).

Naslednji pomemben faktor, ki lahko poveča ali oteži merjenje in ocenjevanje delovne uspešnosti v javnem sektorju je odsotnost možnosti bankrota oziroma stečaja ter razkorak med stroški in prihodki organizacije (Le Grand 1991). Mnogo organizacij v javnem sektorju ima težave z oceno točnih stroškov njihovih produktov in storitev. Zaradi omenjenega razloga, se na Nizozemskem javne organizacije ne smejo posluževati komercialnih aktivnosti. Eden izmed vzrokov težavnega preračunavanja stroškov produktov ter dobrin v javnem sektorju je zaradi dejstva, da se produkcija in poraba dobrin pojavita ob istem času (Fountain 2001). Nenazadnje pa ne smemo pozabiti, da je veliko organizacij v javnem sektorju monopolnih, kar pomeni odsotnost primerljivih podatkov pri vrednotenju učinkovitosti in uspešnosti.

4 EMPIRIČNI DEL

4.1 Opredelitev raziskovanja

V empiričnem delu sem za študijo primera izbrala javni raziskovalni zavod Pedagoški inštitut. Za podrobnejše razumevanje delovanja in poslanstva ter ciljev Inštituta bom najprej predstavila organizacijsko strukturo ter pravno podlago javnega raziskovalnega zavoda. Nato bom na podlagi teh podatkov skušala razbrati glavne cilje zavoda in s tem preverjati prvo hipotezo v svoji nalogi, da je ciljev v javni upravi veliko. Poleg opredelitve ciljev bom skušala opredeliti tudi potrebne vložke ter iztržke, kjer pričakujem prve težave, saj je objektivna opredelitev vložkov in iztržkov v javni upravi praktično nemogoča. Nato bom iz Poslovnega poročila javnega raziskovalnega zavoda za leto 2016 poiskala podatke o načinu merjenja uspešnosti in učinkovitosti. Na podlagi teh podatkov bom preverjala drugo hipotezo, da je uspešnost v javni upravi težko objektivno meriti in ovrednotiti. Pri tem bom vseskozi izhajala iz teoretične podlage o omejitvah merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi, katere bom skušala prikazati na konkretnem primeru.

