

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dušan ČEFERIN

**MOŽNOSTI ZA
USTVARJALNO DELO
V UPRAVNIH ENOTAH**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dušan ČEFERIN

**MOŽNOSTI ZA
USTVARJALNO DELO
V UPRAVNIH ENOTAH**

MAGISTRSKO DELO

MENTOR: doc. dr. Janez MAYER

Ljubljana, 2009

Zahvale

Mentorju doc. dr. Janezu Mayerju se za vodenje, usmerjanje, svetovanje in pomoč pri reševanju problemov, s katerimi sem se ob pisanju pričujočega dela imel soočiti, iskreno zahvalim.

Hvaležen sem Maji Škafar za svetovanje pri izvedbi raziskave ter za izvedbo statistične analize rezultatov raziskave.

Moja zahvala gre tudi doc. dr. Bojani Lobe in doc dr. Alešu Žiberni za pripombe in nasvete pri snovanju vprašalnika.

Zahvalo pa želim izraziti tudi doc. dr. Janezu Staretu za pomoč pri oblikovanju izhodišč naloge.

V Ljubljani, dne 27.8.2009

Dušan Čeferin



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a Dušan Čeferin, z vpisno številko 21060851,
rojen/-a 24.1.1965 v kraju Ljubljana, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:

Možnosti za ustvarjalno delo v upravnih enotah

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 27.8.2009

Podpis avtorja/-ice: _____

MOŽNOSTI ZA USTVARJALNO DELO V UPRAVNIH ENOTAH

(povzetek)

Pričujoče delo je poskus sistematičnega razmisleka o obstoječih možnostih za ustvarjalno delo zaposlenih v upravnih enotah in možnostih uveljavljanja njihove ustvarjalnosti kot temeljnega vzvoda njihove samoaktualizacije in samoregulacije.

Prvi del naloge je teoretska obravnava izhodišč naloge. To so osnovne koordinate našega raziskovalnega problema. Najprej smo poskušali natančneje opredeliti ustvarjalnost, lastnosti ustvarjalcev, ustvarjalni proces, odnos med ustvarjalnostjo in njenim okoljem ter še posebej odnos med ustvarjalnostjo in birokracijo. Nadaljevali smo z obravnavo birokracije, pri kateri smo se osredotočili na njene temeljne značilnosti, ki še posebej določajo njeno razmerje do ustvarjalnosti. Pri razmišljanju o javni upravi v Republiki Sloveniji smo preverjali stopnjo njenega ujemanja z Webrovim modelom birokracije ter se seznanili s fazami reforme javne uprave, osnovnimi določilnicami novega javnega managementa, politike kakovosti, samoocenjevanja po metodologiji CAF in primerjalnega učenja. Prvi del smo sklenili z razmislekom o managementu inovacij v javnem sektorju.

Drugi del naloge je analiza notranjega okolja upravnih enot. Analize smo se lotili z vidika kadrovskega managementa, socioloških problemov managementa in pravnih okvirov managementa. Najpomembnejša v tem delu je analiza 21 primerov dobre prakse v letih od 2001 do 2007. Gre za niz opisov konkretnih primerov izboljšav delovnih procesov.

Prvi in drugi del naloge predstavljata teoretsko obravnavo raziskovalnega problema, ki nam je pomagala pri izvedbi raziskave. Teoretska obravnava je namreč omogočila oblikovanje modela ustvarjalnosti ter določitev neodvisne ter odvisne spremenljivke; notranjega okolja in ustvarjalnosti. Na tej osnovi smo zasnovali štiri osnovne razsežnosti neodvisne spremenljivke; značilnosti dela, organizacijsko vzdušje, formalno organiziranost in značilnosti vodenja. Tudi operacionalizacija odvisne spremenljivke in operacionalizacija razsežnosti neodvisne spremenljivke je izpeljana s pomočjo teoretskih razmislekov v prvem in drugem delu naloge.

Tretji del naloge je poročilo o raziskavi. Cilj raziskave je bil zaznati morebitne statistično pomembne razlike v notranjem okolju dveh skupin upravnih enot. Te razlike bi lahko bile v kombinaciji z izkušnjami nekaterih upravnih enot dobro izhodišče za snovanje modela procesa ustvarjalnosti v tem okolju. Skupini smo določili s pomočjo nekaterih znakov, ki dajejo slutiti večjo stopnjo naklonjenosti ustvarjalnosti, hkrati pa tudi višjo kakovost storitev in večje zadovoljstvo uporabnikov. Raziskava je pokazala, da je nemara mogoče vplivati na stopnjo naklonjenosti ustvarjalnosti in na rezultate v treh razsežnostih notranjega okolja: značilnostih vodenja, organizacijskem vzdušju in v formalni organiziranosti.

V četrtem delu naloge smo na podlagi izsledkov raziskave v tretjem delu in analize nekaterih primerov dobre prakse v drugem delu naloge oblikovali model procesa ustvarjalnosti. Model sloni na modelu dinamike spreminjanja kulture Mary Jo Hatch in modelu kulture po Edgarju Scheinu. Predlagani model je tudi poskus povezovanja in uskladitve že obstoječih sestavin ter njihove umestitve v enoten okvir oziroma proces spreminjanja organizacijske kulture.

KLJUČNE BESEDE:

ustvarjalnost, birokracija, javna uprava, management inovacij v javnem sektorju, organizacijska kultura.

POSSIBILITIES FOR CREATIVE WORK IN PUBLIC ADMINISTRATION (summary)

The prime objective of our work is establishing the existing possibilities for creative endeavours in administrative units. The term "administrative unit" stands for a street-level public administration organisational entity in Republic of Slovenia that is in charge of implementing governmental policies and performing administrative tasks.

First section consists of general considerations linked to concepts such as creativity, bureaucracy and development of public administration in Slovenia during the transition period. It also contains a number of ideas and approaches concerning innovation management in public sector. Furthermore the above mentioned concepts determine the frame for our survey described later on in this summary.

The second section is working environment analysis. We aimed to articulate the working environment basic features in terms of legislation and regulation, human resources management and sociology of organisations. This section finishes with a series of 21 concise case studies that offer us some valuable insights into just how creativity can manifest itself even in this supposedly regulated and allegedly unfavourable working environment. Moreover, it gives us a host of clues as to what to look for in order to recognise a favourable working environment that is likely to support creative efforts on the part of employees.

The first and the second section make up the theoretical frame of our considerations. This part has helped us conceive a creativity model and determine both input and output variable; working environment and creativity respectively. It has also provided us with tools to take the working environment apart into four basic components or dimensions: job description characteristics, working atmosphere, organisational structure and leadership style.

The third part is report on the survey that has been carried out in order to pinpoint possible existing significant differences between supposedly more favourable working environment and supposedly less favourable working environment. The survey has provided us with empirical evidence that the working environment dimensions which might boast the greatest leverage and potential for boosting creativity are leadership style, working atmosphere and adequate organisational structure.

The closing stage of our work is our proposal of a creativity process model, based on organisational culture dynamics model developed by Mary Jo Hatch, which in turn had been derived from Edgar Schein's organisational culture model. The proposed model tries to harmonise those already existing elements of working environment such as education, training and self evaluation procedures according to CAF. Our model also seeks to integrate all these components into a coherent system. Finally, the proposed model features some new subjects and areas of education and training such as courses on lateral and creative thinking.

KEY TERMS:

creativity, bureaucracy, public administration, innovation management in public sector, organisational culture.

KAZALO

1.	UVOD	9
1.1	Problem	10
1.2	Hipoteze	11
1.3	Cilji.....	11
1.4	Zgradba.....	12
1.5	Metode.....	14
2.	IZHODIŠČA	16
2.1	Ustvarjalnost.....	16
2.1.1	Lastnosti ustvarjalcev	16
2.1.2	Ustvarjalni proces.....	17
2.1.3	Ustvarjalnost in struktura mišljenja.....	18
2.1.4	Ustvarjalnost in okolje	19
2.1.5	Ustvarjalnost in birokracija	19
2.2	Birokracija.....	20
2.2.1	Max Weber	20
2.2.2	Sociologija organizacij	23
2.2.3	Politična ekonomija.....	24
2.2.4	Javna uprava	24
2.3	Javna uprava v Republiki Sloveniji.....	25
2.3.1	Upravne enote	26
2.3.2	Reforma javne uprave	27
2.3.3	Novi javni management	28
2.3.4	Politika kakovosti, CAF in primerjalno učenje.....	30
2.4	Management inovacij v javnem sektorju	31
2.4.1	Pomen, vrste in naloge inovacij	32
2.4.2	Ovire in pogoji uvajanja inovacij	34
2.4.3	Potek in instrumenti uvajanja inovacij	36
3.	ANALIZA STANJA	40
3.1	Kadrovski management.....	40
3.1.1	Sistem javnih uslužbencev	40
3.1.2	Napredovanje, ocenjevanje in plačni sistem	40
3.1.3	Izobraževanje in usposabljanje.....	41
3.1.4	Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev.....	42
3.2	Sociološki problemi.....	42
3.2.1	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	42

3.2.2	Organizacijska kultura.....	43
3.2.3	Organizacijska struktura.....	44
3.3	Pravni okviri.....	45
3.3.1	Zakon o državni upravi	45
3.3.2	Zakon o javnih uslužbencih.....	46
3.3.3	Zakon o splošnem upravnem postopku.....	47
3.3.4	Uredba o upravnem poslovanju.....	47
3.3.5	Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih	48
3.3.6	Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi	49
3.4	Praktični primeri.....	49
3.4.1	Upravna enota kot poslovni sistem	49
3.4.2	Testiranje zadovoljstva strank.....	51
3.4.3	Testiranje, informiranje, analize, optimiranje	51
3.4.4	Sistem uravnoteženih kazalnikov	52
3.4.5	Sistem polne zaposlenosti	53
3.4.6	Pravočasno osebno obveščanje strank.....	53
3.4.7	Preoblikovanje upravne kulture	54
3.4.8	Permanentno izobraževanje.....	55
3.4.9	Organiziranje in izvedba izobraževanja	55
3.4.10	Vlagatelji v ljudi.....	56
3.4.11	Sistem notranje kontrole.....	57
3.4.12	Zagotavljanje tekočega izvajanja storitev	57
3.4.13	Vrednotenje učinkov usposabljanja	59
3.4.14	Avtomatizacija inventure	59
3.4.15	Združevanje državnih organov na lokalni ravni.....	60
3.4.16	Sistem spremljanja pooblastil, zadolžitev in pravic zaposlenih.....	61
3.4.17	Proaktivno delovanje.....	62
3.4.18	Učinkovito nadomeščanje odsotnih	64
3.4.19	Usklajevanje državne uprave in lokalne samouprave	64
3.4.20	Horizontalno povezovanje državne uprave na lokalni ravni	65
3.4.21	Optimiranje postopka izdaje gradbenega dovoljenja	66
4.	RAZISKAVA.....	68
4.1	Operacionalizacija spremenljivk.....	68
4.1.1	Neodvisna spremenljivka	68
4.1.2	Odvisna spremenljivka	68
4.1.3	Kazalci.....	69
4.1.4	Hipoteze	70
4.2	Vprašalnik	71

4.2.1	Sociodemografski podatki	72
4.2.2	Ustvarjalnost pri delu	72
4.2.3	Značilnosti dela	74
4.2.4	Organizacijsko vzdušje	74
4.2.5	Formalna organiziranost.....	75
4.2.6	Značilnosti vodenja	75
4.2.7	Rangiranje spodbujevalnih dejavnikov	76
4.2.8	Rangiranje zaviralnih dejavnikov.....	77
4.3	Izvedba	77
4.3.1	Oprelitev populacije	77
4.3.2	Določitev vzorčnega okvirja	77
4.3.3	Izbor metode vzorčenja	77
4.3.4	Določitev vzorca	78
4.3.5	Anketiranje	78
4.4	Rezultati in interpretacija	79
4.4.1	Opisni del raziskave	79
4.4.2	Iskanje pomembnih razlik	82
4.4.3	Preverjanje hipotez.....	87
4.4.4	Preverjanje teze	93
4.4.5	Rangiranje kazalcev notranjega okolja	97
4.4.6	Sklepi raziskave.....	100
5.	MODEL PROCESA USTVARJALNOSTI V JAVNI UPRAVI.....	102
5.1	Model spreminjanja kulture	104
5.2	Notranje okolje upravne enote	106
5.3	Sistem izobraževanja in usposabljanja	107
5.4	Kaj pa CAF?.....	108
5.5	Model	110
6.	SKLEPI	113
7.	LITERATURA.....	120
8.	PRILOGA.....	126
8.1	Vprašalnik	126

1. UVOD

"Mojster je dejal: 'S tistim, ki si ne govori: 'Kako pa tole lahko storim? Kako pa tole lahko storim?' – nimam kaj početi.'"

(Konfucius in Mencius 2005, 96)

V globalni informacijski družbi zaostrenih pogojev gospodarjenja in teženj po nastajanju velikih integracij se je tudi javna uprava znašla pred zahtevami po povečanju učinkovitosti in kakovosti delovanja (Brezovšek in Haček 2003, 85) ter po zmanjšanju javne porabe (Kovač 2004, 178). Problem je pogosto obravnavan tudi v strokovni literaturi (Žurga 2004, 25-49). V nekaterih besedilih je govora tudi o inovativnosti oziroma ustvarjalnosti kot enem od sredstev izvajanja prenove oziroma doseganja zgoraj omenjenih ciljev (Löffler 2006, 23-33).

Ustvarjalnost v javnem sektorju je glede na druge teme v okviru reform javne uprave obravnavana še vedno precej redko (Thom in Ritz 2004, 5). Razen tega gre povečini le za precej bežne, splošne in medle omembe ustvarjalnosti kot načelnega ali potencialnega sredstva za izboljšanje delovanja¹, ne pa za konkretne primere ali predloge razvoja in podpore ustvarjalnosti v praksah javnega sektorja (Jurša 2003, 43-44).

Druga težava je ta, da gre pri večini predlogov za izboljšanje delovanja organizacijskih bitnosti javnega sektorja za predloge od "zgoraj" ali od "zunaj". V mislih imamo urejanje delovanja in razmerij s pomočjo zakonskih in podzakonskih aktov, ki korenini v pobudi pristojnih ministrstev in delovanju zakonodajne veje oblasti. Pobudnike uvajanja projektov izboljšanja delovanja in kakovosti storitev, kot sta denimo projekt Investors in People (Rman 2004a, 125–141) in enotni ocenjevalni okvir CAF (Kern Pipan in drugi 2006), pa kaže iskati celo še "višje", na ravni evropske integracije.

Manjka nekoliko bolj obsežen, temeljit in konkreten premislek o možnostih, ki se nemara ponujajo na ravni javnih uslužbencev. Pogrešamo pregled obstoječega stanja in premislek o možnostih ustvarjalnih spodbud za prenovo, ki prihajajo od "spodaj".

Celokupnost prizadevanj po prenovi javnega sektorja v splošnem zajema "Novi javni management" (Kovač 2004, 187–196). Eno od orodij "Novega javnega managementa" je

¹ Na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo (MJU) najdemo besede "ustvarjalnost" (19), "inovacija" (1), "inovativnost" (24) in "inovacije" (28). Gre brez izjeme le za omembe potrebnih lastnosti ali za pozive k tem dejavnostim. Besedo "kakovost" najde iskalnik na taistih straneh 144 krat, "zadovoljstvo" pa 85 krat.

načelo samoregulacije. To načelo predpostavlja določeno raven odgovornosti, samoiniciativnosti in samostojnosti javnih uslužbencev (Stare 2003, 146). Včasih naletimo na besedno zvezo "od spodaj navzgor". Tak pristop je mogoč, če se zaposleni vsaj do določene mere identificirajo z delom, ki ga opravljajo. Pri tem pomaga, če se uspejo pri delu na nek način ali vsaj malo izraziti, uresničiti, samoaktualizirati. To najlažje dosežejo preko izživljanja ustvarjalnosti oziroma izražanja in uveljavljanja ustvarjalnih pobud.

Z vpeljavo načel novega javnega managementa res ne bodo rešeni vsi problemi, bodo pa vpeljani v javno upravo samoregulativni mehanizmi, ki jo bodo po lastni dinamiki silili k čim večji učinkovitosti in uspešnosti (Bučar v Rman 2004, 81).

Spričo zgoraj zapisanega je gotovo zanimivo, potrebno in koristno raziskati dejanske razmere na področju ustvarjalnosti javnih uslužbencev, analizirati določilnice obstoječega stanja ter zaznati morebitne možnosti podpore ustvarjalnih pobud in uveljavljanja ustvarjalnosti.

1.1 Problem

Že bežen pregled zgodovinskega razvoja (Rakočević in Bekeš 1994, 77–119), organizacijskega ustroja (Miglič 2005, 248), organizacijske kulture (Skok 2006, 88) in pravnega okolja (Trstenjak 2004) hitro razodene dejstvo, da navzlic vsem reformnim prizadevanjem javna uprava ohranja birokratsko naravo (Thom in Ritz 2004, 19). Pregled temeljnih določilnic birokratskega sistema nas pouči, da je vseprisotno prizadevanje za zakonitostjo, stanovitnostjo, redom, varnostjo, objektivnostjo in predvidljivostjo, ki se prepogosto levijo v togost (Weber 1978, 956-1003), le težko združljivo z nekonformizmom, spontanostjo, upornostjo in prožnostjo ustvarjalnega duha (Trstenjak 1981), čeravno je nenazadnje birokratski sistem sam otrok taistega. Navkljub vsem reformnim prizadevanjem deluje javna uprava kot monopolna dejavnost, katere cilj je varovanje javnega interesa, zato ostaja visoka stopnja regulacije njena pomembna značilnost (Kovač 2004, 189-190). "Na področju javne uprave v Sloveniji je prisoten predvsem model birokratske organizacije." (Haček 2001, 115) Taki in podobni premisleki so nas vodili do oblikovanja teze, ki predstavlja izhodišče naše naloge. Problem naše naloge lahko predstavimo s sledečo tezo:

"Notranje okolje upravnih enot ni najbolj naklonjeno ustvarjalnim pobudam zaposlenih pri prizadevanjih za izboljšanje kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov."

Viri za oblikovanje naše teze so besedila s področja sociologije, ki opisujejo temeljne določilnice birokracije (Weber 1978). Prav tako se bomo sklicevali na besedila s področja psihologije ustvarjalnosti, javne uprave in menedžmenta inovacij v javni upravi. Viri naše raziskovalne teze so vezani na teorijo, zategadelj verjamemo, da smo se do te teze dokopali po deduktivni poti (Toš 1988, 62).

1.2 Hipoteze

Raziskovalna teza naše naloge je trditev: *"Notranje okolje upravnih enot ni najbolj naklonjeno ustvarjalnim pobudam zaposlenih pri prizadevanjih za izboljšanje kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov."*

Iz raziskovalne teze izpeljane hipoteze se glasijo:

H₁: V upravni enoti je evidentna težnja zaposlenih k ustvarjalnosti.