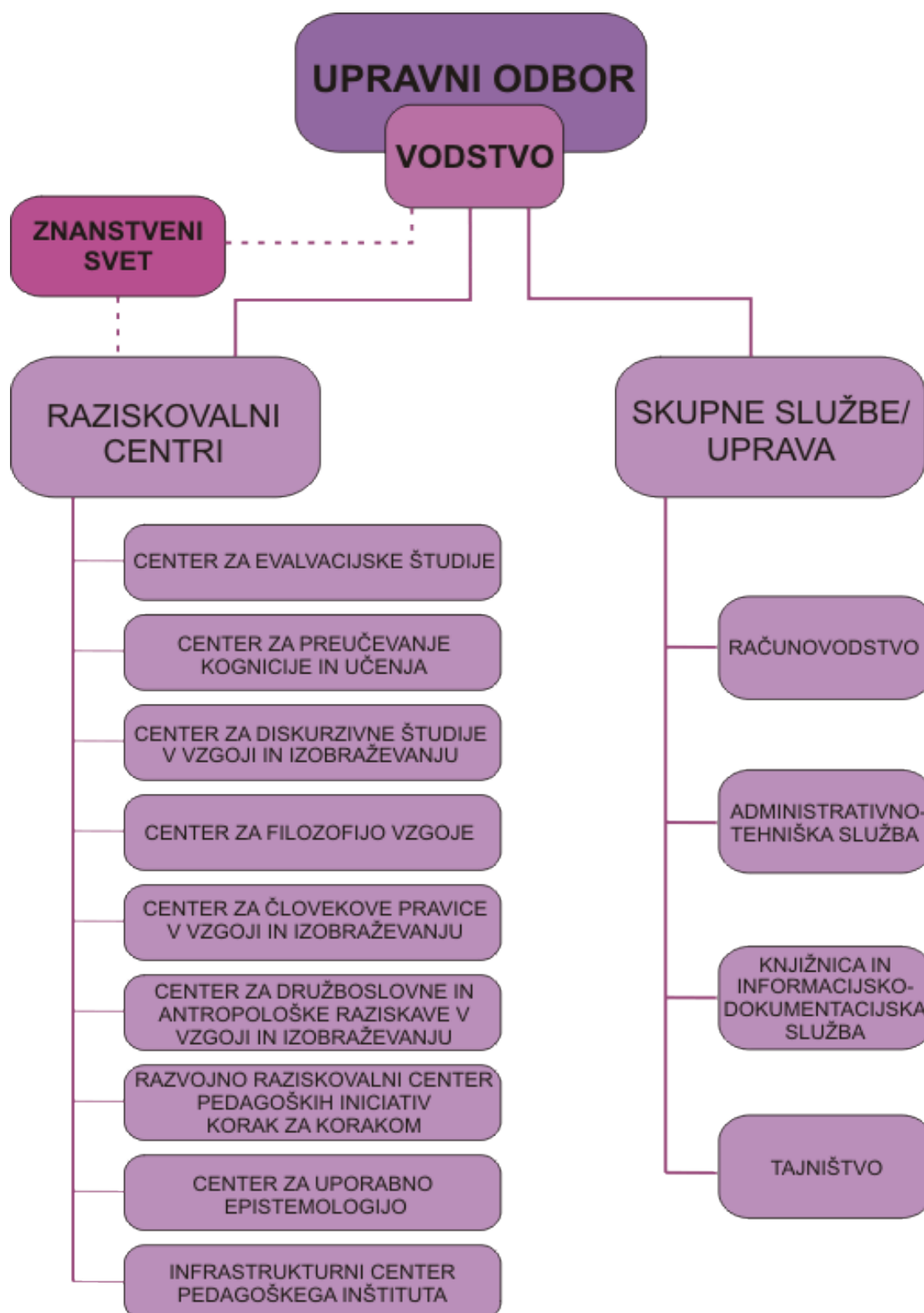
4.2 Organizacijska struktura

Pedagoški inštitut je v 3. členu Ustanovnega akta opredeljen kot multidisciplinarni javni raziskovalni zavod, povezan z visokošolskimi organizacijami, ki v okviru Programa dela Inštituta izvajajo raziskovalne programe kot javno službo (3. člen, Ur. l. RS 11-412/2006).

Kot je zapisano na spletni strani Pedagoškega inštituta, ta izvaja temeljne razvojne in aplikativne raziskave na vseh področjih vzgoje in izobraževanja. Poslanstvo Inštituta je v razvoju edukacijskih znanosti in spodbujanju njihovega interdisciplinarnega povezovanja. 6. člen Sklepa o ustanovitvi Pedagoškega inštituta določa, da se organiziranost inštituta določi s statutom.

Organ upravljanja inštituta je upravni odbor, ki ima pet članov. Od petih članov tri imenuje ustanovitelj zavoda vlada Republike Slovenije, enega imenuje upravni odbor, enega pa volijo zaposleni delavci Inštituta (7. člen, Ur. l. RS 11-412/2006). Predsednika upravnega odbora Inštituta izvolijo člani upravnega odbora med sabo. Naloge upravnega odbora so predvsem obravnava in sprejem statuta, letnih programov dela, programov razvoja in drugih splošnih aktov, imenovanje in razreševanje direktorja, dajanje soglasja k imenovanju vodilnih raziskovalnih delavcev, obravnavanje pobud znanstvenega sveta in sklepanje o njih (25. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

Graf 4.1: Prikaz organizacijske sheme Pedagoškega inštituta



Vir: Pedagoški inštitut.

Vodstvo inštituta predstavlja direktor, čigar naloga je organiziranje in koordiniranje dela, poslovanje ter raziskovalna dejavnost. Prav tako zastopa in predstavlja Pedagoški inštitut in je odgovoren za zakonitost poslovanja dela. Njegov mandat traja pet let in ga je možno po preteku te dobe obnoviti (10. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

Vezni člen med vodstvom in upravnim odborom je znanstveni svet, ki je ustanovljen za predlaganje dolgoročnih usmeritev dela Inštituta, določanja strokovnih podlag za program dela in razvoj samega Inštituta, opravlja izvolitve raziskovalcev v znanstveno-raziskovalne in raziskovalno-razvojne nazive, daje mnenja in pobude glede organizacije in pogojev razvoja dejavnosti (12. člen, Ur. l. RS 11-412/2006).

Da bi Inštitut uspešno in učinkovito opravljal dejavnosti, ki jih bomo podrobno našteali kasneje, se oblikujejo manjše organizacijske enote, centri oziroma enote raziskovalnega dela in uprava (13. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011). Namen centrov so stalne ali občasne raziskovalne skupine, ki izvajajo razvojne in raziskovalne projekte. Pogoji za ustanovitev posameznega centra so naslednji: program raziskovalno-razvojnega dela centra, sredstva potrebna za izvajanje programa, ustrezna kadrovska zasedba, raziskovalna oprema in delovni prostor (14. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

Pedagoški inštitut sestavlja osem raziskovalnih centrov. Center za diskurzivne študije v vzgoji in izobraževanju se posveča preučevanju komunikacije, Center za družboslovne in antropološke raziskave je prepleten z interdisciplinarnimi tematikami, ki zahtevajo povezovanje med humanističnimi vedami in družboslovjem. Raziskovalci se tako ukvarjajo na primer z razvijanjem demokratične edukacije ter raziskovanjem vpliva kulturnih sprememb na pedagoški proces in rezultate učenja (Pedagoški inštitut).