H₂: Birokratske značilnosti dela (**V₂**) ne vplivajo ugodno na pojav ustvarjalnosti (**V₁**).

H₃: Nenaklonjeno organizacijsko vzdušje (**V₃**) negativno vpliva na ustvarjalnost (**V₁**).

H₄: Visoka stopnja formalne organiziranosti (**V₄**) upravne enote negativno vpliva na ustvarjalnost (**V₁**).

H₅: Neustrezne značilnosti vodenja (**V₅**) ne spodbujajo ustvarjalnost (**V₁**) v upravni enoti.

H₆: Vrsta delovnega mesta zaposlenega v upravni enoti (**V₆**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

H₇: Dolžina delovne dobe zaposlenega v upravni enoti (**V₇**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

H₈: Stopnja izobraženosti zaposlenega (**V₈**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

Neodvisna spremenljivka, ki vpliva na ustvarjalnost (Buckingham in Saunders 2004, 63), je v naši raziskovalni tezi "notranje okolje". Pojem notranjega okolja v naši raziskovalni tezi bomo razčlenili in operacionalizirali v podpoglavjih 4.1 Operacionalizacija spremenljivk in 4.2 Vprašalnik poglavja 4. RAZISKAVA. Odvisna spremenljivka je v naši raziskovalni tezi "ustvarjalnost zaposlenih". Hipoteze smo izpeljali iz raziskovalne teze s pomočjo razčlenjevanja in specifikacije neodvisne in odvisne spremenljivke.

1.3 Cilji

Cilji naše naloge so:

1. Analizirati lastnosti ustvarjalnosti in ustvarjalcev, ki bi lahko prišle v poštev pri oblikovanju za ustvarjalnost bolj spodbudnega notranjega okolja upravnih enot.
2. Analizirati teoretske oziroma splošne določilnice delovanja javne uprave in notranjega okolja upravnih enot, ki so pomembne za obravnavo ustvarjalnosti v tem okolju.
3. Analizirati notranje okolje upravnih enot z vidika možnosti uveljavljanja ustvarjalnosti.
4. Ustvariti pregled obstoječega stanja in primerov dobre prakse v pogledu uveljavljanja ustvarjalnosti javnih uslužbencev.
5. Izluščiti skupne značilnosti primerov dobre prakse oziroma zametke vzorcev v pogledu uveljavljanja ustvarjalnosti javnih uslužbencev.
6. Oblikovati model oziroma prilagojeni nabor priporočil za vpeljavo vsaj katere izmed omejenih praks spodbujanja ustvarjalnosti v notranjem okolju upravnih enot.

1.4 Zgradba

Naša naloga je sestavljena iz osmih poglavij, opisanih v odstavkih, ki sledijo.

Uvod

To je jedrnata predstavitev glavnih elementov naloge. Spoštovani bralec jo ravnokar prebira.

Izhodišča

V podpoglavju 2.1 Ustvarjalnost bomo poskusili razumeti pojav ustvarjalnosti v splošnem. Navedli bomo lastnosti ustvarjalcev in ustvarjalnosti, ki so pomembne v razmerju z birokracijo. Nadaljevali bomo z opisi razmerij med ustvarjalnostjo in strukturo mišljenja, med ustvarjalnostjo in okoljem ter končno med ustvarjalnostjo in birokracijo.

V podpoglavju 2.2 Birokracija bomo nanizali temeljne značilnosti birokratskega sistema oziroma birokratskih struktur s poudarkom na tistih lastnostih, ki imajo tako ali drugače opraviti s pojavom ustvarjalnosti.

V podpoglavju 2.3 Javna uprava v Republiki Sloveniji bomo opisali naloge in temeljne značilnosti javne uprave in upravnih enot s poudarkom na elementih, ki so pomembni za premisleke o ustvarjalnosti.

V podpoglavju 2.4 Management inovacij v javnem sektorju bomo nanizali nekaj splošnih razmislekov o možnostih uveljavljanja ustvarjalnih pobud in ustvarjalnosti v javnem sektorju.

Obravnava problema naloge se bo v tem poglavju odvijala pretežno na teoretski splošni ravni.

Analiza stanja

V podpoglavju 3.1 Kadrovski management bomo na podlagi analize dela zaposlenih na upravni enoti poskušali ugotoviti, ali opis dela oziroma opis potrebnih lastnosti zaposlenega vsebuje morda tudi elemente, ki so tako ali drugače povezani z ustvarjalnostjo. Prav tako bo za obravnavo zanimivo oblikovanje dela; izvori pobud in ključni vplivni dejavniki.

V podpoglavju 3.2 Sociološki problemi bomo s preučevanjem organizacijske kulture poskušali dognati, kakšno je organizacijsko vzdušje v upravnih enotah v pogledu odnosa do ustvarjalnosti. Posvetili se bom tudi vplivom organizacijske strukture na ustvarjalnost z vidika organizacijskih teorij.

V podpoglavju 3.3 Pravni okviri bomo s pregledom in analizo pravnih virov, ki urejajo razmerja in delo v javni upravi, poskušali ugotoviti stopnjo formalizacije nalog in regulacije razmerij v javni upravi. To je eden od kazalcev stopnje birokratiziranosti okolja. Poskušali bomo dognati, v kolikšni meri podpira obstoječe pravno okolje morebitno ustvarjalnost.

V podpoglavju 3.4 Praktični primeri bomo s pomočjo študija objavljenih poročil o posameznih primerih izboljšav v nekaterih upravnih enotah poskušali ugotoviti, od kod izvirajo pobude. Ključno vprašanje bo, ali prihajajo pobude od zaposlenih ali "od zunaj" oziroma "od zgoraj". Pozorni bomo na skupne značilnosti obdelanih primerov.

Obravnava problema naloge se bo v tem poglavju odvijala pretežno na posebni ravni, v podpoglavju 3.4 Praktični primeri pa tudi na posamični ravni.

Raziskava

V podpoglavju 4.1.2 Odvisna spremenljivka bomo opisali razčlenitev odvisne spremenljivke "ustvarjalnost" v raziskovalni tezi. Pojem "ustvarjalnost" bomo operacionalizirali z vpeljavo njenih zunanjih znakov. V podpoglavju 4.1.1 Neodvisna spremenljivka bomo opisali razčlenitev neodvisne spremenljivke "notranje okolje upravnih enot". To spremenljivko bomo operacionalizirali z vpeljavo njenih zunanjih znakov in tako poskusili utemeljiti sklope vprašanj ter posamezna vprašanja, ki jih bo vseboval vprašalnik raziskave. V podpoglavju 4.3 Izvedba bomo opisali pomembne okoliščine izvedbe ankete. V podpoglavju 4.4 Rezultati in

interpretacija bomo predstavili rezultate statistične analize odgovorov, ki bodo zbrani s pomočjo ankete, in izvedli preverjanje veljavnosti postavljenih hipotez ter teze naloge.

Obravnava problema naloge se bo v tem poglavju odvijala na empirični/posebni ravni.

Model procesa ustvarjalnosti v javni upravi

Poskusili bomo strniti in povzeti morebitne namige za podporo ustvarjalnosti, ki jih bomo zaznali pri obravnavi našega problema v poglavjih 2. IZHODIŠČA, 3. ANALIZA STANJA in 4. RAZISKAVA.

To poglavje bomo sklenili s poskusom oblikovanja predloga modela ali nabora predlogov za oblikovanje notranjega okolja upravnih enot, v katerem bi bilo nemara več prostora in možnosti za uveljavitev ustvarjalnosti zaposlenih.

Sklepi

Najprej bomo na kratko povzeli lastnosti birokracije, javne uprave in ustvarjalnosti ter ponovili utemeljitev predpostavk in problema. Preverili bomo, v kolikšni meri smo dosegli cilja številka 1 in 2 naše naloge. Nato bomo povzeli argumente poglavja 3. Analiza stanja, ki podpirajo splošno tezo naloge. Preverili bomo, ali smo dosegli cilje številka 3, 4 in 5 naše naloge. Preverili bomo, če smo v poglavju 4. Raziskava dosegli cilj številka 3 naše naloge. Končali bomo s preverjanjem uspešnosti doseganja cilja številka 6 pričujoče naloge in sklepnim premislekom o veljavnosti teze.

Priloga

Priloga je vprašalnik, ki smo ga uporabili pri izvedbi raziskave.

1.5 Metode

V posameznih fazah našega dela bomo uporabili različne metode (Ivanko 2007, 7-23).

V poglavju 2. IZHODIŠČA bomo s pomočjo metode analize in metode abstrakcije poskušali iz izbranih besedil izluščiti značilnosti ustvarjalnosti, birokracije, javne uprave in managementa inovacij v javni upravi, ki so pomembne za obravnavani problem. Na ta način bomo poskušali utemeljiti problemsko tezo. Hkrati bo to že preverjanje teze na splošni ravni po metodi dokazovanja.

V poglavju 3. ANALIZA STANJA bomo s pomočjo metode analize in abstrakcije poskušali razčleniti pravno okolje, sociološke vidike in vidike kadrovskega managementa. Nadaljevali bomo z metodo analize nekaterih primerov iz prakse. Poskušali bomo poiskati argumente, ki bodo morda s pomočjo metode dokazovanja pomagali preveriti veljavnost raziskovalne teze. Prav tako si bomo pomagali z metodo pravnih virov.

V poglavju 4. RAZISKAVA bomo s pomočjo metode dedukcije, razčlenjevanja in specifikacije (Toš 1988, 62) iz splošne teze izpeljali hipoteze. Ob operacionalizaciji neodvisne in odvisne spremenljivke v splošni tezi bomo zasnovali teoretski model, ki bo shematski prikaz odnosa med omenjenima spremenljivkama. Obe spremenljivki bomo prevedli v indikatorje oziroma zunanje znake. Notranja dejstva, ki se izmikajo neposrednemu opazovanju, bomo zamenjali z zunanjimi, ki prva simbolizirajo (Durkheim v Toš 1988, 85). Medsebojni odnos obeh spremenljivk bomo empirično preverili preko odnosov med njunimi indikatorji. To bomo storili s pomočjo ustrezno zasnovanega vprašalnika. Za obravnavo rezultatov ankete, ki je metoda anketiranja, bomo uporabili statistično metodologijo, o veljavnosti postavljenih hipotez pa bomo sklepali po metodah sklepne statistike in s pomočjo nepopolne indukcije.

2. IZHODIŠČA

2.1 Ustvarjalnost

Enotna in dokončna opredelitev ustvarjalnosti verjetno ni mogoča. Anton Trstenjak navede kot argument za to trditev okoli 20 različnih opredelitev ustvarjalnosti (Trstenjak 1981). Te se večinoma ne razhajajo alternativno, pač pa so v komplementarnem odnosu in se v različnih pogledih dopolnjujejo. Morebitna nasprotja med različnimi opredelitvami ustvarjalnosti so le navidezna. Gre zgolj za bolj ali manj različne poudarke ali dopolnila.

Poskusimo izluščiti skupne točke različnih opredelitev ustvarjalnosti. Večini je skupen poudarek na "novostih" rezultatov ustvarjalnega delovanja. Torej "iz nič nekaj narediti" oziroma narediti nekaj, česar prej še ni bilo. Druga skupna značilnost večine opredelitev je dejanje preoblikovanja in prestrukturiranja situacije (Trstenjak 1981, 32).

Ustvarjalno delovanje človeškega bitja je mogoče povzeti v treh dejavnostih (Trstenjak 1981, 34):

1. Usmerjenost k odpiranju problemov, ki je temelj vsakega znanstvenega prizadevanja.
2. Usmerjenost k reševanju že zastavljenih, odprtih problemov, značilna tako za znanstveno prizadevanje kot tudi za vsako tehnično ali praktično iznajdljivost.
3. Spontano odpiranje in oblikovanje novih svetov, značilno za umetniško delovanje.

Ustvarjanje je nasprotno ohranjanju obstoječega stanja. Ustvarjanje je spreminjanje in razdiranje obstoječega stanja (Pečjak 1987, 16).

Ležišče in težišče ustvarjalnosti kaže iskati v značilno človeški razsežnosti dvomestnega izkustva (Mayer 1991), v posameznikovi enkratnosti oziroma njegovi edinstvenosti (Kovač in drugi 2004, 111) in v človekovi zmožnosti zavedanja o obstoju druge ali drugih možnosti.

2.1.1 Lastnosti ustvarjalcev

Izbrali bomo le nekaj najpomembnejših (Trstenjak 1981):

1. Izvirnost je zmožnost roditi ideje pri načrtovanju nalog na podlagi črpanja iz osebnega bogastva in enkratnosti človekove osebnosti.
2. Neprikladnost je neprestano iskanje morebitnih boljših rešitev od že obstoječih. To (na skeptični drži temelječe iskanje) analitičnega duha lahko okolje doživlja kot napadalnost oziroma razdiralnost.

3. Odprtost je razmerje med deležem vplivov izkušenj in deležem izvirnosti pri reševanju problemov. Pri reševanju problemov gre prvenstveno za pregled situacije in za njeno razčlenjevanje, ne pa za poprejšnjo izkušnjo. Ni torej odločilna izkušnja, pač pa razumevanje in uvid v zvezo med vprašanjem in odgovorom oziroma problemom in rešitvijo (Szekely v Trstenjak 1981, 49).
4. Svobodnost je zmožnost sproščenega izražanja čustev in misli. Je tudi zmožnost odstranjevanja notranjih in zunanjih zavor ter nevrotičnih dispozicij, ki hromijo izvirne impulze. Svobodnost je ne le individualna, temveč tudi socialna lastnost človeka.
5. Prožnost duha, mišljenja in čustvovanja je vzmet, ki omogoča človeku, da se dvigne nad raven vsakokratnega trenutnega znanja ali poučenosti in se zmore obrniti stran od smeri, v katero ga nagibajo prejšnje izkušnje.
6. Osebnostna motivacija ali motiviranost je gonilo stalnega in dejavnega prizadevanja po čim popolnejšem razvoju potencialov posameznika v interakciji z okoljem, v katerem živi.
7. Prilagojenost rešitev stvarnosti je potrebna lastnost rezultatov ustvarjalnosti. Ne gre je razumeti kot nasprotje neprilagodljivosti, ki je lastnost ustvarjalnosti oziroma ustvarjalca.
8. Uporabnost rešitev je ravno tako potrebna lastnost rezultatov ustvarjalnosti. Zdi se, da je prilagojenost rešitve eden od potrebnih pogojev za njeno uporabnost.

Značilnosti nadpovprečno ustvarjalnih osebnosti so (Barron in McKinnon v Trstenjak 1981, 143): izvirnost, dinamičnost, nekonvencionalnost, radikalnost, upornost, manjša togost, manjša stopnja nadzora impulzov z represijo, manjši konformizem, neodvisnost mnenja od okolja, odpor proti pritiskom skupine ali javnosti in odprtost za različna zanimanja.

Ustvarjalne osebnosti so sproščeni, svobodni ljudje, ki se usmerjajo in odločajo po standardih, ki so jih postavili sami in ne družba, po kateri naj bi se nemara morali ravnati in po kateri se ravna povprečen človek.

2.1.2 Ustvarjalni proces

Janez Mayer (Mayer 1991) opiše ustvarjalni proces kot celovito aktivacijo človekove osebnosti, ki preseže obstoječe strukture stanj in procesov v sebi in v okolju s tem, da ustvari nove elemente in strukture.

Vid Pečjak predstavi faze ustvarjalnega procesa takole (Pečjak 1987):

1. Seznanitev z gradivom.
2. Poglobljeno seznanjanje s principi in oblikovanje jasne slike problema.

3. Aha izkušnja in transformacija, preoblikovanje gradiva.
4. Izpopolnjevanje zamisli.
5. Preverjanje rešitve, eksperiment, izdelava prototipa.

Jedrnato lahko opišemo posamezne faze ustvarjalnega procesa z nekaj besedami: preparacija, inkubacija, iluminacija in evalvacija oziroma verifikacija.

Dodajmo še to, da je jedro ustvarjalnega procesa v interakciji med samodejnim podzavestnim potekom mišljenja in zavestnim poseganjem v ta potek (Trstenjak 1981, 180).

2.1.3 Ustvarjalnost in struktura mišljenja

Oglejmo si Dörnerjev poskus razlage miselnih procesov pri ustvarjalnem delovanju (Dörner v Trstenjak 1981, 173). Proces reševanja problemov opiše kot mehanizem informacijsko predelovalnega procesa. Omeji se na reševanje problemov, ki v odprtih situacijah zahteva pravo ustvarjalno dejavnost, ne posega pa v tematiko celotne ustvarjalnosti, ki je še v odpiranju problemov in v umetniškem prizadevanju.

Pri reševanju problemov razlikuje Dörner dve strukturi; epistemično (episteme – znanje) in hevristično (hevriske – najdem). Tako struktura znanja kot tudi struktura iskanja rešitve, ki je novo znanje, naj bi bili strukturi spomina. Za reševanje problemov je odločilna hevristična struktura. To je posebna struktura iskalnih načinov mišljenja, s katero odkrivamo nove rešitve, ki jih ob že poznanih načinih mišljenja ne moremo najti. Vsako iskanje je v osnovi ustvarjalno. Vsak človek poseduje svojo hevristično strukturo. Hevristično strukturo moremo empirično spoznati samo toliko, kolikor preide v epistemično strukturo.

Pri iskanju rešitev problemov človek lahko vpliva na svoje ravnanje, ki je zunanji izraz njegove hevristične strukture. To stori tako, da razmišlja o svojih načinih iskanja rešitev. Gre torej za samopremislek ali avtorefleksijo.

Glavni znak vsake ustvarjalnosti je obvladovanje širokega repertoarja načinov iskanja rešitev, pa tudi oblikovanje novih načinov. Ali se je torej mogoče ustvarjalnosti s tega vidika naučiti? Edward de Bono predlaga celo vrsto metod iskanja novih rešitev, torej načeloma hevrističnih struktur. Glavni cilj teh metod je zmanjševanje zaviralnega vpliva epistemične strukture.

Metode, ki jih predlaga De Bono in jih imenuje lateralno razmišljanje (De Bono 2006), so: iskanje alternativ, izpodbijanje predpostavk, zadrževanje oziroma prelaganje sodbe,

načrtovanje oziroma oblikovanje, prevladujoče ideje in ključni dejavniki, razstavljanje ali dekonstrukcija, obrnjena metoda, viharjenje možganov, primerjave, izbira izhodiščne točke in območja pozornosti, naključna stimulacija, določanje konceptov in uvedba besede PO.

Tudi Mayer (Mayer 1991) predlaga nekaj tehnik sistematične hevrstike, od katerih omenjamo morfološko analizo, renatalizacijo, med dvema ognjema in tehniko bisociiranja.

2.1.4 Ustvarjalnost in okolje

Pečjak razlikuje pri razmišljanju o ustvarjalnosti tri ravni okolja: raven dežele ali naroda, raven šol oziroma izobraževalnega sistema ter raven organizacij (Pečjak 1987, 178).

Na ravni dežele uvršča med negativne dejavnike pri razvoju ustvarjalnosti tudi birokracijo. Eden od pogojev ustvarjalnega vzdušja je ustrezno načrtovanje, ki mora odpreti prostor tudi za nenačrtovane ali nepredvidene dejavnosti, ki bi bile lahko sicer onemogočene zaradi preprostega dejstva, da jih nismo predvideli. Ustvarjalna dejavnost je neposredno odvisna od prožnosti oziroma togosti družbenega sistema oziroma okolja. Med prožnostjo in stopnjo birokratizacije velja obrnjeno razmerje; čim večja je prožnost, tem manjša je birokratizacija.

Na ravni organizacij je potreben pogoj za razcvet ustvarjalnosti odstranitev dejavnikov, ki jo zavirajo, ter vzpostavitev pogojev, ki jo spodbujajo. Predvsem je pomembna odprtost in pripravljenost vseh vodstvenih organov in zaposlenih za novosti in za ustvarjalne ideje (Pečjak 1987, 193). Ena izmed raziskav je pokazala, da so inovacijska prizadevanja v inovacijsko uspešnih podjetjih tako ali drugače zaščitena pred birokracijo (Peters in Waterman v Pečjak 1987, 194). Ustvarjanje v takih podjetjih ni privilegij redkih izbrancev, pač pa poskušajo k tej dejavnosti pritegniti vse zaposlene. Krožki kakovosti so sestavni del teh prizadevanj. Inovacijska dejavnost ne izhaja le iz želje po večjem dobičku, temveč tudi iz želje vodstev, da bi zaposlene pritegnili k sodelovanju ter s tem utrdili delovne skupine in podjetje (Pečjak 1987, 198).

2.1.5 Ustvarjalnost in birokracija

V literaturi je moč najti tudi tak opis birokrata v razmerju do ustvarjalnosti (Pečjak 1987, 51), ki prikazuje birokrata kot suhoparnega, ozkosrčnega, brez čustev, brez vizije in brez lastnih idej. Varuje tradicijo, uveljavljeni red in stanje, kakršno je. Vprašanje sprememb je zanj največji greh. Kot izrazit konzervativec preganja nove odeje. Njegovo mišljenje je konvergentno, z eno samo možno rešitvijo, ki pa ni novost, temveč že neštetokrat preizkušeni

recept. Deluje po utrjenih pravilih in natančno predvideva dogodke vnaprej. Prihodnost razume kot podaljševanje sedanosti. Zasebnega intimnega življenja skorajda nima, živi le v paragrafih, aktih, uredbah in v javnosti, ki jo obvladuje. Je kolesce v mehanizmu uprave.

Čeprav je ta opis nemara pretiran oziroma črnobel, pa vendarle opozori na nekatere bistvene slabosti birokracije v razmerju do ustvarjalnosti.

Zaradi upoštevanja načel pravne države in Weberjanskega idealnega tipa birokracije se je v javnem sektorju uveljavilo normiranje vseh dejavnosti (Thom in Ritz 2004, 142-144). Tako ni nič storjeno, kar ni izrecno ali celo zakonsko določeno. Rezultat ustvarjalnosti pa je vedno nekaj novega. Če je tisto "nekaj" novo, pomeni, da pred tem ni obstajalo. Če nekaj ne obstaja, praviloma ni zakonsko regulirano.

Prva skrb organizacij je zagotovitev stabilnosti delovanja. Še posebej nadzorni sistemi lahko delujejo vsaj prikrito nasprotujoče do ustvarjalnosti in inovacijskih prizadevanj. Velike organizacije težijo k spodbujanju prilagoditvenega vedenja, usmerjenega k upoštevanju pravil. Vzrok je prizadevanje po zmanjševanju vseh mogočih vrst tveganja. Prav zaradi tega je tudi lastnosti inovativnih ljudi v birokratsko organiziranih državnih institucijah kaj težko najti. Predvsem manjka prostora za svobodno delovanje, ki je potrebno za razvoj in preizkušanje inovativnih pobud.

Ker je slog vodenja ena od pomembnih določilnic notranjega okolja organizacije, si na kratko oglejmo še značilnosti birokratskega načina vodenja (Kovač in drugi 2004, 28). Zaznamujejo ga formalizacijski elementi organizacije, ki so temelj oblikovanja neosebne povezave med vodjem in vodenimi. Gonilna sila procesa vodenja v takem okolju ima prijemališče v moči birokratskih procedur. Te procedure oblikujejo sistem legitimitete, ki ga podrejeni sprejmejo in spoštujejo.

2.2 Birokracija

2.2.1 Max Weber

V Webrovem obsežnem besedilu z naslovom "Gospodarstvo in družba" lahko v opisu birokracije še vedno in kljub mnogoterim reformam prepoznamo mnoge elemente sodobne javne uprave. Omenjeno delo je analiza procesa vseprežemajoče racionalizacije industrijske družbe na prehodu med 19. in 20. stoletjem. Birokracijo oziroma birokratizacijo razume avtor le kot del tega procesa. Gre za premik od vrednostno usmerjene organiziranosti in delovanja,

ki sta značilna za družbe, temelječe na tradicionalni ali karizmatični avtoriteti, k ciljno usmerjeni organizaciji, značilni za družbe, sloneče na zakonsko racionalni avtoriteti. Posledica naraščajoče stopnje racionalizacije družbenega življenja je ujetost posameznika v "železni kletki" racionalnega, na pravilih temelječega nadzora.

Birokracijo opiše Weber v trinajstih točkah (Weber 1978, 956-1003).

1. Značilnosti birokracije:

- načelo jasno razmejenih uradnih področij pristojnosti, urejenih s pravili, zakoni in upravnim nadzorom,
- načelo jasno oblikovanega sistema nadrejenosti in podrejenosti,
- upravljanje sodobnih uradov temelji na pisnih dokumentih,
- načelo ločenosti službenega in zasebnega življenja uradnika,
- temeljito usposabljanje uradnika na posameznih specialističnih področjih,
- polna zaposlitev uradnika,
- podrejenost splošnim, stalnim in nespremenljivim pravilom, katerih poznavanje predstavlja tehnično izvedenost uradnika.

2. Položaj uradnika:

- to je poklic, za katerega je potrebno stalno usposabljanje in preverjanje usposobljenosti,
- družbeni položaj uradnika je določen in zagotovljen z njegovim rangom,
- uradnik je za svojo funkcijo izbran in ni izvoljen,
- položaj uradnika je jasno določen in njegova karierna pot je jasno začrtana.

3. Finančne predpostavke birokracije:

- uradniku je zagotovljena plača,
- uradniku napreduje po jasnih, dogovorjenih in nespremenljivih pravilih,
- za stalen in zanesljiv dohodek uradnikov skrbijo davki.

4. Razvoj obsega upravljanja.

5. Dejavniki vpliva kulturnega, gospodarskega in tehnološkega razvoja na upravljanje:

- potreba po javnih financah,
- povečevanje stvarnega premoženja v družbi,
- vedno bolj zapleteno družbeno okolje,

- vedno bolj jasno izražena zahteva javnosti po redu in varovanju,
- vedno bolj obsežno izvajanje različnih politik družbene blaginje.

6. Vzroki premoči, prevlade birokracije nad ostalimi načini upravljanja:

- značilne lastnosti tega aparata so natančnost, nedvoumnost, poznavanje dokumentov, enotnost, hierarhična urejenost, zmanjševanje in odprava zaviralnih dejavnikov ter zmanjševanje stroškov,
- optimizirano je načelo specializacije upravnih funkcij,
- temelji upravljanja so položeni z racionalnimi zakoni.

7. Koncentracija sredstev upravljanja:

- država obremeni s stroški upravljanja proračun,
- država oskrbi vse predstavnike oblasti s potrebnimi sredstvi,
- porabo sredstev nadzira in ureja država.

8. Izravnava družbenih razlik:

- načelo delovanja po abstraktnih pravilih je posledica zahteve po enakosti pred zakonom,

9. Temelji (vz)trajnosti in obstojnosti birokratskih struktur:

- racionalno organizirano delovanje je bolj učinkovito od vsake druge oblike skupinskega vedenja ali družbene dejavnosti,
- zaradi dokončno uveljavljene birokracije je nastali sistem obvladovanja razmer tako rekoč neuničljiv,
- ker so uradniku dodeljene specializirane naloge, ta ne more vplivati na celotni mehanizem.

10. Ekonomski učinki birokratizacije

11. Temelji položaja moči birokracije

12. Nastanek strokovnih teles in vloga interesnih skupin:

- pritegnitev znanja in izkušenj interesnih skupin v službo racionalne uprave usposobljenih in specializiranih uradnikov še dodatno krepi moč birokracije.

13. Izobraževanje in usposabljanje:

- birokracija uveljavlja racionalistični pristop in način življenja,

- birokracija spodbuja razvoj stvarnega racionalnega odnosa in tip poklicnega strokovnjaka,
- sodobni razvoj polne birokratizacije potisne v ospredje sistem izpitov strokovnosti,
- pogoj za opravljanje upravnih funkcij je ustrezna izobrazba oziroma usposobljenost,
- birokracija si prizadeva vedno in povsod k oblikovanju urejenih in stalnih procedur in odpravi svojevoljnega upravljanja podrejenih uradnikov.

David Beetham (Beetham 1987) povzame naštete značilnosti birokracije v štirih besedah: hierarhija, stalnost (v smislu stanovitnosti in zanesljivosti), brezosebnost in strokovnost. Beetham razdeli teoretsko obravnavo birokracije na tri področja: sociologijo organizacij, politično ekonomijo in javno upravo.

2.2.2 Sociologija organizacij

Predmet obravnave je učinkovitost birokracije. Torišče obravnave je za številne sociologe sporna Webrova trditev, da stopnja učinkovitosti birokracije narašča v skladu s stopnjo doslednosti in uspešnosti upoštevanja ter uresničevanja zgoraj povzetih značilnosti. Prav te lastnosti birokracije so po mnenju mnogih ravno ovira za njeno učinkovitost.

Razloge za omenjeno neskladje kaže iskati v treh pomanjkljivostih Webrovega pristopa:

1. Weber je v duhu tedanjega časa, ki mu je dal izraziti pečat znanstveni management, zanemaril dvojno naravo birokratskih struktur. Pozornost je posvetil le racionalistično-mehanicističnemu vidiku, človeško razsežnost pa je povsem spregledal. "Suha" birokracija pač ne zagotavlja aktivnega in polnega, kaj šele ustvarjalnega sodelovanja zaposlenih.
2. Weber se je osredotočil le na izvedbo nalog, ne pa na oblikovanje in preverjanje politike. Če upoštevamo tudi to, postaneta pomembna prenos in obdelava podatkov, ki omogočata učinkovito sprejemanje najbolj ustreznih odločitev. Hierarhična organiziranost ter piramidna struktura birokratskih tvorb otežujeta, blokirata ali onemogočata pretok informacij.
3. Weber utemelji birokratsko avtoriteto pretežno s položajem uradnika samega po sebi, zanemarija pa avtoriteto strokovnosti oziroma izvedenstva. V praksi to pomeni pogosto situacijo, ko se strokovnjak, izvedenec, sooči z notranjim konfliktom med navodili nadrejenega uradnika in diktatom stroke. Razpet je torej med zunanji in notranji pritiski. Ta razcep lahko zavira in ovira delovanje strokovnjaka.

2.2.3 Politična ekonomija

Predmet obravnave so načini financiranja organizacij in vplivi različnih načinov financiranja na delovanje organizacij. Razlikujemo dve osnovni metodi financiranja: tržno, horizontalno, svobodno financiranje in hierarhično, vertikalno financiranje. Birokratske strukture so z vidika politične ekonomije tiste strukture, ki poslujejo izven tržnega okolja.

V družbenem prostoru prepoznamo dve delitvi dela: spontana tržno regulirana delitev in zavestno vzpostavljena koordinacija delitve dela z upravnimi sredstvi. Zasedovanje interesov ekonomskih osebkov se odvija preko tržne delitve oziroma izmenjave. Če ta ni mogoča, pride do izmenjave na nedopustne načine. Razmerje "stroški-koristi" na različnih ravneh in v različnih pogledih postane v takih primerih za družbo neznosno. Potrebna so torej sredstva zakonske prisile, ki zagotavljajo varnost oseb in imetja, veljavnost pogodb ter trdnost monetarnega sistema. Takega okolja trg ne more ponuditi. Tako okolje mora biti torej financirano s pomočjo davkov. Trg ne more poskrbeti tudi za preskrbo nekaterih drugih javnih dobrin. Vse te funkcije zahtevajo obsežno hierarhijo za upravljanje. Take oblike upravne hierarhije imenujemo birokracija, saj so financirane s sredstvi izven trga.

2.2.4 Javna uprava

Zadnje področje teoretske obravnave birokracije izhaja iz predpostavke o kvalitativni razliki med upravljanjem v javnem in upravljanjem v zasebnem prostoru. Ključnega pomena pri teh razmislekih je pridevnik "javen".

1. Javno zadeva vse državljane; je prepoznana skupna ali splošna potreba.
2. Javno je predmet nadzora javnosti in/ali nosilec javne odgovornosti.
3. Javno je nekaj, kar se izvaja za javnost v skladu z normo in etosom javne službe.

Predmet tega področja obravnave je spet učinkovitost delovanja birokracije, a s posebnim poudarkom na ravnokar opisani lastnosti "javnosti". Prav ta lastnost delovanja javne uprave zaplete razmisleke o njeni učinkovitosti. V zasebnem sektorju je merilo kakovosti uspeh na trgu. Iskanje kvantitativnih kazalcev učinkovitosti v javnem sektorju pa utegne privedi do napačne naravnosti² izvajalcev.

² Primer: lažje je prikazati število primerov ozdravljenih bolezni, kot pa je prikazati ali sploh dokazati število primerov preprečenih bolezni. Čeprav je preventiva ob upoštevanju vseh pozitivnih in morebitnih negativnih

Značilnost birokracije v polju javne uprave je politični značaj njene dejavnosti. Vsebina in raven njenih storitev sta določena s kvalitativnimi opisnimi sodbami, ki so zaradi kompleksnosti okolja kompromis med pogosto nasprotujočimi si vrednotami. Cilji in sredstva se prepletajo, politika in njeno upravljanje nista jasno in/ali togo ločena.

Značilno birokratska zahteva javne uprave po strogo normiranem delovanju in brezosebnem ter nepristranskem pristopu ni posledica zgolj prizadevanj po povečanju učinkovitosti, pač pa korenini v stremljenju po zagotavljanju pravic uporabnikov javnih storitev ter zakonitosti in enakopravnosti. Podrejanje pravilom v birokratskem smislu v primeru javne uprave ni le sredstvo za doseganje ciljev upravljanja, pač pa je vrednota sama po sebi, ki predstavlja bistvo delovanja.

Pri razmišljanju ne moremo mimo elementa nadzora delovanja javne uprave. Gre za javni nadzor, ki ga lahko izvaja parlament, posebna telesa, komisije ali pa računsko sodišče. Pri tem nadzoru ne gre le za presojanje cenovne učinkovitosti, pač pa tudi za preprečevanje korupcije, nadzor delovanja v skladu s pooblastili in zagotavljanje uresničevanja pravic državljanov.

Pomemben element delovanja birokracije v prostoru javne uprave je obstoj etike javnih služb. To je nabor vrednot, verjetij in pravil obnašanja, ki so neločljivo povezana z vlogo in privilegiji javnih uslužbencev. Koncept hierarhije v javni upravi je razpoznaven v pogledu pozicij avtoritete, ki so pripoznane kot legitimne. Prav tako temelji koncept hierarhije v javni upravi na pravilih vedenja, ki so priznana kot veljavna in zavezujoča.

Po ureditvi premislekov, vezanih na obravnavo javne uprave na splošni ravni, ki je zadnje področje naše teoretske obravnave birokracije, smo pripravljene na novo poglavje naše naloge. To je predstavitev poglobljenih značilnosti slovenske javne uprave.

2.3 Javna uprava v Republiki Sloveniji

Pojem javne uprave ni enotno definiran. Vsekakor je širši od pojma "državna uprava" in zajema poleg organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil. Lahko pa razumemo javno upravo tudi zunaj povezave z izvršilno – upravno vejo oblasti. V tem smislu zajema javna uprava še organe, povezane z

eksternalij verjetno bolj učinkovita rešitev, je učinkovitost zdravstva nedvomno lažje prikazati s podatki, ki temeljijo na kurativnem pristopu.

zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, in druge nosilce javnih pooblastil³ (Trstenjak 2003, 14).

2.3.1 Upravne enote

Jedrnat opis vloge, nalog in organiziranosti in ostalih pomembnih značilnosti, lahko zapišemo takole (Miglič 2005, 247-248).

Upravne enote predstavljajo organiziranost državne uprave na lokalni ravni. So del sistema javnih uslužbencev v Sloveniji, ki je po svojih značilnostih (organizacijska struktura, način vodenja, funkcije, delovna področja in naloge) dokaj homogen.

Upravne enote so od občin prevzele vse upravne naloge. Imajo tudi pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva. Izvajajo vse z zakonom določene upravne naloge v domeni oblasti iz pristojnosti občin, ki zahtevajo dekoncentrirano izvajanje. Kot nosilke teritorialne funkcije državne uprave zagotavljajo učinkovito in racionalno opravljanje njenih nalog. Funkcije upravnih enot so po zakonu standardizirane in so pretežno le izvršilne narave.

Med pristojnosti upravnih enot sodi odločanje na prvi stopnji o upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Pristojnosti upravnih enot so določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja.

Upravne enote niso enovite, pač pa so razdeljene v notranje organizacijske enote, ki jih vodijo vodje enot. Organizacijo dela in učinkovitost upravne enote kot celote nadzoruje ministrstvo, pristojno za upravo. To tudi spremlja usposobljenost uslužbencev na delovnih mestih, ki niso z delovnih področij v pristojnosti drugih ministrstev. Ministrstvo, pristojno za upravo, daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije in učinkovitosti dela. Prav tako usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih in drugih vprašanj, povezanih z delom upravnih enot.

"Cilji upravne enote so: višanje kvalitete storitev, obvladovanje in zniževanje stroškov, zvišanje ravni storilnosti, izboljšanje komunikacije med oddelki, poenostavitev postopkov za stranke, krepitev zaupanja strank, organiziranje dela na strankam prijazen način, izboljšanje

³ Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005, ki jo je vlada RS sprejela julija 2003, določa v točki II kot javno upravo državno upravo, uprave občin in nekatere nosilce javnih pooblastil, kot so javne agencije, javni zavodi, ki pretežno upravljajo upravne naloge, in javni skladi (op. Trstenjak)

komunikacije s strankami ter razvoj zaposlenih, organizacijske kulture in vrednot." (Vergelj 2006, 62)

2.3.2 Reforma javne uprave

Izvajanje reforme javne uprave, ki postane sistematično leta 1997, razdelimo v štiri obdobja (Kovač 2004, 177-196).