V centru za evalvacijske študije se dotikajo področij vzgoje, izobraževanja ter psihologije. Temeljni cilj centra je skrb za evalvacijo šolskega sistema, tako delov kot celote, hkrati pa z aktivnim delovanjem članic slediti cilju izboljšave šolskega sistema za doseg optimalnih učnih rezultatov in skupno zadovoljstvo vseh vpletenih v učni proces. Center za preučevanje kognicije in učenja se ukvarja predvsem z značilnostim strukture pojmovanj, procesov in znanj mišljenja o naravnem in družbenem okolju in o socialnih ter psiholoških dejavnikih, ki vplivajo na razlike med ljudmi v različnih razvojnih obdobjih življenja ter socialnih kontekstih (Pedagoški inštitut).

V centru za uporabno epistemologijo je eno najpomembnejših področij raziskovanja razvoj učnih gradiv ter posvečanje policy-makingu na področju izobraževanja. Infrastrukturni center Pedagoškega inštituta je namenjen zbiranju, urejanju ter vzdrževanju podatkovnih baz na enem mestu in po enotnih standardih različnih podatkov, ki so podlaga za mnoge raziskave na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji (Pedagoški inštitut).

4.3 Pravna podlaga

Pedagoški inštitut je bil ustanovljen leta 1965 s strani takratne vlade Republike Slovenije, z letom 1970 pa je ustanoviteljske pravice prevzela Univerza v Ljubljani. Leta 1995 je Pedagoški inštitut s sklepom Vlade o ustanovitvi javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut Republike Slovenije (Ur. l. RS 47/11), pridobil status javnega raziskovalnega zavoda in tako postal samostojna raziskovalna ustanova.

Od leta 1995 je bil Sklep o ustanovitvi Pedagoškega inštituta spremenjen in dopoljen šestkrat in sicer leta 1999, dvakrat leta 2002, leta 2006 in nazadnje leta 2011. Delo na Inštitutu je financirano iz državnega proračuna, iz sredstev proračuna Evropske unije in s plačili naročnikov z opravljanjem dejavnosti na trgu (14. člen, Ur. l. RS 11-412/2006). Višina sredstev se iz državnega proračuna določi na podlagi raziskovalnih in infrastrukturnih programov, ustanoviteljskih obveznosti in glede na program strokovno-razvojnih nalog na področju vzgoje in izobraževanja (15. člen, Ur. l. RS 11-412/2006).

4.4 Poslanstvo in cilji javnega zavoda

"Cilji so želene končne posledice ravnanja ali dejavnosti organizacije" (Kovač v Ferfila in drugi 2002, 219). Pomembna je skladnost organiziranosti s cilji. Kratkoročni cilji naj bi določali sedanjo strukturo, dolgoročni cilji pa prihodnjo organizacijsko strukturo. Poznavanje ciljev obstoja in delovanja organizacije je izredno pomembno, saj to pripíše organizaciji svoj pomen, ki ga izrazi z opredelitvijo strategije, kako bo zastavljene cilje dosegla (Kovač v Ferfila in drugi 2002, 218–219).

Poslanstvo je opredelitev organizacijskega namena, kaj organizacija je oziroma kaj želi postati, kaj počne in komu želi služiti ter zakaj naj bi delala, kar dela. Kot pravi Drucker (1990) moramo pri poslanstvu upoštevati troje: priložnosti, sposobnosti in predanost. Vizijo definiramo kot dolgoročno videnje organizacije o tem, kakšna želi biti in v kakšnem okolju, ki ga želi soustvariti želi delovati, da bo sledila svojemu poslanstvu.

Preden naštejemo ustanovne dolžnosti in dejavnosti Inštituta je pomembno poudariti vlogo šolstva na sploh kot osrednjega ideološkega aparata države, o katerem je govoril francoski filozof Althusser. Od šolskega sistema je namreč odvisna produkcija novega kot tudi reprodukcija že obstoječega. Poslanstvo Pedagoškega inštituta je torej enormno, saj sooblikujejo in spreminjajo slovenski izobraževalni sistem, na kvaliteti oziroma nekvaliteti katerega bo v naslednjih letih in desetletjih slonela slovenska država, družba in njen razvoj (Pedagoški inštitut 2016).

Inštitut svojo dejavnost opravlja v okviru nacionalnega raziskovalnega programa kot javno službo. Od zavoda se pričakuje, da se povezuje s sorodnimi domačimi in mednarodnimi ustanovami, da se vključuje v stalna omrežja mednarodnega raziskovanja kot so OECD, IEA študije, Svet Evrope, EU. Med dejavnosti zavoda sodi tudi usposabljanje in podiplomsko izobraževanje raziskovalcev, svetovanje, usmerjanje raziskovanja na področja, ki so za Slovenijo strateško pomembna (3. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

Inštitut prav tako na področju vzgoje in izobraževanja opravlja strokovno-razvojne naloge, povezane z zbiranjem in analizo podatkov o učinkovitosti izobraževalnega sistema, spremljanjem mednarodne primerljivosti indikatorjev kakovosti izobraževanja in evalvacijske dejavnosti. Inštitut je ustanovljen tudi z namenom, da bi zagotavljal vsestransko dostopnost ter uporabo znanja v družbi in gospodarstvu, prenos raziskovalnih dosežkov v prakso, popularizacijo znanosti, širjenje znanstvene kulture in obveščanja javnosti (3. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

Dejavnosti Inštituta pa so dodatno opredeljene tudi v 3. členu *Sklepa o ustanovitvi*. Gre predvsem za t. i. diseminacijske dejavnosti, ki se tičejo posredovanja in razširjenja informacij, statističnih podatkov, metod itd.

- priprava za tisk in objavo
- razmnoževanje posnetih nosilcev razpisa
- trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah s knjigami
- izdajanje knjig, revij in druge periodike
- podjetniško in poslovno svetovanje
- raziskovalna in razvojna dejavnost na področju družboslovja in humanistike
- organiziranje razstav, sejmov in srečanj

- višješolsko in visokošolsko izobraževanje
- drugo izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje
- obratovanje objektov za kulturne prireditve
- dejavnost knjigarn, knjižnic in muzejev
- dejavnost strokovnih združenj

4.5 Sklepne ugotovitve

Sedaj, ko smo iz dveh temeljnih aktov Pedagoškega inštituta, Statuta in Ustanovnega akta povzeli glavne dejavnosti in cilje, bom razbranim ciljem poskušala pripisati potrebne vložke ter iztržke. Tukaj pričakujem že prve težave, saj je v javni upravi težko objektivno opredeliti, kaj je vložek in kaj iztržek. Nato bom iz Poslovnega poročila Pedagoškega inštituta za leto 2016 poiskala podatke o načinu merjenja učinkovitosti in uspešnosti. Na podlagi teh podatkov in skupaj s primeri iz teoretičnega dela bom skušala na konkretnem primeru pokazati namerne in nenamerne omejitve, ki se pojavljajo pri merjenju učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi.

Tabela 4.1: Opredelitev vložkov (input) in iztržkov (output)

CILJ	VLOŽKI	IZTRŽKI
vklučenost v domača in mednarodna omrežja	-kadrovski viri -infrastrukturni viri -statusni pogoji	-povezave z drugimi edukacijskimi ustanovami
strokovno-razvojne naloge (izvedba raziskav)	-informacije (letni načrt dela) -finančni viri -kadrovski viri -raziskovalna oprema	-končna poročila in projekti -izvedene raziskave -strokovne podlage za načrtovanje vzgoje in izobraževanja v RS
diseminacijske dejavnosti	-finančni viri -kadrovski viri -informacije (letni načrt dela, znanje)	-izvedba seminarjev, tematskih konferenc, delavnic -usposabljanje strokovnih delavcev v vrtcih, OŠ in SŠ -poljudne objave -izdaja tiskanih gradiv

usposabljanje in podiplomsko izobraževanje raziskovalcev	-kadrovski viri -finančni viri -informacije (znanje)	-višja (podiplomska) izobrazba raziskovalcev kot pred začetkom dela, -dodatna znanja strokovnih delavcev
spremljanje mednarodne primerljivosti indikatorjev kakovosti izobraževanja	-informacije (letni načrt dela, standardi iz mednarodnih raziskav, podatki)	-primerljivi mednarodni indikatorji
zbiranje in analiza podatkov o učinkovitosti izobraževalnega sistema	-kadrovski viri -finančni viri -raziskovalna oprema -informacije (podatki iz raziskav)	-dokončana poročila, raziskave
evalvacijske dejavnosti	-informacije (znanje, primerljivi podatki) -finančni viri -kadrovski viri	-opravljene evalvacije -primerjave prej-potem

Vir: Pedagoški inštitut, 2016.

Preden se osredotočimo na načine merjenja učinkovitosti ciljev organizacije, že lahko izpostavimo nekaj precej očitnih omejitev. Do določene mere je seveda pomemben podatek, kolikšno je bilo število izvedenih raziskav in raziskovalnih projektov, koliko je bilo objavljenih znanstvenih člankov ter monografij, koliko je bilo dodatno ali na novo usposobljenih raziskovalcev, koliko je bilo izvedenih strokovnih seminarjev za učence, učitelje, vodstva šol itd., vendar je ta podatek preveč suhoparen in zanemarljivo poslanstva javnega zavoda, ki mora razvijati edukacijske znanosti in spodbujati njihovo interdisciplinarno povezovanje. Kot smo omenili v teoretičnem delu gre v javnem sektorju po navadi za vrednote, ki jih je nemogoče objektivno opredeliti.