Obdobje od 1991 do 1996 je čas po osamosvojitvi Slovenije. Zaznamuje ga vzpostavitev lastne uprave v smislu nadaljevanja že obstoječih in vzpostavitve novih upravnih nalog. Drugi preobrat tega obdobja je vpeljava dvotirnosti med sistemoma državne uprave in lokalne samouprave v začetku leta 1995.

Obdobje od 1996 do 1999 mine v znamenju prilagajanja strukture in funkcij slovenske javne uprave potrebam pridruženja evropski skupnosti. Temeljni dokument je "Strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997 – 1999". Drugi glavni cilj v tem obdobju je povečanje učinkovitosti javne uprave. Preplet projektnih, normativnih, organizacijskih, informacijskih in izobraževalnih dejavnosti je deloval na področjih državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave, razvoja uprave ter položaja javnih uslužbencev in njih izobraževanja. To je čas najbolj zavzetega uveljavljanja načel novega javnega managementa.

Obdobje od 2000 do 2003 je čas prevladovanja zakonodajnih projektov, uveljavljanja upravljanja kakovosti in informatizacije javne uprave.

V okviru zakonodajnih projektov kaže omeniti Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o državni upravi, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o javnih financah, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, novelo Zakona o javnih financah iz leta 2002, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih ter Uredbo o poslovanju s strankami.

Aprila 2001 sprejme vlada program odprave administrativnih ovir. To je niz konkretnih ukrepov za izboljšanje internega poslovanja uprave ter položaja fizičnih in pravnih oseb zasebnega prava v razmerju do uprave.

Od leta 2002 se je na področju upravljanja kakovosti uveljavil Evropski ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF, ki temelji na modelu odličnosti EFQM.

Pomemben segment reforme javne uprave v Republiki Sloveniji je njena informatizacija. Na tem področju sta bila ob že omenjenem Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja sprejeta vladna strategija elektronskega poslovanja in akcijski načrt e-uprave do leta 2004.

Obdobje od 2003 naprej zaznamuje strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005, ki temelji na konceptih novega javnega managementa, dobrega vladanja in evropskega upravnega prostora.

Strategija se osredotoča na vprašanja statusnih oblik, proračuna, modernizacije javnih zavodov in podjetij, racionalizacijo poslovanja in vzpostavitev enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Podrobneje tudi navaja dejavnosti za upravo na področjih upravljanja človeških virov, restrukturiranja nalog ter organizacije uprave, procesov v upravi, e-uprave, upravljanja kakovosti, odprtosti uprave in javnih financ.

2.3.3 Novi javni management

Novi javni management (NJM) je sklop načel ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega sektorja ter vpeljanih v javni sektor (Kovač 2004, 177-196). Kritična razmišljanja o (ne)učinkovitosti in (ne)primernosti javnih uprav so se prvič pojavila v času energetske krize v 70. letih 20. stoletja (Thom in Ritz 2004, 37). V takratnih razmerah je postala potreba po zmanjšanju javne porabe še posebej izrazita.

Glavna značilnost NJM je uvedba večjega vpliva uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev na delovanje javnega sektorja ter uvedba menedžerskih metod dela, seveda v okviru možnosti. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj⁴ nadgrajuje NJM s teorijo in prakso "Dobrega vladanja"⁵, ki se osredotoča na poudarjanje strateškega pomena politike in ne zgolj modernizacijo uprave. Za dobro vladanje so značilni učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter sprememba kulture politike in uprave.

Razlogi za prenavo javne uprave in njeno delovanje na drugačnih, bolj sodobnih in razmeram primernih osnovah so številni. Povzemimo jih: globalizacija, internacionalizacija, politizacija regionalizacija, integracija, individualizacija, informatizacija, privatizacija, deregulacija in

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD

⁵ Good Governance

tranzicija. Mnogi od procesov oziroma pojavov, ki se skrivajo za naštetimi oznakami, so si med seboj nasprotujoči ali celo izključujoči. Nekateri avtorji imenujejo zaradi takih protislovij današnji čas tudi čas paradoksa in negotovosti (Vila 1999, 330).

Bistvo NJM in njegove značilnosti prvi povzame Hood takole (Kovač 2004, 178–179): uvedba standardov in merjenja uspešnosti, nadzor izidov, decentralizacija, konkurenca, poslovne metode dela in ekonomična izraba virov. Temeljno besedilo na področju prenove javnega sektorja je povzetek dobrih praks iz ZDA, znan pod naslovom "Reinventing Government" (Osborne in Gaebler 1993). Bistvo tega pristopa je, da država javne storitve zagotavlja, ne pa tudi nujno izvaja. Temeljna načela delovanja javnega sektorja, ki sta jih avtorja izluščila iz analize praks, so usmerjenost k uporabnikom, konkurenčnost, usmerjanje namesto izvajanja, poslanstvo in strateški management, naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost, avtonomnost, delegiranje, preventivno in proaktivno delovanje ter tržni mehanizmi. Popoln prenos praks managementa in podjetniških praks iz zasebnega v javni sektor brez vsakih zadržkov pa zaradi razlik v poslanstvih, motivih delovanja ter še posebej etikah obeh sektorjev vendarle ni primeren.

Pri dosedanjem uvajanju načel in praks NJM se je pokazalo tudi nekaj slabosti. V splošnem je bilo posvečeno premalo pozornosti zaposlenim, ki so ob različnih prijemih kadrovske politike še vedno pretežno obravnavani zgolj kot eden od proizvodnih dejavnikov. Pogostokrat je tarča kritik tudi razraščanje in povečevanje obsega uprave (Ferfila v Kovač 2004, 182–183). Končajmo z omembo očitkov nedoslednosti ukrepov v različnih segmentih prenove. Naslovniki teh pomislekov so vlade v vlogi nosilcev reform.

NJM je še vedno v procesu razvoja. Ocena dosedanjih reform je pokazala, da je potrebno še analizirati potrebe po spremembah, določiti meje reform, povezati dejavnosti restrukturiranja in ukrepe politike upravljanja kadrovskega virov, določiti stopnjo potrebne decentralizacije v odvisnosti od vrste storitev, razvijati vlogo in pomen uporabnikov ter zahtevane kvalitete storitev, izpopolniti ocenjevanje uspešnosti ter nadaljnja optimizacija in informatizacija poslovnih procesov. Prav tako bo potreben sistemski pristop od zgoraj navzdol z integracijo sedaj večinoma neusklajenih in razdrobljenih reformnih prizadevanj na posameznih področjih.

Kritično ovrednotenje reforme slovenske javne uprave z vidika novega javnega managementa pokaže, da so bila prizadevanja usmerjena na organizacijske strukture in načine upravljanja

virov, manj pa na procesni vidik. Uprava deluje kot monopolna dejavnost s ciljem varovanja javnega interesa, zato je zanjo značilna visoka stopnja regulacije (Kovač 2004, 189–190). Tudi reforma uprave je zato, vsaj v delu, ki določa njene naloge in strukturo, nujno predvsem normativnega značaja.

2.3.4 Politika kakovosti, CAF in primerjalno učenje

Politika kakovosti (Internet 1) je sklop temeljnih usmeritev, ciljev in vrednot, vezanih na kakovost v javni upravi. Na podlagi politike kakovosti je bilo mogoče pričeti z uvajanjem sodobnih orodij obvladovanja kakovosti⁶ v organih javne uprave. Politika kakovosti temelji na konceptih kakovosti, skupnih vsem standardom in modelom kakovosti. Prav tako je zasnovana na naboru splošno priznanih vrednot sodobne evropske uprave, upošteva načela Zakona o državni upravi in se ravna po etičnih načelih.

CAF, skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, je orodje za celovito obvladovanje kakovosti (Kern-Pipan in drugi 2006). Zgleduje se po modelu odličnosti Evropskega sklada za upravljanje kakovosti EFQM in modelu Nemške univerze upravnih znanosti v Speyerju. CAF je razvit pod okriljem posebne delovne skupine Innovative Public Service Group. To je skupina nacionalnih izvedencev, ki spodbuja izmenjavo in sodelovanje pri inovativnih načinih posodabljanja uprave in zagotavljanja javnih storitev v državah članicah EU.

Ocenjevanje delovanja po modelu CAF obravnava glavne značilnosti delovanja organizacije v javnem sektorju. Te so zajete v devetih merilih. Devetera merila so razčlenjena v 28 podmeril. Podmerila so ilustriрана s konkretnimi primeri. Prvih pet meril, poimenovanih "Dejavniki", obravnava notranje značilnosti organizacije. Preostala štiri merila, "Rezultati", merijo zaznavanje in ugotavljajo mnenje državljanov/odjemalcev ter družbe o javnih institucijah.

Predlagani proces samoocenjevanja po modelu CAF je sestavljen iz treh faz, razčlenjenih v deset korakov. Prva faza, zagon procesa samoocenjevanja, vsebuje odločitev o načinu organiziranja in načrtovanja (1) in obveščanja vseh udeležencev o projektu samoocenjevanja (2). Druga faza, izvedba procesa samoocenjevanja, zajema oblikovanje ocenjevalnih skupin (3), organiziranje usposabljanja za samoocenjevanje (4), izvedbo samoocenjevanja (5) in izdelavo poročila o rezultatih (6). Tretja faza načrtovanja izboljšav sklene proces v štirih korakih: izdelava načrta osnutka izboljšav (7), sporočanje načrta izboljšav (8), izvajanje

⁶ TQM oziroma Total Quality Management.

načrta izboljšav (9) in načrtovanje naslednjih samoocenjevanj (Kern-Pipan in drugi 2006, 37-48).

Primerjalno učenje je iskanje boljših načinov poslovanja z namenom izboljšanja delovanja organizacije. Primerjalno učenje je aktiven in stalen proces primerjanja delovanja, iskanja idej in navdiha. Inovacije ponavadi navdihne zgledovanje po dobrih praksah, pogosto tudi partnerjev v drugih sektorjih. Ob uvajanju novih rešitev nastajajo lastne dobre prakse.

Model CAF ponuja dobra izhodišča za primerjalno učenje, saj poda jasno sliko delovanja organizacije na štirih področjih: zaposleni, odjemalci/državlani, okolje in celotno delovanje. Samoocena po modelu CAF omogoča izdelavo načrta dejavnosti izboljševanja delovanja.

Primerjalno učenje je krog petih korakov. V prvem koraku načrtovanja gre za izbiro partnerjev in vzpostavitev stikov z njimi. Sledi določitev projektnih vodij in koordinatorjev učenja. Končno se poskrbi še za uravnoteženje prispevkov in koristi vseh partnerjev ter sprejme kodeks ravnanja. V drugem koraku zbiranja, merjenja in primerjanja se zberejo in izberejo zanimivi postopki ter predlogi partnerjev za reševanje ugotovljenih problemov. V tretjem koraku analiziranja gre za določitev vzrokov zaznanih problemov. Sledi izbira ali prilagoditev obstoječih dobrih praks oziroma identifikacija drugih potencialno uspešnih rešitev. Tretji korak sklone ugotovitev vzrokov uspešnosti posameznih postopkov ali metod. Četrti korak prilagoditve vključuje izbiro dobrih idej, predlogov in rešitev ter njihovo uvedbo v vsakodnevno prakso organizacije. Peti korak ovrednotenja in ponovitve je ocena rezultatov primerjalnega učenja in predlog nadaljnjih korakov. Učinke ukrepov je potrebno preveriti s samooceno in ponovno uporabo modela CAF.

2.4 Management inovacij v javnem sektorju

Management inovacij razumemo kot dejavnost ustvarjanja in oblikovanja okvirnih pogojev za spodbujanje ustvarjalnosti v instituciji (Thom in Ritz 2004, 131-132). V določenem smislu so inovacije le stežka združljive s praksami managementa. Inovacija je namreč rezultat zapletenega, večplastnega in obsežnega procesa, ki ga sestavljajo elementi ustvarjalnosti, analitičnega mišljenja in usmerjenega delovanja. Ta proces je nepredvidljiv in se običajno razvija dalj časa, ki ga je vnaprej težko določiti. V tem procesu lahko sodeluje več oseb na različne in nepredvidljive načine. Zapisano drugače; ustvarjalnosti ne moreš načrtovati, lahko jo le spodbujaš in pričakuješ (Kovač in drugi 2004, 55).

Management kot bistveno tehnokratska in ciljno usmerjena oblika delovanja je nasprotje tega odprtega procesa, ki ga ni mogoče zadovoljivo strukturirati. Inovacije se namreč ne porodijo kot rezultat kakšnih povsem ločenih dejavnosti. Inovacije lahko prej opišemo kot vrsto različnih delnih odločitev in ravnanj. Vse to se ne odvija premočrtno. Posamezne dejavnosti potekajo vzporedno, druge spet zaporedno, pri čemer se vedno znova vzpostavljajo povratne zanke, ki vplivajo na izhodišča inovacijske dejavnosti⁷. Ta nelinearnost procesa in sodelovalni način dela veljata za najpomembnejša vzroka kompleksnosti inovacijskega procesa.

Šele integracija managementa inovacij v javne institucije ter pripustitev oziroma razvoj inovativnih drž in ravnanj v njih bodo ustvarili pogoje za spreminjanje vrednot in stališč, ki določajo upravno oziroma organizacijsko kulturo. Le tako lahko računamo na nastanek inovacij, ki bodo podpirale strateške in politične cilje.

2.4.1 Pomen, vrste in naloge inovacij

Država nastopa v razmerju do družbe in gospodarstva kot regulator in moderator. Je ponudnik, vedno pogosteje pa tudi naročnik javnih storitev. Inovacijska dejavnost države zadeva dve osnovni področji: inovacije na področju javnih storitev, ki jih izvaja država ter inovacije na področju oblikovanja okvirnih pogojev za družbo in gospodarstvo.

Hitro spreminjajočemu se okolju se bodo morale prilagajati tudi javne institucije. "Če se javne institucije ne bodo razvijale, bodo postale ovira tako za družbo kot za gospodarstvo." (Drucker v Thom in Ritz 2004, 135) Nosilci javnih služb bodo morali biti inovativni.

Inovacije v javnem sektorju lahko razdelimo na tri velike skupine: inovacije na področju oblikovanja politik in programov, inovacije na področju upravljanja in strateške inovacije. Inovacije na področju oblikovanja politik in programov zadevajo pripravo zakonov, odredb in drugih norm. Te inovacije služijo neposredno doseganju političnih ciljev, pobuda zanje pa lahko pride iz parlamenta ali vlade. Nastajajo torej na ravni politike. Inovacije na področju upravljanja nastajajo na ravni posameznih upravnih organov oziroma drugih institucij v javnem sektorju. V tem primeru gre večinoma za nove oblike organiziranja in nove

⁷ Ta opis inovacijske dejavnosti v nekaterih elementih (povratne zanke, vpliv na izhodišča dejavnosti) spominja na konstruktivistične opise spoznavnega procesa kot rekurzivne elaboracije modelov realnosti ali ponavljalnega izpopolnjevanja opisov zaznanih bitnosti (von Foerster 2008, 37-56). Krožni procesi ali povratne zanke, ki implicirajo izpopolnjevanje predmeta dejavnosti s pomočjo vsakokratne nove izkušnje in vednosti, so po mnenju avtorja pričujoče naloge eden od temeljev tako zelo želenega samoregulativnega vedenja posameznikov in skupin, ki naj bi omogočalo resnično reformo javnega sektorja v smeri od spodaj navzgor, v smeri od posameznika k višjim ravnam. K ideji cikličnosti, vračanja, izpopolnjevanja in samoregulacije se še povrnemo.

instrumente managementa oziroma strokovnih področij posameznih javnih institucij. Strateške inovacije (Moore v Thom in Ritz 2004, 149) so korenita oziroma temeljna sprememba namena institucije in s tem tudi njenega nabora osnovnih nalog in dejavnosti. Zadevajo tako politiko kot tudi upravljanje. Učinkovite so le ob usklajenem delovanju na področju politike in upravljanja.

Za našo obravnavo so najpomembnejše inovacije na področju upravljanja. Razdelimo jih lahko na inovacije izdelkov oziroma storitev, inovacije postopkov in procesov ter inovacije, ki zadevajo notranje okolje.

Inovacije izdelkov in storitev so novosti, ki največ prispevajo k doseganju dejanskih ciljev javne institucije (upravne enote). Omogočajo zadovoljevanje večjega povpraševanja ali potreb ter večje zadovoljstvo uporabnikov. Opredelitve izdelkov in storitev v okviru reform javne uprave ponujajo zelo primerno izhodišče za premislek o potrebnih novostih.

Pri inovacijah postopkov in procesov gre za vpeljavo novih idej v zvezi s potekom sprejemanja zakonov, s sodelovanjem več različnih oddelkov znotraj ministrstva ali kakšne druge organizacijske enote ter s pripravo in razširjanjem dokumentov.

Inovacije, ki zadevajo notranje okolje javnih institucij, umestimo na kadrovske področje izbire, razvoja in obdržanja kadrov. V to skupino sodijo tudi inovacije na področju razvijanja odnosov med uslužbenci. To skupino inovacij bi lahko imenovali tudi inovacije notranjih razmerij.

Naloge inovacij v politiki in upravi povzemimo takole:

- povečanje konkurenčnosti v primerjavi z drugimi državami ter državnimi in zasebnimi institucijami,
- spodbujanje sodelovanja oziroma sposobnosti sodelovanja z drugimi državami ter državnimi in zasebnimi institucijami,
- vplivanje na družbeno in gospodarsko okolje ter
- povečanje ugleda in privlačnosti državnih institucij v javnosti in na trgu dela.

"Potreba po inovacijah v javnem sektorju je največja pri novih postopkih in procesih." (Thom in Ritz 2004, 136)

Učinki inovacij morajo biti ciljno naravnani. Ideje, ki niso naravnane na prepoznanje in zastavljene cilje, ostanejo brez želenega učinka.

2.4.2 Ovire in pogoji uvajanja inovacij

V javnem sektorju so sistemski zaviralni dejavniki inovacij zelo močni. Prav tako je verjetnost, da se inovacija niti ne formulira, kaj šele uveljavi, precej velika (glej Thom in Ritz 2004, 138).