Tabela 4.2: Konkretni primer merjenja ciljev na Pedagoškem inštitutu

CILJ	SEDANJI NAČIN MERJENJA
vklučenost v domača in mednarodna omrežja	-10 mrežnih povezav

strokovno-razvojne naloge (izvedba raziskav in projektov)	-število opravljenih raziskovalnih projektov: 35, pri sedmih projektih kot nosilec in pri 28-ih kot partnerska organizacija -število opravljenih raziskovalnih projektov: 3
diseminacijske dejavnosti	-25 izvirnih znanstvenih člankov; od tega 10 v tujih in 15 v domačih revijah -2 samostojna znanstvena sestavka oziroma poglavje v monografski publikaciji - 2 znanstveni monografiji - ena večja znanstvena konferenca in trije znanstveni simpoziji -7 mesečnih PI pogovorov -1 nacionalna konferenca -skupaj 79 znanstvenih objav in 239 strokovnih objav
usposabljanje in podiplomsko izobraževanje raziskovalcev	-neposredno je bilo v visokošolskem pedagoškem procesu 12 raziskovalk in raziskovalcev - skupno 98 izobraževanj za strokovne delavce
spremljanje mednarodne primerljivosti indikatorjev kakovosti izobraževanja	/
zbiranje in analiza podatkov o učinkovitosti izobraževalnega sistema	/

Vir: Pedagoški inštitut, 2016.

Kot je razvidno iz tabele 4.2 je večina ciljev, ki jih merijo na Pedagoškem inštitutu merjena na številčen način. V letnem poročilu so tako na primer navedli, koliko raziskovalnih programov in projektov so uspeli realizirati, kolikšno je bilo število izvirnih znanstvenih člankov, samostojnih znanstvenih sestavkov, znanstvenih monografij, ki so jih objavili,

koliko je bilo organiziranih znanstvenih konferenc in simpozijev, kolikšno je bilo število pripravljenih baz s podatki o slovenskem šolskem in izobraževalnem sistemu, s kolikšnim številom drugih institucij so se povezali in z njimi sodelovali. Pri tem bi nas bistveno bolj kot število moral zanimati doprinos k razvoju edukacijskih znanosti v Sloveniji, kar pa seveda ne moremo izmeriti številčno.

Primarni cilj Pedagoškega inštituta je doseči spremembe na bolje oziroma tekom let delovanja izboljšati slovenski vzgojni in izobraževalni sistem. Kot pravi Bučar (1981) je objektivno ocenjevanje v javni upravi po zgledu tehničnih ved utopija. Kot lahko razberemo iz tabel, cilji niso popolnoma jasni kot so na primer v zasebnem sektorju.

Pedagoški inštitut tako ocenjuje, da so z izvedbo raznovrstnih dejavnosti, (ki so jih navedli številčno) znatno prispevali k razvoju edukacijskih znanosti v Sloveniji prav tako pa so podali mnogo strokovnih podlag za razvoj vzgoje in izobraževanja. Opažajo, da je pri načrtovanju vzgojnih in izobraževalnih politik čedalje več le teh izpeljanih na podlagi strokovnih raziskav, na podlagi t. i. na podatkih temelječe politike, vendar zaznavajo, da "njihovih rezultatov pri oblikovanju politiki še ni čutiti v zadostni meri" (Pedagoški inštitut 2016).

Pedagoški inštitut je v Sloveniji osrednja ustanova za področje vzgoje in izobraževanja, zato lahko svoje dosežke primerjajo zgolj sami s seboj. To počnejo na način, da tekoče leto primerjajo s prejšnjima dvema letoma, se pravi v poročilu za leto 2016 so navedli podatke tudi za leto 2015 in 2014. Sam raziskovalni zavod tako nima nobene primerljive institucije in s tem nobenih podatkov, ki bi jim omogočali primerjavo.

V teoretičnem delu smo izpostavili dejstvo, da nekatere organizacije izpostavijo samo številčno merljive cilje, nemerljive cilje pa zapostavijo oziroma jim posvetijo bistveno manj časa in pozornosti. Po navadi se osredotočijo na kratkoročne cilje organizacije, saj je narava dolgoročnih ciljev takšna, da se pokažejo za uspešne oziroma neuspešne šele čez nekaj let oziroma desetletij.

Tako tudi na Pedagoškem inštitutu sledijo dolgoročnim ciljem, ki so zapisani v Programu delu javnega zavoda 2014–2018, v katerem so načrtovane raznolike raziskave, ki se tičejo področij vzgoje in izobraževanja. Pri merjenju dolgoročnih ciljev so torej izpostavili tisto, kar je bilo do časa poročilo izpeljano in narejeno ter si zastavili ožje kratkoročne cilje, ki bodo sledili, da dosežejo dolgoročni cilj (Pedagoški inštitut 2016).

Inštitut večino svojih kratkoročnih in dolgoročnih ciljev izvaja v okviru programskih in projektnih skupin ter centrov. Raziskovalne programe so ovrednotili na način teoretskega poučevanja in empiričnih raziskav, na primer s številom sprotnih znanstvenih objav ali s številom izvedenih konferenc. Pri raziskovalnih dejavnostih centra so poročali predvsem o številu tekočih projektov, številu mednarodnih projektov, številu na novo pridobljenih projektov, številu zaključenih projektov ter številu oddanih prijav za projekte.

V posameznih centrih pri nerealiziranih nalogah navajajo naslednje razloge. Pri izdaji znanstvenih in strokovnih monografij izpostavijo kot ključni razlog nezmožnost natančnega izida monografij, ki so povezana bodisi z odložitvijo dela zaradi drugih projektov in pomanjkanja kadrovske strukture bodisi zaradi nepredvidenih lektorskih in recenzentskih postopkov.

Veliko vlogo na delovanje Inštituta ima predvsem potek financiranja tako zaradi negotovosti uspeha pri prijavih na javne razpise, neenakomernosti prijav ali zamikov pri sklepanju pogodb (Pedagoški inštitut 2016). Ob tem opozorijo na paradoks, ki se pojavlja v slovenskem evalvacijskem sistemu, da raziskovalci velik del svojega časa namenijo pisanju prijav s povsem nepredvidljivim izidom (v letu 2016 jih je bilo rekordnih 40 projektov), da bi obdržali svojo zaposlenost namesto, da bi se posvečali pisanju člankov, ki prinašajo točke in s tem ustrezen raziskovalno-zaposlitveni status.

Svojo uspešnost oziroma neuspešnost razlagajo tudi zaradi nenehnega spreminjanja projekta samega, zaradi omejevanja dejavnosti, specifične dinamike sodelovanja s tujimi raziskovalci, nenačrtovanih dodatnih obremenitev in dela v zelo majhnih, zaprtih skupinah. V splošnem so nerealizirane cilje večinoma opravičevali zaradi objektivnih razlogov kot so gnotne, delovne ter kadrovske razmere na Pedagoškem inštitutu (Pedagoški inštitut 2016).

Poudarjanje številčno merljivih ciljev pa lahko negativno vpliva na kvaliteto dela. Iz podatkov o številu izdanih knjig, člankov ter organiziranih konferenc ne izvemo ničesar o prispevku in doprinosu k izboljšanju in izpopolnjevanju slovenskega vzgojnega in izobraževalnega dela. Prav zaradi izpostavljenih ciljev, ki jih na Pedagoškem inštitutu merijo številčno, se na prvi pogled morda zdi, da je vse cilje v javni upravi možno izmeriti številčno.

Za omenjenimi cilji se skrivajo vrednote kot so zagotavljanje vsestranske uporabe in dostopnosti znanja v družbi in gospodarstvu, popularizacija znanosti, širjenje znanstvene kulture (3. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011). Prav tako avtorji opozarjajo, da je prevelika osredotočenost na merjenje ciljev vodi v ozkoglednost organizacije in okrnitev bistvenega poslanstva organizacije (Smith 1995). Pravi dosežki Pedagoškega Inštituta so poleg glavnega raziskovalnega področja vzgoje in izobraževanja na ostalih področjih kot so sociala, gospodarstvo ali regionalni razvoj možni videti zelo posredno in dolgoročno, in sicer preko "morebitnih dolgoročnih učinkov sprememb v polju vzgoje in izobraževanja, ki so posledica znanstveno-raziskovalnega dela na Inštitutu" (Pedagoški inštitut 2016). To seveda velja zgolj ob predpostavki, da so nova dognanja in raziskave podprte in implementirane v uradnih dokumentih in smernicah pristojnega ministrstva.

Omenimo tudi razliko med pojmom učinkovitost in uspešnost delovanja. Uspešnost dela je v javnem sektorju bolj pomembna kot učinkovitost. Pri merjenju učinkovitosti je zlasti pomemben jasen cilj in tehnika za dosego le tega, ki pa je v javnem sektorju mnogokrat zabrisan.

Pri tem moramo opozoriti, da je neposredno kvaliteto dela Pedagoškega inštituta nemogoče prikazati, saj je njihova uspešnost vidna čez čas ob morebitni implementaciji njihovi priporočil na podlagi znanstvenih in raziskovalnih dognanj. Prav tako je pomembno dejstvo, da je bil Inštitut ustanovljen z namenom izvajanja zaokroženega raziskovalnega dela na področju vzgoje in izobraževanja, za katerega se pričakuje, da bo aktualen še v naslednjih desetletjih in za katerega obstaja državni interes, da se na tem področju dolgoročno raziskuje (3. člen, Upravni odbor Pedagoškega inštituta 2011).

5 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem se poglobljeno ukvarjala z načinom merjenja uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju. Želela sem izpostaviti tako namerne kot tudi nenamerne omejitve, ki se pojavljajo pri merjenju uspešnosti v javni upravi. Izhodiščna točka, iz katere izhajajo omejitve pri merjenju uspešnosti je specifično poslanstvo javnega sektorja, ki temelji na javnem interesu in javni koristi.