Ovire pri uveljavljanju inovacij v javnem sektorju (Thom in Ritz 2004, 138-140):

- Povečevanje proračunskih sredstev kot kriterij uspešnosti. Inovacijska prizadevanja so zaradi prevladujočega načina financiranja usmerjena v rast obsega dejavnosti in ne v večjo kakovost storitev.
- Različnost interesnih in ciljnih skupin, uporabnikov ter drugih udeležencev. Zelo različni uporabniki merijo uspešnost in učinkovitost po zelo različnih kriterijih. Ta različnost je v javnem sektorju bolj verjetna, pogosta in poudarjena kot v zasebnem sektorju.
- Maksimiranje namesto optimiranja. Temeljni cilj javnih institucij je "delati dobro" v smislu ohranjanja ali večanja družbene blaginje. Izvajalci javnih storitev morajo v primerih, ko cilji niso doseženi, svoja prizadevanja okrepiti ali povečati, ne morejo pa jih korenito spremeniti (s pomočjo inovacij), kot to lahko storijo v zasebnem sektorju. Javne institucije si torej prizadevajo za maksimizacijo in ne optimizacijo dejavnosti (Drucker v Thom in Ritz 2004, 138). To se sklada tudi s teorijo javne izbire. Inovacije v takih razmerah niso dobrodošle, saj so usmerjene proti obstoječim načinom delovanja, ki so večinoma celo predpisani in normirani.
- Podrejena vloga in odvisnost upravljanja v razmerju do politike. Predpisano zaporedje postopkov vladanja in upravljanja umešča upravne dejavnosti na drugo mesto za oblikovanjem politike. Jasna ločitev politične in upravne dejavnosti pomembno zaznamuje in določa uradniško oziroma upravno kulturo. Odvisnost delovanja upravnih struktur ovira iskanje in oblikovanje lastnih idej ter pobud. Zakoni in politična pravila so običajno podani precej ohlapno, včasih so nejasni ali pa si celo med seboj nasprotujejo. V takih razmerah uprava le redko prevzame pobudo in poskuša zapolniti zaznane vrzeli z novimi postopki ali storitvami, ki seveda zakonsko še niso urejene.
- Nizka stopnja tolerantnosti za napake in neuspehe. Delovanje javne uprave temelji na načelih pravne države. Napake pri javnem upravljanju pomenijo pogosto neskladje s temi načeli ali celo nasprotovanje tem načelom. Politiki in uradniki si ne želijo nositi posledic

in stroškov napak. Prav tako niso pripravljeni prevzemati tveganj, povezanih s spremembami, ki jih prinašajo inovacije. Njihova stopnja tolerantnosti za napake je precej nižja kot pri vodstvenih kadrih v zasebnem sektorju.

- Notranji konflikt vrednot. Za delo v javni upravi je spričo visoke stopnje normiranosti okolja in postopkov značilna visoka stopnja rutine. V času reform javne uprave sobivajo v tem okolju tradicionalne uradniške vrednote in vrednote novega javnega managementa. Javni uslužbenci morajo v takih razmerah včasih izbirati med varnimi rutinskimi postopki in inovativnimi pristopi, ki s seboj prinašajo nepredvidljive posledice.
- Načrtovanja in analize. Pred pričetkom izvajanja novih projektov v javnem sektorju so potrebni podrobni procesi načrtovanja in analiz. Potrebna je ocena stroškov, tveganj in posledic. Pri politično pomembnih zadevah se temu pridruži še zakasnitev zaradi zakonodajnih postopkov. Vse to prispeva k izgubi velikega dela učinka inovacije. Našteti razlogi tudi izključijo za inovacijske procese potrebno začetno stopnjo prostosti in nestrukturiranosti problemske situacije.

V javnem sektorju so inovacijski potenciali prisotni, a so večinoma nerazviti. Vzrok je izostanek pogojev, ki so potrebni za spodbujanje inovativne države uslužbencev. Pogoje oziroma predpostavke uvajanja inovacij v javni sektor lahko razdelimo v skupine strateških, kulturnih in strukturnih pogojev (Thom in Ritz 2004, 140).

Strateške predpostavke:

- Naloge, razlogi obstoja in cilji javne institucije so jasno določeni.
- Zakoni so zasnovani tako, da omogočajo manevrski prostor za uvajanje inovacij.
- Kandidati za vodstvene funkcije so premišljeno in ustrezno izbrani.

Kulturne predpostavke:

- Ustvarjalnost in inovacije so visoko cenjene. Ustvarjalnost in inovacije veljajo kot izziv za vse uslužbence. Ustvarjalne pobude so dejansko nagrajene, vodstvo pa jih podpira. Delovno okolje podpira sposobnosti inoviranja in pripravljenost za inoviranje.
- Sprejemanje in spodbujanje drugačnosti. "Pozivanje k lastni pobudi, samostojnosti in podjetnosti zaposlenih je lahko uspešno samo, če okolje zavestno pripozna enkratnost in s tem tudi drugačnost vsakega posameznega sodelavca." (Blank in Kremer v Thom in Ritz 2004, 141) Med seboj podobni sodelavci v pogledu znanja, sposobnosti, osebnostnih lastnosti ter pristopov k delu bodo zelo verjetno sprejemali podobne odločitve, prihajali do podobnih rešitev in se vedli podobno.

- Spodbujanje samostojnosti in odgovornosti zaposlenih. Ti dve vodita k samousmerjanju in samostojni pobudi, ki sta gonili iskanja novih rešitev.
- Strpnost do napak. V kulturi tolerantnosti do napak so neuspehi inovativnih prizadevanj interpretirani z naklonjenostjo. Napake so obravnavane kot ključni dogodki hitrega procesa intenzivnega učenja. Tudi neuspešen projekt lahko ponudi veliko nastavkov in izhodišč za izboljšave ter prinese dragocena spoznanja za nadaljnji razvoj.
- Usmerjenost na uporabnika. Inovacija je uspešna le, če jo sprejme ciljna skupina.

Strukturne predpostavke:

- Učinkovita koordinacija in komunikacija med različnimi enotami javne uprave.
- Decentralizirane in enostavne organizacijske strukture.

Na vlogo organizacijske strukture opozori tudi Pečjak z ugotovitvijo o decentralizaciji in majhnosti organizacijskih enot kot potrebnih pogojev za spodbujanje ustvarjalnosti (Pečjak 1987, 173).

Razmišljanje o strukturnih pogojih sklenimo z izkušnjo, da se porodijo inovacije v procesih sodelovanja in ne na ukaze nadrejenih. Osebe, ki so udeležene v inovacijskih procesih, sledijo svojim idejam in ne danim strukturam.

2.4.3 Potek in instrumenti uvajanja inovacij

Proces uvajanja inovacij v javnem sektorju je v osnovi sestavljen iz treh korakov: nastanka ideje, odločitvi o sprejetju ali opustitvi ideje ter uresničitve ideje. Bolj podrobno razdelimo ta proces na sledeče faze (Thom in Ritz 2004, 153-155):

- Določitev področja iskanja oziroma reševanja problema. Tako se izognemo izgubljanju časa in moči zaradi ukvarjanja z zadevami, ki niso povezane s cilji in strategijami upravljanja.
- Porajanje, nastanek novih idej, ki so rezultat razmišljanja in iskanja rešitev za odprte ali zastavljene probleme. To je najbolj ustvarjalna faza procesa uvajanja inovacij.
- Predlog najbolj obetavnih idej.
- Obdelava predlaganih idej in oblikovanje rešitev.
- Presoja in preizkušnja obdelanih idej oziroma predlaganih rešitev. Gre za preverjanje ustreznosti ideje po različnih kriterijih. V poštev pridejo možnosti uspeha na trgu, politična sprejemljivost, ustreznost z vidika razpoložljivosti notranjih virov ter tehnični in

pravni vidiki uvedbe ideje. Ta faza je v javnem sektorju še posebej pomembna, saj nove ideje v večini primerov ne uspejo zaradi premajhne podpore v vladi in parlamentu.

- Priprava izvedbenih načrtov za najbolj ustrezne rešitve.
- Sprejetje odločitve o izbiri najbolj uporabne različice rešitve.
- Izvedba izbrane rešitve.
- Faza preizkušanja ustreznosti izvedene rešitve z vidika naslovljencev, uporabnikov.

V zadnjih fazah uresničenja in preizkusa ideje gre za odločitev vodstva o sprejemu predlagane rešitve. S tem pa ustvarjalno delovanje nikakor še ni sklenjeno. Konkretna izvedba nove ideje zahteva namreč kopico ustvarjalnih rešitev pri predstavitvi novih idej tako pristojnim kot uporabnikom.

Prepričevanje ustreznih naslovljencev je v javnem sektorju težavnejše kot v zasebnem sektorju. Rezultati inovacijskega procesa so v javnem sektorju le poredkoma usmerjeni na točno določene omejene ciljne skupine. Po drugi strani so hkrati veliko bolj odvisni od sposobnosti pridobivanja podpore v različnih političnih in upravnih organizacijskih telesih.

Inovativne ideje nastajajo ob pomoči in z združevanjem izkušenj in znanja z različnih področij. Kako torej zbrati vse pomembne in morebiti koristne izkušnje ter kdo naj v procesu inoviranja sodeluje? Izvire pridobivanja idej lahko v splošnem razdelimo v dve skupini. Gre za notranje in zunanje vire managementa inovacij.

Zunanji viri managementa inovacij (Thom in Ritz 2004, 156–161):

- Parlament. Člani parlamenta posedujejo specifična znanja, vednosti in informacije s posameznih področij politike, ki so dobrodošla pri izvajanju upravnih nalog. Uslužbenci v javni upravi razpolagajo z informacijami, ki so pomembne za politični proces. Z izmenjavo lahko torej prispevajo k uspešnem reševanju problemov. Za spodbujanje ustvarjalnosti je omejeno sodelovanje vzpodbudno, je pa težava v tem, da lahko take prakse kaj hitro pridejo v navzkrižje z načelom delitve oblasti.
- Državljan. Usmerjenost inovacij v zadovoljevanje potreb uporabnikov je pomemben dejavnik njihovega uspeha. Državljanke in državljani posedujejo izkušnje, ki so povezane z izvajanjem javnih služb. Udeležba državljanov korenito spremeni njihovo razmerje z državo. Konkretni obliki udeležbe državljanov pri izboljševanju kakovosti storitev v javnem sektorju so skupine za reševanje problemov ali projektne skupine in javni forumi svetovanja državljanov.

- Predlogi širše javnosti. Pozivi javnosti k prispevanju predlogov so lahko objavljeni v enakomernih časovnih presledkih ali pa so priložnostni oziroma vezani na konkretne probleme. Predlogi so lahko zbrani po pošti ali v zbiralnikih prostorov javnih institucij. Spodbude za tovrstno sodelovanje državljanov bi lahko bile finančne olajšave oziroma ugodnosti pri izrabi javnih storitev.
- Ankete. Naslovniki anket so odjemalci in uporabniki storitev ter državljani. Ankete omogočajo primerjavo kakovosti storitev in zadovoljstva strank, prav tako pa ponujajo možnost zajema njihovih idej in predlogov rešitev za zaznane probleme.
- Management odpravljanja pomanjkljivosti. Kadar napake ali pomanjkljivosti popolnoma ne onemogočajo javnih storitev, pogosto niti niso jasno zaznane. Po drugi strani lahko njihova odprava bistveno poveča zadovoljstvo strank in vpliva na nadaljnji razvoj storitve. Opozorila na napake in njih vzroke so v pomoč le, če so zbrana in ovrednotena na sistematičen način. Načini zbiranja teh opozoril so lahko elektronska pošta, telefon ali svetovni splet. Za obravnavo zbranih opozoril je pristojna skupina uslužbencev, odgovornih za storitve, ki jih opozorila zadevajo.
- Svetovalna telesa. Sodelovanje v različnih svetovalnih telesih javnih institucij je oblika bolj intenzivnega sodelovanja z državljani in strankami. Tak način sodelovanja je lahko za državljane zelo zanimiv. Omogoča namreč prevzem družbene odgovornosti ob prispevanju specifičnih strokovnih znanj ter izkušenj državljanov.

Notranji viri managementa inovacij:

- Predlogi zaposlenih po klasičnem modelu (Thom in Ritz 2004, 165). Klasičen potek zbiranja predlogov v notranjem okolju javne uprave se začne z vložitvijo predloga uslužbenca po uradni poti. Predlog za izboljšavo prejme pooblaščenec za zbiranje predlogov. Ta pridobi od pristojnih za področje, ki ga predlog zadeva, mnenje o uporabnosti in izvedljivosti predloga. Ideja je zatem posredovana komisiji za preverjanje in vrednotenje. Ta komisija, ki je sestavljena iz predstavnikov uslužbencev in vodstva upravnih organov, končno odloči o usodi predloga ter načinu izkaza priznanja predlagatelju.
- Predlogi zaposlenih po modelu nadrejenega. V zadnjem času se uveljavlja model nadrejenega, presajen v javni sektor iz zasebnega. Zaposleni se s predlogom izboljšave obrne na nadrejenega. Ta do določene stopnje ali problema, ki ga predlog naslavlja, odloča o vsem povsem samostojno. Če je problem preveč obsežen ali če se razteza onkraj pristojnosti nadrejenega, pomaga nadrejeni predlagatelju pri nadaljnjih postopkih

pridobivanja mnenj in ocenjevanja. Nekritičen prenos tega modela v javni sektor brez vsakršnih zadržkov ni priporočljiv.

- Predlogi zaposlenih po hibridnem modelu. Hibridni model združuje klasični model in model nadrejenega. Naslovnika predstavitev predlogov za izboljšave sta tako pooblaščenec kot tudi nadrejeni. Dodatna možnost vlaganja predlogov lahko sprosti dodatne inovacijske potenciale. Pogostost uporabe posredne poti vlaganja predlogov omogoča sklepanje o dejanskem vzdušju v zvezi z inovacijsko dejavnostjo v notranjem okolju organizacije.
- Krožki kakovosti. V okviru dejavnosti zbiranja predlogov v notranjem okolju obstaja tudi možnost, da je nosilec predloga izboljšave tudi skupina uslužbencev. Spodbujanje inovacijske dejavnosti v obliki skupin se sicer lahko odvija v skupinah različnih nazivov, toda njih delo temelji na osnovnih konceptih odkrivanja idej in reševanja problemov v majhnih skupinah. Koncept krožkov kakovosti je eden glavnih in najbolj razširjenih načinov spodbujanja inovativnosti v majhnih skupinah, ki vključuje tudi uporabo tehnik ustvarjalnega mišljenja. Krožke kakovosti sestavlja od pet do deset članov, ki pripadajo isti hierarhični ravni ter posedujejo skupne ali primerljive izkušnje. Sestajajo se redno v presledkih od dveh do štirih tednov. Na sestankih obravnavajo teme po lastni izbiri, lahko pa tudi na predlog vodstva organizacijske enote. Ključna vloga v inovacijskem procesu znotraj krožka kakovosti pripade usposobljenemu moderatorju. Ta skrbi za partnersko, odprto in ustvarjalno vzdušje znotraj skupine. V osnovi sodi sodelovanje v krožku kakovosti v običajni obseg del in nalog ter ni posebej plačano ali nagrajeno. Obstaja možnost nagrade za resnično učinkovite predloge izboljšav. Posamezni krožek kakovosti je del celovitega sistema ter je povezan z ostalimi krožki znotraj organizacije. Vsak krožek ima moderatorja, delo krožkov pa usklajujejo koordinatorji, podrejeni organu managementa inovacij. Naloge tega organa so določanje ciljev, izbira moderatorjev in koordinatorjev, usposabljanje in izpopolnjevanje ter oblikovanje kodeksa dela krožkov kakovosti.

3. ANALIZA STANJA

3.1 Kadrovski management

Osrednje organizacijsko telo, ki skrbi za upravljanje s kadrovskimi viri, je Direktorat za organizacijo in kadre na Ministrstvu za javno upravo (Internet 2).

Delo v direktoratu je organizirano v sektorje: sektor za organizacijo in uslužbenški sistem, sektor za upravljanje s kadrovskimi viri, sektor za podporo Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja, Uradniški svet in štipendiranje ter Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev.

3.1.1 Sistem javnih uslužbencev

Klasifikacija delovnih mest v sistemu javnih uslužbencev je ključna lastnost večine sistemov javnih uslužbencev v svetu. Klasifikacijski sistem javne uprave je razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje nalog. Razlogi za obstoj tega sistema so preglednost, nepristranskost, usklajena povezanost nalog in sposobnosti, vzpostavitev standardov ocenjevanja in napredovanja ter zaščita uslužbencev pred političnimi zlorabami. Klasifikacija delovnih mest javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava (Haček 2001, 74–75).

Področja, ki jih pokriva uslužbenški sistem javne uprave v RS, so (Internet 3): sistemizacije, izvajanje internih in javnih natečajev, pogoji za delovna mesta, ocenjevanje uradnikov, napredovanje, pripravništvo, strokovni izpiti, delovno razmerje za določen čas, delovni čas, letni dopust, obračunavanje plač in nadomestila plač, izvajanje Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela, izvajanje Uredbe o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela, solidarnostna pomoč ter izvajanje Uredbe o izvajanju projektov tesnega sodelovanja med institucijami.

3.1.2 Napredovanje, ocenjevanje in plačni sistem

Napredovanje pomeni pomik na višji položaj v klasifikaciji delovnih mest v sistemu javnih uslužbencev. Napredovanje je lahko samodejno in neodvisno od ocene, povezano z izobrazbo ali z delovno dobo. V praksi gre za kombinacijo samodejnega sistema in odprtega sistema

napredovanja. V pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi je v osmem členu omenjena, a zgolj le omenjena, tudi ustvarjalnost zaposlenih⁸ (Haček 2001, 85).

Sistem ocenjevanja temelji na oceni prispevka javnega uslužbenca k rezultatom organizacije (Haček 2001, 86). Za javne uslužbence veljajo posebni pogoji dela, kakor tudi posebni sistemi nagrajevanja, ki se bistveno razlikujejo od plačnih sistemov v gospodarstvu.

Plače v javne sektorju so le posredno odvisne od dogajanja na trgu. Oblikuje jih politična volja, saj država nastopa kot zakonodajalec in kot delodajalec. Zaposlitev v javni upravi ima prednosti pred zaposlitvijo v zasebnem sektorju, saj zagotavlja visoko varnost zaposlitve in pogosto dokaj lagodno delo (Haček 2001, 87).

Plačni sistemi v javni upravi so urejeni na podlagi klasifikacije delovnih mest. Temeljni element plačnega sistema v javnem sektorju je preglednost in primerljivost med plačami posameznih kategorij zaposlenih ter preglednost porabe javnih sredstev. Sistem mora zagotoviti gmotno podlago za življenje uslužbenca. Plača javnega uslužbenca ima točno določeno strukturo. Izračun plače izhaja iz klasifikacije delovnih mest.

3.1.3 Izobraževanje in usposabljanje

Najpogostejše oblike izobraževanja javnih uslužbencev so predavanja, delavnice, tečaji, seminarji akcijsko in sodelovalno učenje ter predstavitve. Še posebej sta pomembni dve obliki izobraževanja. To sta akcijsko in sodelovalno učenje ter procesno usmerjeni seminarji.