V teoretičnem delu sem se najprej osredotočila na definicije javne uprave in razlikam ter podobnostim med javnim in zasebnim sektorjem. Največ poudarka sem posvetila konceptu novega javnega menedžmenta, pomembne paradigme menedžmenta v javni upravi. Koncept novega javnega menedžmenta temelji na usmerjenosti k uporabnikom, učinkovitosti, fleksibilnosti, odprtosti, prilagoditvi okolju ter usmeritvi k ciljem in rezultatom. V tem pogledu se upravljanje javnega sektorja približuje logiki delovanja zasebnega sektorja, katerega primaren cilj je vedno zasledovanje in ustvarjanje dobička.

Iz tega premisleka sem izpeljala raziskovalno vprašanje in dve hipotezi. Raziskovalno vprašanje se je glasilo:

Ali lahko uspešnost in učinkovitost v javni upravi merimo na enak način kot v zasebnem sektorju?

Raziskovalno vprašanje sem preverjala predvsem na dva načina. V teoretičnem delu sem želela podati čim več primerov omejitev merjenja učinkovitost in uspešnosti v javni upravi na podlagi raziskav strokovnjakov omenjenega področja, v empiričnem delu pa na podlagi podatkov dostopnih v Poslovnem poročilu Pedagoškega inštituta za leto 2016.

Prva hipoteza, ki sem jo preverjala v diplomski nalogi se je glasila, da je ciljev v javni upravi veliko in ti so velikokrat težko numerično merljivi. Prvi del hipoteze lahko potrdim, saj Pedagoški inštitut po svojih ustanovnih dolžnostih dolžan izpolnjevati osem temeljnih dejavnosti, pri čemer lahko eno takšno področje zajema tudi do 20 ožje opredeljenih dejavnosti inštituta kot so na primer diseminacijske dejavnosti.

Glede drugega dela hipoteze lahko ugotovim sledeče. Glede na način merjenja ciljev na Pedagoškem inštitutu se zdi, da je večina le teh merjena številčno, s številom konferenc, raziskav, z vključenostjo in vlogo raziskovalcev v strokovnih delovnih telesih ministrstev, s stopnjo citiranosti raziskovalcev itd. Pri tem moramo opozoriti na pomembno dejstvo, da se nemerljivim ciljem na Inštitutu sploh niso posvečali. Izpostavili so predvsem

kratkoročne cilje, kjer lahko številčno prikažejo svojo uspešnost, medtem ko iz Poslovnega poročila ne izvemo, kakšen napredek so dosegli pri raziskovanju področij vzgoje in izobraževanja, ki so za Slovenijo strateško pomembna. Če povzamemo, Poročilo Pedagoškega Inštituta poroča samo o kvantiteti dela in ne pa tudi o kvaliteti dela.

Druga hipoteza se je glasila: *uspešnost v javni upravi je težko objektivno meriti in ovrednotiti*. V diplomski nalogi sem ugotovila, da je merjenje v javni upravi težko že samo po sebi, saj nam izda le numerične podatke o količini opravljenega dela, objektivno merjenje pa bi lahko opredelili za nemogoče, zaradi dvoumnih in nejasnih političnih ciljev, ki dopuščajo obilo prostora za manipulacijo in odstopanje od rezultatov. Glede na teoretične izsledke in lastne ugotovitve lahko tudi drugo hipotezo potrdim.

Če povzamem, učinkovitost na Inštitutu zaznavajo in merijo s številom objav znanstvenih in strokovnih del, medtem ko je uspešnost njihovega dela vidna šele čez leta, ob predpostavki, da je njihovo raziskovalno in strokovno znanje upoštevano in implementirano v uradnih dokumentih preko pristojnih organov.

6 LITERATURA

1. Adizes, Ichak. 1989. *Kako riješiti krizu upravljanja*. Zagreb: Globus.
2. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave – Pipa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Bačlija, Irena. 2015. *Vladovanje in menedžment: Evropeizacija slovenske javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Barzelay, Michael. 1992. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
5. Bevir, Mark, ur. 2007. *Public governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
6. Bouckaert, Geert in Walter Balk. 1991. Public productivity measurement: Diseases and cures. *Public Productivity & Management Review* 15 (2): 229–235.
7. Brejc, Miha, ur. 1995. *Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava*. Portorož: zbornik referatov.
8. Brezovšek, Marjan. 2003. Koncepti globalizacije: kot nadaljevanje moderne ali kot nova paradigma. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
11. --- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
12. Drucker, Peter Ferdinand. 1990. *Managing the Non-profit Organizations, Practices and principles*. New York: Harper Collins Publishers.
13. Eliassen, Kjell A. in Jan Kooiman. 1993. *Managing public organizations*. London: Sage Publications.
14. Farnham, David in Sylvia Horton, ur. 1996. *Managing the New Public Services*. London: Macmillan.