Cilja akcijskega in sodelovalnega učenja sta učenje v splošnem smislu in učenje na konkretnih problemih ob njihovem hkratnem reševanju. Akcijsko učenje je neprekinjen proces dejanj, premislekov in posploševanja, ki tečejo ob obravnavi dejanskih delovnih problemov, nalog in projektov (Ravens v Haček 2001, 98). Omogoča pospešeno učenje, saj gre za učenje s praktičnim delom v dejanskem delovnem okolju in skupinsko projektno delo na določeni nalogi. Med udeleženci se odvija izmenjava idej in izkušenj. Pomembno vlogo igra postavljanje vprašanj. Metoda akcijskega učenja je usmerjena v reševanje novih situacij in sicer s postavljanjem pravih vprašanj.

Procesno usmerjeni seminarji zahtevajo dejavno vlogo udeleženca in povežejo novo spoznanje s preteklo izkušnjo.

⁸ Resnici na ljubo dodajmo, da je ustvarjalnost vendarle nekoliko bolj, čeprav še vedno dokaj skopo in v duhu birokracije, opisana v 12. členu tega pravilnika. O tem bo več besede v podpoglavju 3.3.6.

3.1.4 Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev

Pristojnosti Sektorja za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev so stalno, sistematično in enotno usposabljanje zaposlenih v javni upravi, evalvacija obstoječih in razvoj novih programov usposabljanja in izpopolnjevanja, organizacija in izvajanje strokovnih izpitov in preizkusov znanja ter izbor izvajalcev tečajev tujih jezikov.

Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev je nastal 1. 10. 2008 kot naslednik Upravne akademije, ki je bila ustanovljena 1. 1. 1997 kot organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve, 1. 4. 2005 pa je postala del Ministrstva za javno upravo.

V katalogu programov usposabljanja in izpopolnjevanja z naslovom "Seminarji", ki ga je Upravna akademija izdala decembra 2006, je bilo razpisanih približno 125 seminarjev. Od teh je bil (pogojno) vsebinsko vezan na ustvarjalnost le eden. V poglavju "Upravljanje v upravi" je bilo namreč moč najti osemurni seminar "Tehnike zbiranja in vrednotenja idej za management javne uprave" (Internet 4).

V ponudbi seminarjev za obdobje januar – junij 2009 je 40 seminarjev, v njihovem programu pa ni moč zaslediti vsebin, neposredno in izrecno vezanih na spodbujanje ustvarjalnosti (Internet 5).

3.2 Sociološki problemi

3.2.1 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Sistem javnih uslužbencev je moč razčleniti na tri ravni. Institucionalna raven je raven pravic, dolžnosti in odgovornosti javnih uslužbencev. Operativna raven je raven upravljanja s človeškimi viri. Simbolna raven je raven etike in upravno politične kulture. Simbolna raven sistema javnih uslužbencev je obravnavana v kodeksu javnih uslužbencev (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev 2001). Kodeks ravnanja javnih uslužbencev narekuje ravnanje delavca v javni upravi, da bo to ravnanje etično do njega samega, do drugih in do organizacije. Etična razsežnost delovanja javnih uslužbencev pride do izraza v trenutkih uveljavljanja diskrecijske pravice javnega uslužbenca ob razsojanju oziroma sprejemanju odločitev. Zapoved etičnosti je torej poleg učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti četrto načelo delovanja javne uprave. Vrhovna načela etike upravnega dela so samostojnost v razmerju do politike, odgovornost, strokovnost in zakonitost.

3.2.2 Organizacijska kultura

Organizacijsko kulturo razumemo kot vzorec temeljnih predpostavk, ki ga je skupina ljudi ob iskanju rešitev na probleme notranjega povezovanja in prilagajanja v razmerjih do zunanjega okolja iznašla, odkrila in/ali razvila. Ta sklop temeljnih predpostavk se sčasoma potrdi kot koristen in uporaben do te mere, da ga skupina privzame kot veljaven način pravilnega zaznavanja, razmišljanja in občutenja. Omenjeni nabor temeljnih predpostavk je samoumevno primeren tudi za posredovanje novim članom skupine (Schein v Hatch 2006, 177).

Za "birokratsko kulturo javnega sektorja" so značilni odnos "upoštevaj pravila in ne vmešavaj se v probleme", fraza "to je pa nad mojim plačilnim razredom in reklo "dovolj dobro je za javno upravo (Osborne in Plastrik v Skok 2005, 93-95).

Osborne in Plastrik menita, da so določilnice, ki oblikujejo "birokratsko kulturo javnega sektorja" sledeče:

- Organizacije v javni upravi so spački politike; nenehno so namreč izpostavljene kritikam najrazličnejših družbenih skupin, zaposleni pa živijo v ozračju stalnega preiskovanja. Posledica je razvoj obrambne drže, ki lahko sega vse od zanemarjanja zunanjega okolja do stalnega kritiziranja izvoljenih funkcionarjev in interesnih skupin v zvezi z vsem, kar je v vladanju napak.
- Organizacije državne uprave so praviloma mnogoravenske hierarhije. Statusni položaj ali rang uslužbenca določa stopnjo avtoritete, nagrajevanje in karijerne priložnosti. Uslužbenci so v osnovi deljeni na tiste, ki naloge dodeljujejo in tiste, ki naloge (ali ukaze) izvajajo.
- Državna uprava je organizirana birokratsko, kar pomeni tudi ločitev načrtovanja nalog od izvajanja nalog.
- Organizacije državne uprave imajo pogosto monopol ali skoraj monopol nad dejavnostmi, ki jih izvajajo.

Omenjena avtorja menita, da opisane določilnice vplivajo na razvoj kulture, za katero so značilni (Skok 2006, 88):

- obtoževanje sodelavcev in okolja ter zavračanje odgovornosti za nujno ukrepanje,
- bojazen pred zagrešitvijo napak odpor do uvajanja izboljšav,
- zadovoljno vztrajanje v povprečnosti brez ustvarjalnih prizadevanj za odličnost,
- odpor zoper spremembe namesto prizadevanj za prilagajanje,
- neaktivnost, saj je taka drža najmanj tvegana,

- izogibanje učenju, ki je potrebno za uspešno soočanje s spremembami,
- izogibanje spremembam in zanikanje potrebe po novem, drugačnem delovanju.

Nanizajmo še nekaj konkretnih mnenj in podatkov na temo organizacijske kulture v upravnih enotah.

- Vrednote birokratske reaktivne kulture izpolnjujejo upravne standarde, okrnjena pa je proaktivna, participativna in ekonomična dejavnost (Rman in Lunder 2003, 116).
- 81% zaposlenih v UE Šentjur pri Celju meni, da uspešno reševanje zadev ni ustrezno stimulirano (Internet 6, 123).
- V UE Ljutomer je bil eden od problemov, ki so nekoliko zavirali uvajanje sistema nadomeščanja odsotnosti, premajhna samoiniciativnost za izvajanje nadomeščanja. Kot rešitev je navedeno spodbujanje in osveščanje zaposlenih ter poudarjanje spremenjenih vedenjskih vzorcev najuspešnejših posameznikov. Prav tako je omenjena tako imenovana "uradniška praksa"; pojav, da v primeru odsotnosti pristojnega referenta postopek miruje (Internet 7, 102-104).

3.2.3 Organizacijska struktura

Organizacijske strukture nastajajo navadno zato, da olajšajo obvladovanje rutinskih nalog. Javne institucije so večnivojske hierarhične in centralistične strukture. Take strukture hromijo pobude za inovacije, saj preprečujejo za inoviranje tako pomembno koordinacijo različnih področij in oddelkov. Izostanek takega sodelovanja je vzrok neželenega podvajanja dejavnosti znotraj institucije. Morebitni sinergični učinki ostajajo spričo odsotnosti sodelovanja in mrež, ki bi spodbujale inovacije, neizkoriščeni (Thom in Ritz 2004, 144).

V splošnem velja prepričanje, da je v današnjih razmerah potreben v organizaciji soobstoj operativnega in inovativnega strukturnega segmenta. Prvi se ukvarja z osnovno dejavnostjo organizacije, drugi pa je organiziran bolj podjetniško in prilagojen možnostim, ki jih nudi okolje. Organska organizacijska struktura spodbuja razvoj inovativnosti v organizaciji, mehanistična organizacijska struktura pa inovativnost zavira (Likar in drugi 2006, 149).

Značilnosti organskih organizacijskih struktur: participativnost in neformalnost, sproščenost oziroma ohlapnost pravil, obravnava in upoštevanje mnogih predlogov, neposredna komunikacija in malo birokracije, interdisciplinarni timi in preseganje razmejitev med oddelki, poudarek na ustvarjalnem sodelovanju, iskanje idej zunaj organizacije in sprejemanje

zunanjih idej, prilagodljivost ob spoštovanju in upoštevanju potreb, ploska oziroma plitva hierarhija, dvosmerni pretok informacij.

Značilnosti mehanističnih organizacijskih struktur: togo ločevanje med oddelki, specializacija funkcij, stroga hierarhija, birokracija, veliko pravil in predpisanih postopkov, dolge verige odločanja, počasno ukrepanje, malo individualne svobode ukrepanja, pisno komuniciranje, navzgor tečejo le informacije, navzdol pa ukazi in navodila.

3.3 Pravni okviri

Pravno okolje zaznamuje pričakovano visoka stopnja normiranosti, ki je očitna že ob hitrem pregledu veljavnih predpisov (Internet 8). Organiziranje in delovanje uprave določa osem zakonov in sedem podzakonskih predpisov. Sistem javnih uslužbencev urejajo štiri zakoni, osemindvajset podzakonskih predpisov in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Plačni sistem urejajo štiri zakoni in štirinajst podzakonskih predpisov. In naposled še najpomembnejše; upravne postopke, preglednost in prijaznost poslovanja ureja šest zakonov in osem podzakonskih predpisov. Skupaj torej kar 80 različnih predpisov.

Nekoliko podrobneje si bomo ogledali le tiste predpise, ki po naši presoji najpomembneje določajo notranje okolje z vidika vplivanja na ustvarjalnost.

3.3.1 Zakon o državni upravi

Zakon o državni upravi je razdeljen na devet delov: splošne določbe in temeljna načela (1), upravne naloge (2), upravni organi in nosilci javnih pooblastil (3), ministrstva (4), teritorialna organizacija uprave (5), razmerja ministrstev (6), predpisi uprave (7), elektronsko poslovanje uprave (8) ter prehodne in končne določbe (9).

Med upravnimi organi nosilci javnih pooblastil (drugi del) so navedene v 14. členu tudi upravne enote: "Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (v nadaljnjem besedilu: upravni organi)". In še "Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno".

Vse pomembne okoliščine delovanja upravnih enot so temeljito opisane in določene v petem delu "Teritorialna organizacija uprave". Za lažjo primerjavo s splošnimi značilnostmi Webrovega tipa idealne birokracije (prvi argument), ki smo jih povzeli v podpoglavju 2.2.1, navedimo vse člene tega, za nas zelo pomembnega, dela. Drugi argument za tako odločitev je

tudi domneva, da ta zakon preddoloča ali naddoloča tako organizacijsko strukturo posamezne upravne enote kot tudi njeno togo vpetost (v pogledu odgovornosti in načina komuniciranja) v mnogo bolj obsežno strukturo državne uprave.

Zgoraj omenjeni člani so: 43. člen (upravne enote ter druge oblike teritorialne organiziranosti), 44. člen (pristojnosti upravnih enot), 45. člen (notranja organizacija upravne enote), 46. člen (načelnik upravne enote), 47. člen (naloge načelnika upravne enote), 48. člen (strokovno vodstvo ministrstev), 49. člen (razmerja med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami), 50. člen (poročanje ministrstvom), 51. člen (nadzor ministrstev), 52. člen (odločanje o pritožbi), 53. člen (razmerja med ministrstvom, pristojnim za upravo, in upravnimi enotami), 54. člen (spor o pristojnosti med upravnimi enotami), 55. člen (koordinacijski sosvet).

3.3.2 Zakon o javnih uslužbencih

V prvem delu tega zakona so v uvodnih določbah opredeljeni ključni izrazi in besedne zveze, navedena skupna načela ter druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev.

V drugem delu "Posebne določbe za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se zvrstijo poglavja: temeljne določbe in načela, odločanje o pravicah in obveznostih, organizacijske določbe, štipendiranje, sklenitev delovnega razmerja, delovno razmerje za določen čas, sankcije v primeru nezakonitosti, delovna mesta, položaji in nazivi pravice in obveznosti, izobraževanje usposabljanje in izpopolnjevanje, pripravništvo, ocenjevanje, napredovanje in priznanja javnih uslužbencev, odškodninska odgovornost, premestitev, prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, strokovni izpit za imenovanje v naziv, pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev, uradniški svet, nadzor nad izvajanjem tega zakona, kazenske določbe ter končno prehodne in končne določbe.

Posebej zanimivi deli izbranih poglavij so:

- IV. poglavje "Temeljne določbe in načela", 23. člen (uradniki in drugi javni uslužbenci)
- VI. poglavje "Organizacijske določbe", 41. člen (skupna izhodišča za sistemizacijo in soglasje k sistemizaciji)
- XI. poglavje "Delovna mesta, položaji in nazivi", 80. člen (vrste položajev)
- XXIII. poglavje "Pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev", 173. člen (pristojnosti ministrstva, pristojnega za upravo)

3.3.3 Zakon o splošnem upravnem postopku

Zakon o splošnem upravnem postopku je moč razumeti kot diagram poteka, algoritem ali niz ukazov programa, ki opisuje in celo, kolikor je le mogoče natančno, predpisuje proces sprejemanja odločitev v upravnih zadevah. Glavne korake procesa ali izvršilne bloke pripadajočega diagrama poteka lahko prepoznamo v šestih delih tega zakona: splošne določbe (1), opis postopka na prvi stopnji (2), opis razpoložljivih pravnih sredstev v primeru pritožbe (3), izvršba (4), nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnim upravnim postopkom (5) ter izvajanje zakona s prehodnimi in končnimi določbami (6).

Procesni oziroma algoritmični značaj tega zakona lahko jasno zaslutimo npr. v opisu pravnih sredstev v primeru pritožbe in izrednih pravnih sredstev v primeru obnove postopka. Beremo in razumemo jih lahko kot opravljeni seznam ali zaporedje odločitvenih blokov diagrama poteka, s katerimi testiramo primernost navedenih pravnih sredstev glede na vsakokratne okoliščine obravnavane upravne zadeve.

Vsebine zakona, ki poleg dejstva, da je zakon dokument, ki enoznačno predpisuje in natančno strukturira temeljni poslovni proces v upravni enoti, prav tako zadevajo problematiko ustvarjalnosti uslužbencev v javni upravi, lahko najdemo v prvem poglavju, ki opisuje temeljna načela, in v drugem poglavju, kjer so opisane pristojnosti državnih organov.

V prvem poglavju (Temeljna določila: načelo zakonitosti, prosta presoja dokazov, samostojnost pri odločanju) zakon predvideva nekaj manevrskega prostora za sprejemanje odločitev po prostem preudarku, a je ta prostor jasno zamejen z namenom in obsegom pooblastila uradne osebe ali pa s predpisi, ki uradno zadevo urejajo.

V drugem poglavju "Pristojnost" so opisane stvarne in krajevne pristojnosti. V pogledu pristojnosti je upravna enota podrejena pristojnemu ministrstvu in predstavlja le nižjo raven v večnivojski togi hierarhični strukturi. Opisana ureditev pristojnosti je torej še en element, ki naddoloča ali preddoloča organizacijsko strukturo državne uprave.

3.3.4 Uredba o upravnem poslovanju

Uredba o upravnem poslovanju obsega dvanajst delov: splošne določbe (1), poslovanje s strankami (2), zagotavljanje javnosti dela (3), delovni in poslovni čas ter uradne ure (4), uradne zgradbe, prostori in oprema ter zagotavljanje varnosti (5), upravljanje z dokumentarnim gradivom (6), vročanje (7), hramba dokumentarnega gradiva (8), uradna

dejanja (9), poslovanje v jezikih narodnih skupnosti (10), nadzor nad izvajanjem te uredbe (11) ter prehodne in končne določbe (12).

Gre za temeljite opise postopkov na področjih dela, ki so predmet urejanja te uredbe. Tako lahko natančno določanje pristojnosti in nalog obravnavamo kot argument v prid trditvi, da je za notranje okolje organov državne uprave, s tem pa tudi upravnih enot, značilna visoka stopnja reguliranosti in formaliziranosti.

Omembe ali kakšno podrobnejšo obravnavo ustvarjalnosti bi seveda zaman iskali. V 226. členu sicer lahko beremo tole: "Ob uvajanju novih tehničnih in tehnoloških rešitev pri ravnanju z zapisi morata biti zagotovljeni dostopnost in neokrnjenost do takrat nastalega dokumentarnega gradiva." Nove tehnične in tehnološke rešitve so kajpak lahko tudi rezultat ustvarjalnih naporov zaposlenih, a v tem členu poudarek ni na izboljšavah, pač pa po zahtevi o dostopnosti in neokrnjenosti do takrat nastalega dokumentarnega gradiva. Prav ta nadrejenost zahteve po zakonitosti in strokovnosti v primerjavi z drugimi načeli bistveno loči javni sektor od zasebnega in predstavlja pomembno oviro na področju ustvarjalnih prizadevanj.

3.3.5 Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih

Ta uredba zajema šest delov: uvodni določbi (1), postopek sprejemanja akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v organih državne uprave (2), notranja organizacija organov državne uprave, sistemizacija delovnih mest v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti (4), razvrstitev nazivov in delovnih mest v organih državne uprave, v upravah lokalnih skupnosti in v pravosodnih organih (5) ter prehodne in končne določbe (6).

Navedimo nekaj členov, ki so zanimivi za našo obravnavo:

1. člen (predmet urejanja),
7. člen (načela za določanje notranje organizacije organov državne uprave),
8. člen (vsebina notranje organizacije organov državne uprave),
9. člen (vrste notranjih organizacijskih enot),
22. člen (notranja organizacija upravne enote in območnih enot ministrstev ter organov v sestavi ministrstev).

3.3.6 Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi

Pravilnik vsebuje pet delov: splošne določbe (1), pogoji napredovanja (2), posebnosti za zaposlene v ministrstvih oziroma vladnih službah in druge posebnosti (3), postopek napredovanja (4) ter prehodne in končne določbe (5).

Za naša razmišljanja je morda najpomembnejši 12. člen tega pravilnika, ki kot enega od pogojev za napredovanje navaja ustvarjalnost javnega uslužbenca. Še več, v tem členu najdemo tudi opis ustvarjalnosti, ki je poleg zelo redkih omemb te lastnosti pravzaprav edini poskus njene natančnejše opredelitve v predpisih in drugih besedilih, ki smo jih pregledali.