15. Fayol, Henri. 1930. *Industrial and General Administration*. Geneva: International Management Institute.
16. Ferfila, Bogomil. 1994. *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: Delavska enotnost.
17. ---, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Ferfila, Bogomil, Luka Žirovec, John Loxley, Salim Loxley, Lance Le Loup, Mitja Durnik, Igor Teršar, Irena Vodopivec, Dwayne Crowe, Igor Klinar, Igor Šoltes, Andreja Okorn in Barbara Mikuš Marzidovšek. 2011. *Ekonomika javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Florjančič, Jože in Goran Vukovič. 1998. *Kadrovska funkcija – management*. Kranj: Moderna organizacija.
20. Flynn, Norman in Franz Strehl, ur. 1996. *Public Sector Management in Europe*. New Jersey: Prentice Hall.
21. Fountain, Jane E. 2001. Paradoxes of public sector customer service. *Governance* (14): 55–73.
22. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
24. --- 1995. Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration*. Volume 10 (2): 104–117.
25. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration; an introduction*. Hampshire: Palgrave.
26. Kernaghan, Kenneth. 2000. *The post-bureaucratic organization and public service values*. Toronto: University of Toronto Press.

27. Kovač, Polonca. 2000. Upravne reforme v državah Evropske unije – vir idej za Slovenijo? *Zbornik upravne akademije* 1 (2): 19–29.
28. --- 2001. Prijazna, odzivna, hitra in učinkovita uprava: program odprave administrativnih zaostankov. *Slovenska uprava* 1 (2): 19–29.
29. Lan, Zhiyong in David H. Rosenbloom. 1992. Editorial. *Public Administration Review* (52): 6.
30. Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector*. Sage Publications. London, Thousand Oaks: New Delhi.
31. Leeuw, Frans L. 2000. Unintended side effects of auditing: The relationship between performance auditing and performance improvement and the role of trust. V Werner Raub & Jeroen Weesie (Eds). *The management of durable relations*. Amsterdam: Thelathesis.
32. Leeuw, Frans L. in Ger Van Gils. 1999. *Performance management in the public sector: An analysis of existing research*. The Hague: Ministry of the Interior and the Kingdom Relations.
33. Le Grand, Julian. 1991. The theory of government failure. *British Journal of Political Science* (21): 423–442.
34. Le Grand, Julian in Will Bartlett. 1993. *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan.
35. McGuire, Linda. 2001. *Counting performance of performance that counts? Benchmarking government services in Australia*. Barcelona: University of Barcelona.
36. Meyer, Marshall W. in Vipin Gupta. 1994. The performance paradox. *Research in Organizational Behavior* (16): 309–369.
37. Možina, Stane. 2003. Konflikti interesov pri upravljanju družbe. *Zbornik referentov* (4): 17–20.
38. Nethercote, J. R. 1989. The rhetorical tactics of managerialism: reflections on Michaels Keating's apologia. *Australian Journal of Public Administration* (48): 363–367.

39. OECD. 1996. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Pariz: OECD.
40. Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. MA: Addison Wesley.
41. *Pedagoški inštitut*. Dostopno prek: <http://www.pei.si/> (23. marec 2017).
42. --- 2016. *Poslovno poročilo javnega raziskovalnega zavoda*. Dostopno prek: <http://www.pei.si/UserFilesUpload/POSLOVNO%20POROCILO%202016%20JRZ%20P1.pdf> (27. junij 2017).
43. Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the public services: Cuts or curricular change in the 1990s*. Oxford: Basil Blackwell.
44. --- 2001. Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 4 (1): 471–492.
45. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
46. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi: Upravni sistem u Jugoslaviji*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
47. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
48. Rus, Veljko. 1999. *Novi javni menedžment, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Setnikar Cankar, Stanka. 1997. *Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja*, IV. Dnevi slovenske uprave. Portorož: Zbornik referatov.
50. --- 1998. Informatizacija je potreben, toda ne zadosten pogoj za celovito reformo javne uprave. *Uporabna informatika* (3): 7–13.
51. *Sklep o ustanovitvi javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut*. Ur. l. RS 47/11. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE89> (27. marec 2017).

52. Smith, Peter. 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* (18): 277–310.
53. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerzum.
54. --- 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
55. --- 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Podjetje in delo* (6/7): 1070–81.
56. Thompson, James D. 1967. *Organizations and Actions*. New York: McGraw-Hill.
57. Toonen, Theo A. J. in Jos C. N. Raadschelders. 1997. *Public sector reform in Western Europe. Conference on Comparative Civil Service Systems*. Bloomington: Indiana University.
58. Upravni odbor Pedagoškega inštituta. 2011. *Statut Pedagoškega inštituta*. Dostopno prek: <http://193.2.222.157/UserFilesUpload/Statut%20Pedagoskega%20instituta.pdf> (23. marec 2017).
59. Van Thiel, Sandra. 2001. *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot: Ashgate Publishing.
60. --- in Frans L. Leeuw. 2002. The Performance Paradox in the Public Sector: *Public Performance & Management Review* (25): 267–281.
61. Wiebrens, Cas in Sjaak Essers. 1999. Abolish the percentage of solved crimes. *The Journal of Political Science* (61): 27–34.
62. Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it?* New York: Basic Books.
63. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU). Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/prehledPredpisa?id=ZAKO3177#> (23. marec 2017).