Oglejmo si ta pomemben člen nekoliko podrobneje: 12. člen (ustvarjalnost)

Kriteriji iz pogoja ustvarjalnosti predstavljajo oblike predlaganja ali izboljšanja obstoječih metod dela, strokovno uveljavljanje stališč in predstavitev področja v javnosti, aktivnosti, ki prispevajo k ugledu organa oziroma službe, v katerem je oseba zaposlena, kot tudi k razvoju stroke, vendar opravljanje takih nalog ni določeno v opisu delovnega mesta zaposlenega.

3.4 Praktični primeri

V tem poglavju si bomo ogledali vse prispevke upravnih enot na konferencah dobrih praks slovenske javne uprave od leta 2001 do 2007. V posameznem podpoglavju bo najprej podan kratek opis pomembnih značilnosti predstavljenih rešitev in izboljšav, sledila pa mu bo kratka analiza posameznega primera. Elementi, ki jih bomo s pomočjo analize poskusili izluščiti, so odgovori na sledeča vprašanja:

1. Kaj/kdo je vir ideje za izboljšavo; zunanje okolje ali notranje okolje upravne enote?
2. Na katere procese vpliva izboljšava oziroma jih zadeva; na temeljni proces ali na podporne procese?
3. Lahko notranje okolje upravne enote razvije in uvede opisano rešitev povsem samostojno?
4. Se stopnja reguliranosti, normiranosti, torej birokratizacije notranjega okolja zaradi predstavljene rešitve, poveča ali zmanjša?
5. Postane notranje okolje upravne enote na kateri drugi ravni (še posebej tehnološki in organizacijski) bolj zapleteno in zahtevno ali morda manj zahtevno?

3.4.1 Upravna enota kot poslovni sistem

Upravna enota Novo mesto je leta 2001 na konferenci "Dobre prakse" predstavila pomen letnega poslovnega načrta (LPN) kot temeljnega dokumenta svežega, bolj podjetn(išk)ega

pristopa k vodenju upravne enote v duhu Novega javnega managementa (Internet 9). Potrebni pogoj za tak premik je obravnava upravne enote kot poslovnega sistema. Prvi del prispevka obsega analizo, v kateri avtor ugotavlja, da poseduje upravna enota v splošnem večino lastnosti poslovnih sistemov. Trditev utemeljuje z naštevanjem teh lastnosti in navajanjem zunanjih vplivnih dejavnikov ter notranjih procesov upravne enote.

LPN je nujen dokument za obvladovanje poslovnega sistema in sistema kakovosti upravne enote. Je tudi sredstvo izboljševanja poslovanja in motiviranja zaposlenih. Sloni na analizi zunanjih in notranjih vplivnih dejavnikov. Obvladovanje poslovnih procesov v smislu doseganja zastavljenih ciljev temelji na ciklusu PDCA (načrtuj - naredi - nadzoruj - ukrepaj).

Jedro prispevka tvori predstavitev vloge in namena LPN upravne enote, zaključni pa ga podrobnejša predstavitev njegove vsebine z naštevanjem njegovih sestavin.

Upravna enota Novo mesto je leta 2002 na konferenci "Dobre prakse" nadgradila svoj prispevek iz leta 2001 (Internet 10). Namen prispevka je prikazati učinke vodenja s cilji na podlagi letnega poslovnega načrta (LPN). Prispevek sklone analiza in primerjava polletnih rezultatov za leto 2001 in 2002 v obliki statističnih podatkov o rezultatih poslovanja po izbranih kazalnikih, primerjave med zastavljenimi in doseženimi cilji ter rezultatov anket zaposlenih in strank.

Analiza:

(1) Kje je vir ideje za izboljšavo, je iz članka težko sklepati. Zadovoljimo se z ugotovitvijo, da bi to lahko bilo tudi notranje okolje, podprto s splošnim vzdušjem v javni upravi po drugem obdobju reform v letih od 1996 do 1999, še posebej zaznamovanim z Novim javnim managementom. Na koncu vendarle pridemo do ugotovitve, da je ideja LPN prenesena iz zasebnega sektorja. (2) Vodenje poslovanja s pomočjo LPN seveda lahko vpliva na vse procese, ki tečejo v upravni enoti, če je le LPN tako zasnovan. (3) Notranje okolje upravne enote lahko to rešitev uvede povsem samostojno, potrebna so le ustrezna menedžerska znanja. (4) Z rešitvijo je v notranje okolje uveden nov pisni dokument (LPN), dodatno se formalizirajo nekateri elementi poslovanja v smislu določanja ciljev in kazalcev. Stopnja birokratizacije notranjega okolja naraste. (5) Stopnja zapletenosti okolja na organizacijski ravni zaradi dodatnih dejavnosti analize vplivnih dejavnikov ter procesov, snovanja LPN in preverjanja uresničevanja ciljev, naraste.

3.4.2 Testiranje zadovoljstva strank

Upravna enota Jesenice je predstavila testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kakovosti storitev (Internet 11). V skladu z načeli novega upravljanja in leta 2001 sprejetega Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev so se usmerili na uporabnika. Pri upravni storitvi sta pomembna njena vsebina in način izvedbe. Vsebina upravne storitve je vezana na zakon in predpise, ki so togi in neživljenjski, za uporabnike večinoma neprijazni. Na način izvajanja odločilno vpliva organizacijska kultura, značaj organizacije. Najbolj učinkovita je usmeritev v izboljšanje načina izvedbe upravne storitve.

Jedro poročila predstavlja opis merjenja zadovoljstva strank. Metoda temelji na metodi SERVQUAL, razviti in uvedeni v ZDA v letih 1986 do 1988. V osnovi meri razkorak med pričakovano in zaznano kakovostjo storitve. Na podlagi rezultatov anket zadovoljstva je mogoče načrtovati in uvajati izboljšave v temeljni proces upravne enote, ki je vodenje upravnih postopkov.

Analiza:

(1) Vir ideje za izboljšavo je zunanje okolje (SERVQUAL, ZDA). (2) Merjenje zadovoljstva strank lahko seveda usmeri pozornost na vse procese v upravni enoti, čeprav se na prvi premislek vsiljuje misel, da bi lahko bilo zadovoljstvo strank pretežno vezano na kakovost temeljnega procesa, pa tudi avtorji prispevka so temeljni proces izrecno navedli. (3) Upravna enota lahko razvije in uvede opisano rešitev povsem samostojno. (4) Uvedba nabora novih dokumentov, rezultatov in analiz rezultatov pomeni višjo stopnjo birokratizacije. (5) V delovanje organizacije je uvedenih še nekaj novih postopkov priprave in izvajanja anket ter analize rezultatov anket. Notranje okolje postane bolj zapleteno.

3.4.3 Testiranje, informiranje, analize, optimiranje

Upravna enota Šentjur pri Celju je leta 2001 predstavila tri novosti (Internet 6).

Prva novost je merjenje zadovoljstva zaposlenih in strank z letno anketo, ki temelji na metodi SERVQUAL. Gre za usmerjeno ugotavljanje mnenja, kar omogoča organiziran pristop k učinkovitemu delu, katerega cilj je izboljšanje položaja strank in zaposlenih.

Druga novost naslavlja problem zastojev v reševanju zadev zaradi premajhne informiranosti strank. Odziv upravne enote je bila zasnova informativnih listov, namenjenih strankam. Na

teh listih so na osnovi analize Zakona o splošnem upravnem postopku zbrani in opisani najbolj pogosti upravni postopki.

Zadnja novost je natančen opis delovnih postopkov in oblikovanje organizacijskih predpisov ter navodil za delo. Prizadevanja so bila usmerjena v skrajšanje postopkov in vpeljavo pristopa VEM (vse na enem mestu).

Analiza:

(1) Vir ideje za izboljšavo je zunanje okolje (SERVQUAL, ZDA). Uvedba informativnih listov in natančen opis delovnih postopkov in oblikovanje organizacijskih predpisov ter navodil za delo so lahko izvirne ideje. (2) Vse tri izboljšave merijo na temeljni proces. (3) Upravna enota lahko razvije in uvede opisane rešitve povsem samostojno. (4) Uvedba nabora novih dokumentov pomeni višjo stopnjo birokratizacije. (5) V delovanje organizacije je uvedenih še nekaj novih dejavnosti v zvezi z anketami, informativnimi listi, opisi delovnih postopkov in navodili za delo. Stopnja zapletenosti notranjega okolja verjetno naraste.

3.4.4 Sistem uravnoteženih kazalnikov

Eden od prispevkov na konferenci "Dobre prakse 2001" je predlog analize procesov upravne enote s pomočjo sistema uravnoteženih kazalnikov (Internet 12). Ta model omogoča prepoznavanje in zagotavljanje ustreznega znanja, spretnosti ter drugih virov, potrebnih za učinkovito izvedbo procesov in doseganje finančnih ciljev upravne enote. Temelji na procesnem pristopu, usmerjen je v prihodnost in omogoča zagotavljanje kakovosti s pomočjo preprečevanja napak oziroma odstranjevanja njihovih vzrokov.

Kazalniki naj cilje izražajo v količinski obliki. Sledi predlog primerov skupin kazalnikov: finančni uspeh, vidik strank, notranji procesi, vidik rasti in učenja.

Članek je posebej osredotočen na stroške kakovosti v upravnih organih, zaključí pa se s prikazom vrst stroškov kakovosti, kot so jih prepoznali s pomočjo ustrezne analize v Upravni enoti Ljutomer.

Analiza:

(1) Vir ideje je zasebni sektor. (2) Rešitev meri na vse procese v upravni enoti. (3) Rešitev lahko razvije in uvede upravna enota samostojno, le ustrezno managersko znanje potrebuje. (4) Stopnja birokratizacije se zaradi podobnih razlogov kot v primeru 3.4.1 poveča. (5) Tudi stopnja zapletenosti na organizacijski ravni se poveča.

3.4.5 Sistem polne zaposlenosti

Upravna enota Ljutomer je predstavila leta 2002 matriko nadomeščanja odsotnih sodelavcev (glej Internet 7). Gre za dvodimenzionalno tabelo, ki je osrednji dokument formaliziranega "Sistema polne zaposlenosti" oziroma učinkovitega nadomeščanja odsotnih, ki omogoča nemoteno izvajanje ključnih poslovnih procesov. Izhodiščni problem so zastoji pri vodenju upravnega postopka. Prepoznana vzroka izhodiščnega problema sta dva: odsotnost pristojnega referenta na delovnem mestu in povečanje števila zadev. Prepoznani problemi, ki otežujejo reševanje izhodiščnega problema, so: neenakomerna obremenjenost posameznih uslužbencev, omejujoči materialni in organizacijski predpisi (sistemizacija, oddelčna organiziranost, pooblastila), premajhna fleksibilnost zaposlenih, pomanjkljiva usposobljenost zamenjav, hkratna odsotnost dveh soodvisnih sodelavcev in odsotnost procesnega razumevanja postopkov oziroma nezadostno razvit občutek odgovornosti za celoten proces.

V matriki sta za vsakega zaposlenega predvideni dve zamenjavi. Predvideno je tudi usposabljanje za nadomeščanje in delovna navodila za posamezna delovna mesta s postopnim uvajanjem v delo na podlagi načrta usposabljanja.

Analiza:

(1) Vir ideje je notranje okolje upravne enote. (2) V prispevku je izrecno naveden namen izboljšanja temeljnega procesa. (3) Upravna enota lahko razvije to rešitev povsem samostojno. (4) Uvedeni so novi dokumenti: matrika nadomeščanja odsotnih delavcev, delovna navodila in načrt usposabljanja. Stopnja birokratizacije naraste. (5) Notranje okolje postane zaradi novih dejavnosti postopnega uvajanja na organizacijski ravni bolj zapleteno.

3.4.6 Pravočasno osebno obveščanje strank

Upravna enota Novo mesto je leta 2002 na konferenci "Dobre prakse" predstavila pravočasno osebno obveščanje strank ob predvidenem povečanju števila vlog za zamenjavo listin (Preskar in Lakner 2003, 43-59). Izhodiščni problem je občasno povečanje obremenjenosti uslužbencev. Običajno je tako ob preteku veljavnosti različnih dokumentov večjih skupin uporabnikov. Jedro rešitve je v ideji, da lahko upravna enota vpliva na stopnjo obremenjenosti s prevzemom pobude v obliki premišljene dinamike vnaprejšnjega obveščanja uporabnikov. Gre za uravnavanje ali obvladovanje števila prispelih vlog in obsega dela. Osnovno idejo so na podlagi analize procesa podprli še z notranjo reorganizacijo v smislu odprave ozkih grl pri plačevanju stroškov postopka (več blagajn) in sprejemanju vlog (vključitev petih krajevnih

uradov), z natančnimi in izčrpnimi navodili strankam ter z natančnim opisom postopka. S prevzemom pobude postanejo okoliščine dela bolj predvidljive. Uslužbenci lahko pripravijo dokumente obveščenih strank vnaprej, kar dodatno skrajša postopke. Izboljšave uvajajo ob celoviti podpori načelnika upravne enote in ob sodelovanju vseh pristojnih oddelkov.

Sklenimo poročilo z zanimivo podrobnostjo. Avtorji končajo prispevek z ugotovitvijo, da jih je rešitev približala državljanom in prispevala k ugledu državne uprave, "*ne da bi pri tem kršili kateri koli predpis*" ali povečali stroške poslovanja.

Analiza:

(1) Vir ideje je notranje okolje. (2) Izboljšava zadeva temeljni proces. (3) Upravna enota Novo mesto je opisano izboljšavo uvedla povsem samostojno. (4) Uvedba navodil strankam in opisi postopkov za stranke pomenijo povečanje stopnje birokratizacije. (5) V notranje okolje so sicer vpeljeni novi postopki, vendar boljše časovno načrtovanje in vplivanje na obseg dela verjetno najmanj izničita vpliv prisotnosti novih postopkov. Notranje okolje postane bolj obvladljivo.

3.4.7 Preoblikovanje upravne kulture

Na Upravni enoti Trebnje so se lotili spremembe organizacijske (upravne) kulture z uvedbo ustreznega modela komuniciranja (Rman in Lunder 2003, 107-120). Jedro tega pristopa so snovanje ustreznega sistema Upravljanja s človeškimi viri, koncept voditeljstva in razvoj vloge upravnega managerja kot pomembnega dejavnika ustvarjanja pozitivnega notranjega okolja, ki spodbuja posameznike in skupine k sproščanju njihovih sposobnosti.

V LPN 2003 so kot strateško usmeritev vnesli merjenje organizacijskega vzdušja in pripravo projekta učinkovitega komuniciranja. Pri razvoju modela komuniciranja so se naslonili na vpeljavo načrtovanega in ciljnega komuniciranja kot osrednjega dejavnika preoblikovanja obstoječe organizacijske/upravne kulture. Pred spreminjanjem organizacijske kulture so morali ugotoviti trenutno stanje. V ta namen so si pomagali s projektom SiOK (Organizacijska klima v Sloveniji) pri GZS (Gospodarska zbornica Slovenije). Izvedli so anonimno anketiranje zaposlenih s standardiziranim vprašalnikom. Sledile so kvantitativne analize pridobljenih podatkov in poglobljene analize organizacijske kulture.

Med ovirami pri uveljavljanju novosti so izpostavili pomanjkanje praktičnih izkušenj, togo in nenaklonjeno javno mnenje o javni upravi, zakoreninjenost stare paradigme hierarhične

organiziranosti državne uprave, proti kateri se je mogoče boriti le s postopnim in dolgoročnim delovanjem, ter preobremenjenost kadrovske funkcije s tehnično administrativnimi nalogami.

Analiza:

(1) Vir ideje je notranje okolje upravne enote. (2) Spreminjanje organizacijske kulture vpliva na vse procese v organizaciji. (3) Rešitev lahko razvije upravna enota povsem samostojno. (4) Pregled dejavnosti, vezanih na oblikovanje kulture z usmerjenim komuniciranjem ne razodene bistvenega povečanja pisnih dokumentov ali postopkov. Stopnja birokratizacije se verjetno pomembno ne spremeni. (5) Anketiranje, analize rezultatov in analize kulture pomenijo tudi bolj zapleteno notranje okolje v organizacijskem smislu.

3.4.8 Permanentno izobraževanje

Jedro prispevka Upravne enote Murska Sobota je poročilo o poslovanju in delovanju Učnega centra v Murski Soboti (Nedeljkovič 2003, 121-133). V Sloveniji delujejo taki učni centri od februarja 2000. Njihov namen je zagotoviti pretok znanja in približati programsko ponudbo Upravne akademije oziroma Sektorja za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev uporabnikom po vsej državi. Finančni učinek takega načina decentraliziranega in lokalnim okoljem prilagojenega organiziranja je znatno zmanjšanje stroškov izobraževanja.

Analiza:

(1) Glede na to, da deluje v državi od februarja 2000 več takih učnih centrov, lahko domnevamo, da prihaja ideja iz zunanjega okolja. (2) Pridobljena znanja, sposobnosti, veščine, spretnosti in spremenjeno vedenje lahko vplivajo na vse procese. (3) Upravna enota mora delovati v sodelovanju z Upravno akademijo. Potrebna so finančna sredstva za opremljanje in vzdrževanje učnih centrov. (4) Število novih dokumentov, kolikor je mogoče soditi iz prispevka, ne naraste pomembno. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se bistveno ne spremeni.

3.4.9 Organiziranje in izvedba izobraževanja

Eden najbolj perečih problemov Upravne enote Šentjur pri Celju je bila nekoliko šibka izobrazbena struktura zaposlenih (Stopar in druge 2003, 107-120). Leta 1995 se je namreč ob ločitvi državne uprave in lokalne samouprave veliko število zaposlenih odločilo za slednjo.

Problema so se lotili z organiziranjem izobraževanja za doseganje čim večje strokovne usposobljenosti, z zaposlovanjem kadrov z izpolnjenimi pogoji, z notranjo reorganizacijo za

omogočanje čim bolj učinkovitega izobraževanja ter z informatizacijo notranjega okolja. Problem presežnih delavcev so rešili z zagotovitvijo formalne izobrazbe.

Kraj, čas in obliko izobraževanja so prilagajali velikosti skupin udeležencev in njihovim potrebam. Notranje informiranje in komuniciranje so obogatili ter posodobili z elektronsko oglasno desko. Dosegli so večje število izobraževanj za večje število zaposlenih ob hkratnem zmanjšanju stroškov za izobraževanje.

V prispevku so navedli še nekatere druge novosti. Okrepili so stike z okoljem. Dijaki srednjih šol v Celju opravljajo na upravni enoti počitniško prakso, uvedli pa so tudi praktično usposabljanje dijakov in študentov v poslovni proces.

Analiza:

(1) Pobuda predstavljene izboljšave prihaja iz upravne enote. (2) Izobraževanje lahko zadeva vse procese v upravni enoti, čeprav je večina vsebin vezana na temeljni proces. (3) V bistvu gre za samostojno izvedbo v sodelovanju z Upravno akademijo, nekaj predavanj pa so izvedli kar delavci sami. (4) Stopnja birokratizacije se ne spremeni bistveno. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se ne spremeni bistveno.

3.4.10 Vlagatelji v ljudi

"Vlagatelji v ljudi (Investors in People, IIP), standard kakovosti na področju ravnanja z zaposlenimi v Upravni enoti Trebnje" (Rman in projektna skupina 2004, 125-141), je predstavitev mednarodnega standarda IIP. Ta standard temelji na poudarjenem konceptu upravljanja s človeškimi viri. Razvili so ga v Veliki Britaniji po zgledu uspešnih organizacij v zasebnem sektorju. IIP se osredotoča na razvoj in vključevanje zaposlenih ter voditeljstvo za razliko od siceršnje usmerjenosti na strukturne, organizacijske in procesne probleme.

Projekt je logično nadaljevanje prizadevanj zaposlenih v Upravni enoti Trebnje v smeri preoblikovanja organizacijske kulture s pomočjo usmerjenega in načrtovanega komuniciranja.

Analiza:

(1) Vir ideje je zunanje okolje (Velika Britanija). (2) Posledica izboljševanja organizacijske kulture je sicer izboljšanje vseh procesov, ki tečejo v organizaciji. Zdi se, da je poudarek predstavljene rešitve vendarle na temeljnem procesu. (3) Upravna enota je uvedla projekt ob pomoči strokovnjakov iz Velike Britanije. Zdi se torej, da upravna enota te rešitve ne more uvesti samostojno. (4) Iz besedila je težko razbrati, če je število dokumentov, ki urejajo

dejavnosti v okviru predstavljenega projekta, veliko. Verjetno stopnja birokratizacije ne naraste bistveno. (5) Notranje okolje upravne enote zaradi opisane rešitve ne postane bistveno bolj zapleteno.

3.4.11 Sistem notranje kontrole

"Sistem notranje kontrole" (Volčanjek 2004, 111-124) predstavi sistem notranje kontrole v Upravni enoti Krško kot pomemben dejavnik pri zagotavljanju doseganja želene kakovosti storitev. Avtorica predstavi podrobnosti sistema notranje kontrole, ki temelji na doslednem izvajanju povsem konkretnih ciljev in visoki stopnji povezanosti vseh komponent. Te komponente so: interne kontrole, notranje presoje, zunanje presoje, vodstveni pregledi, kontrole sklepov kolegijskega, zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in samoocene po modelu CAF. Pomemben element predstavljenega sistema nadzora in njegova podpora je tudi informacijski sistem. Avtorica meni, da sodi prikazani pristop zaradi celovitosti in sistematičnosti obravnave kakovosti v kategorijo novosti.

Analiza:

(1) Vir ideje izvedbe v vseh podrobnostih je upravna enota. (2) Na podlagi besedila lahko sodimo, da je izboljšava usmerjena na temeljni proces. (3) Upravna enota lahko razvije opisano rešitev samostojno, zaradi večplastnosti in prepletenosti dejavnosti so managerska znanja potrebna. (4) Stopnja birokratizacije se zaradi precejšnjega števila komponent sistema, ki so gotovo urejene s pisnimi dokumenti, precej poveča. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se zaradi povečanega števila dejavnosti in potrebnega povišanja stopnje zavedanja o vseh procesih, ki tečejo v organizaciji, tudi precej poveča.

3.4.12 Zagotavljanje tekočega izvajanja storitev

Zaposleni na Upravni enoto Krško so nadaljevali z razvojem ter zasnovali celovit sistem ukrepov za zagotavljanje tekočega izvajanja storitev (Volčanjek 2005, 23-37). Pred tem so si že nabrali izkušnje s postavitvijo lastnega sistema kakovosti, nadaljevali so s samoocenjevanjem po modelu CAF, sodelovali so tudi v Projektu Republike Slovenije za poslovno odličnost 2005 (PRSPO).

Poleg že predstavljenega sistema notranje kontrole so na podlagi jasno izraženega poslanstva, vizije in strateških usmeritev razvili še nekaj komponent celovitega sistema obvladovanja

kakovosti. Osrednji element tega sistema je Sistem ukrepov za zagotavljanje tekočega izvajanja storitev (SUZTIS).

Cilji SUZTIS so: čim hitrejša izvedba storitev, nabor vseh informacij na enem mestu, stranke naj posredujejo za potrebe postopkov le tiste podatke, ki uslužbencem niso na razpolago, zavarovanje strank pred učinki nepričakovanih dogodkov ter čim manjša poraba časa in denarja strank.

Komponente SUZTIS so: sistem nadomeščanja odsotnih uslužbencev, predvideni scenariji ob konicah, zagotavljanje največje mogoče razpoložljivosti virov in sistem komuniciranja.

Sistem nadomeščanja predvideva za vsako delovno mesto dva uslužbenca, za delo na okencih pa tri. Scenariji ob konicah upoštevajo spreminjanje dinamike in obsega storitev ter so rezultat predvidevanja in načrtovanja ravnanja ob spremenjenem obsegu dela. Pristojni je vodja notranje organizacijske enote, vsi udeleženci pa so s tem seznanjeni.

Ukrepi za zagotavljanje razpoložljivosti virov obsegajo nadomeščanje uslužbencev ob prenehanju delovnega razmerja, pregledno ureditev dokumentacije, registra materialne in splošne zakonodaje, zunanjih navodil za delo, poslovnika kakovosti, organizacijskih predpisov in delovnih navodil. V to skupino ukrepov sodi tudi odpravljanje napak na aplikacijah in računalniški opremi ter določitev skrbnikov in ukrepov ob različnih motnjah.

Komuniciranje delijo na notranje in zunanje komuniciranje. Notranje komuniciranje so sestanki kolegija, sestanki notranjih organizacijskih enot, sestanki zaposlenih in neformalno komuniciranje. V področje zunanjega komuniciranja so uvrstili izmenjave z dobavitelji, partnerji, ministrstvi in strankami.

Analiza:

(1) Vir ideje izvedbe je upravna enota. (2) Izboljšava usmerjena predvsem na temeljni proces. (3) Upravna enota lahko razvije opisano rešitev samostojno, zaradi večplastnosti in prepletenosti dejavnosti so managerska znanja potrebna. (4) Stopnja birokratizacije se zaradi precejšnjega števila komponent sistema, ki so gotovo urejene s pisnimi dokumenti, precej poveča. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se zaradi povečanega števila dejavnosti in potrebnega povišanja stopnje zavedanja o vseh procesih, ki tečejo v organizaciji, tudi precej poveča. K temu prispeva tudi višja stopnja zavedanja kot posledica artikuliranja in strukturiranja komponent in procesov.

3.4.13 Vrednotenje učinkov usposabljanja

Na Upravni enoti Ptuj so uvedli poskusno ocenjevanje učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja (Grah 2005, 65-78). Izbrali so štiristopenjski Kirkpatrickov model ocenjevanja, ki zajema prav toliko ravni merjenja učinkovitosti izobraževanja. Mnenje udeležencev o izvedbi, ki je prva raven, pridobijo takoj po koncu usposabljanja s pomočjo vprašalnika. Druga raven je naravnana na merjenje pridobljenega znanja in zmožnost njegovega prenosa v prakso. Udeleženci izobraževanja ali usposabljanja napišejo povzetek vsebine. Za bolj učinkovit prenos pridobljenega znanja v prakso so pripravili tudi akcijski načrt. Meritve na tretji ravni uporabe novega znanja v praksi izvajajo tri do šest mesecev po izvedbi izobraževanj, kot zunanji znak oziroma učinek pa so izbrali spremembe vedenja uslužbencev. Podatke pridobivajo s pomočjo ankete z vprašanji in s pomočjo opazovanja uslužbencev pri delu. Na četrti ravni poskušajo oceniti vpliv novega znanja na poslovne rezultate. Kot zunanja znaka tega vpliva so določili število napak pri upravnih postopkih in število nepravilnosti v elektronskih evidencah.

Izobraževanja so izvajali v Učnem centru Ptuj, ki je deloval v okviru Upravne akademije. Finančni stroški so v bili primerjavi z izvedbo v Ljubljani nižji, zadovoljstvo strank je bilo večje, notranje izobraževanje in usposabljanje sta hitreje učinkovala.

Analiza:

(1) Ideja je nemara res nastala v upravni enoti, je pa način izvedbe prevzet iz zunanjega okolja. (2) Glede na to, da je večina vsebin izobraževanja vezana na temeljni proces, lahko domnevamo, da je rešitev v osnovi usmerjena v izboljševanje tega. (3) Celoten postopek lahko izvedejo zaposleni upravne enote. (4) Zaradi formalizacije postopka ocenjevanja in izdelave akcijskega načrta lahko utemeljeno pričakujemo, da se stopnja birokratizacije notranjega okolja organizacije zaradi opisane rešitve poveča. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se zaradi uvedbe postopkov ocenjevanja nekoliko poveča.

3.4.14 Avtomatizacija inventure

Uslužbenci Upravne enote Murska Sobota so predstavili izvedbo inventure osnovnih sredstev s pomočjo sodobnih informacijskih tehnologij (Knupleš in drugi 2005 105-112). Izvedba inventure s pomočjo črtne kode je veliko hitrejša in zanesljivejša, omogočeno je samodejno povezovanje s sistemom evidentiranja nabave in uporabe osnovnih sredstev MFERAC.

Upravne enote so neposredni proračunski uporabniki. Vira finančnih sredstev sta proračun in Ministrstvo za javno upravo. Zakon o javnih financah, Zakon o računovodstvu, Navodilo za popis sredstev in obveznosti do virov sredstev nalagajo redno letno uskladitev knjižnega stanja z dejanskim.

Rešitev zajema izdelavo nalepk s črtno kodo, s katerimi so označili nahajališča in osnovna sredstva, popisovanje osnovnih sredstev s pomočjo ročnih terminalov, laserskih čitalcev črtne kode, prenos pridobljenih podatkov o dejanskem stanju s čitalcev na računalnik in obdelava zajetih podatkov s pomočjo programa "Inventura". Gre za učinkovito izboljšavo enega od podpornih procesov, ki tečejo znotraj upravne enote.

Analiza:

(1) Vir ideje so zaposleni na upravni enoti. (2) V osnovi meri predstavljena rešitev neposredno na enega od pomožnih procesov. (3) Notranje okolje lahko razvije opisano rešitev samostojno, če ima na razpolago potrebno strokovno znanje za tehnično izvedbo. (4) Stopnja zbirokratiziranosti notranjega okolja se ne poveča. (5) Notranje okolje postane zaradi povečanja obsega uporabe informacijsko komunikacijske tehnologije na tehnološki ravni bolj zahtevno in zapleteno.

3.4.15 Združevanje državnih organov na lokalni ravni

Upravna enota Tolmin je z zgraditvijo upravnega centra, v katerem so pod isto streho našle prostor upravna enota, davčna uprava, geodetska uprava ter inšpekcijske službe, z eno potezo rešila več perečih problemov (Likar 2005, 113-119).

Problemi, ki so jih pestili in končno tudi privedli do rešitve, so bile zelo slabe prostorske razmere, ki so jih zaznamovali delo v barakah ter razdrobljenost in prostorska razpršenost državnih organov.

Predstavljena rešitev se je izkazala kot učinkovita v obrobni oziroma odročni področjih v pristojnosti upravne enote Tolmin, kjer bi ukinitve državnih organov zaradi morebitne drugačne nove organiziranosti (novogoriški upravni okraj) lahko pomenila demografski zlom omenjenega področja, izgubo kakovostnih delovnih mest in umik pobudnikov razvoja na lokalni ravni.

Prispevek se nadaljuje z opisom ekonomskih učinkov rešitve. Z vidika usmerjenosti na uporabnika so dosegli dobre rezultate s preišljeno prostorsko razporeditvijo uradov, ki

omogoča karseda majhno skupno porabo časa in moči strank pri urejanju zadev. Tudi koordinacija poslovanja je lažja in učinkovitejša. Nekaj podpornih dejavnosti je takih, da si jih lahko delijo vsi državni organi v stavbi; denimo hišnik in čistilni servis. Kakovost poslovanja je zaradi učinkovitejše izrabe razpoložljivih virov večja.

Prispevek sklence premislek o skladnosti rešitve z modelom EFQM oziroma CAF, v katerem so se avtorji usmerili predvsem na merilo "Partnerstva in viri".

Analiza:

(1) Glede na to, da so sodelovali pri rešitvi tudi drugi organi državne uprave, domnevamo, da je vir rešitve nad ravni upravnih enot. (2) Izboljšava vpliva na vse procese. (3) Rešitve notranje okolje upravne enote ne more uvesti povsem samostojno. (4) Stopnja zbirokratiziranosti notranjega okolja se nujno ne poveča. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se nujno ne spremeni.

3.4.16 Sistem spremljanja pooblastil, zadolžitev in pravic zaposlenih

"Vzpostavitev sistema spremljanja pooblastil, zadolžitev in pravic zaposlenih" (Celin in Derenčin 2006, 99-113). Problem, ki je pripeljal do rešitve, predstavljene v tem članku, je nepreglednost delovnega okolja upravne enote v pogledu pooblastil, pravic in zadolžitev uslužbencev. Neupoštevanje te množice podatkov je seveda v okolju z visoko stopnjo normiranosti in formalizacije razmerij ter postopkov seveda lahko tudi kaznivo. Zaposleni so zaznali možnost izboljšave obstoječega stanja v dejstvu, da vsebina in oblika razvida podatkov o pooblastilih, pravicah in zadolžitvah uslužbencev zakonsko ni določena. Rezultat tega vpogleda in rešitev problema je računalniški program, s katerim je mogoče tekoče spremljati vsakokratno trenutno stanje vsakega uslužbenca posebej.

Analiza:

(1) Vir ideje za izboljšavo je lahko notranje okolje. (2) Izboljšava lahko meri na vse procese, iz besedila pa lahko sklepamo, da je prvenstveno usmerjena na temeljni proces. (3) Rešitev je lahko uvedena povsem samostojno. (4) Notranje okolje ostane v pogledu birokratizacije skoraj nespremenjeno, v idealnem primeru je dodan le še en dokument; elektronski razvid podatkov o pooblastilih, pravicah in zadolžitvah uslužbencev. (5) V tehnološkem pogledu postane okolje nekoliko bolj zapleteno predvsem za tehniške strokovne delavce, ki skrbijo za vzdrževanje IKT opreme, pa morda za tiste uslužbenke, ki so manj večji teh tehnologij.

3.4.17 Proaktivno delovanje

Prizadevanja zaposlenih Upravne enote Krško so vodila vse od leta 2000 naprej od pasivnega preko aktivnega v proaktivno delovanje (Volčanjk in Hadžimulič 2007, 89-101). Temeljna značilnost proaktivnega delovanja je usmerjenost v okolje in v prihodnost. Ta proces prehajanja med načini delovanja so z vidika spodbujanja inovativnosti opisali v treh fazah.

V prvi fazi v letih 2000 in 2001 so s sistemom vodenja kakovosti po standardu ISO uredili formalni vidik razvoja upravne enote. Opredelili so procese, prizadevali so si za skrajševanje časa reševanja upravnih zadev, določali so cilje aktivnosti ter merili in analizirali rezultate. Predlogov za izboljšave v tem obdobju skoraj ni bilo.

Drugo fazo v letih 2002 in 2003 je zaznamovalo uvajanje modela upravljanja kakovosti oziroma samoocenjevanja CAF. To je omogočilo začetke organizacijskega učenja. Ena od težav pri beleženju predlogov izboljšav oziroma inovacij je bila nedorečenost oziroma nedoločenost pojmov "izboljšava" in "inovacija". Večina predlogov zaposlenih je tako predstavljala manjše izboljšave, ki zaradi neopredeljenih meril niso bile ustrezno obravnavane. Po prvem samoocenjevanju po modelu CAF so prišli do spoznanja, da ustvarjalnost ni le domena vodstva. Vir informacij o težavah in pričakovanjih uporabnikov so namreč neposredni izvajalci storitev. Vodje so s spodbujanjem sodelavcev k preseganju pričakovanj strank počasi dosegli manjše spremembe organizacijske kulture. Podoben učinek je imelo tudi poudarjanje soodgovornosti za doseganje rezultatov. Kljub majhnim premikom pa se ustvarjalno delovanje ni razmahnilo, pobud zaposlenih vendarle ni bilo veliko. Običajen razlog je bilo pomanjkanje časa za ustvarjalno razmišljanje, pa tudi bojazen, kako bo vodstvo ocenjevalo in sprejelo predloge za spremembe.

Tretja faza razvoja v letih 2004 do 2007 je minila v znamenju sodelovanja v tekmovanju PRSPO in ponovne izvedbe samoocenjevanja po modelu CAF. Leta 2004 spremenijo pristop za zbiranje malih predlogov izboljšav. Rezultat kljub temu ni bil veliko boljši; število sodelujočih zaposlenih se ni pomembno povečalo. Sistem zbiranja pobud za izboljšanje dela s strankami so dopolnili z boljšim komuniciranjem. V letu 2006 je bilo podanih devet predlogov, ki so bili razvrščeni v skladu z vizijo upravne enote oziroma z možnostjo izvedbe. Z opredelitvijo meril za izboljšavo ter imenovanjem komisije za izbiro in vrednotenje predlogov so oblikovali formalni okvir. V komisiji je po en zaposleni iz vsake notranje organizacijske enote in predstavnik kolegija. Komisija pregleda prispele predloge štirikrat na

leto. V letu 2007 so tako zabeležili že 15 predlogov, ki so se nanašali na vodenje upravnih postopkov, podporne procese ter povečanje zadovoljstva zaposlenih in strank. Predlagatelji so bili iz različnih notranjih organizacijskih enot.

Inovativno delovanje so razdelili na štiri področja oziroma segmente pridobivanja idej: prispevki in predlogi strank, sodelovanje zaposlenih, ideje partnerjev ter sodelovanje s strokovnimi javnostmi. Večina navedenih konkretnih načinov uveljavljanja načela proaktivnosti so izboljšave in ne načini spodbujanja inovativnosti. Gre pretežno za izboljšave na področju komuniciranja z zunanjim okoljem in optimiranja ter prilagajanja temeljnih procesov glede na spremenljive okoliščine ali pa za dejavnosti, ki so tako ali drugače vezane na izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih.

V segmentu zaposlenih pa je naštetih nekaj dejavnosti, ki dejansko spodbujajo inovativnost. Prva je podelitev internih priznanj za učinkovito in uspešno delo ter prispevek k dosežkom upravne enote. Druga je dostopnost poročil, poslovnika kakovosti, rezultatov anket, navodil za delo, organizacijskih predpisov, zakonodaje in delovnih navodil za zaposlene preko intraneta. Tretja je vključevanje zaposlenih v vseh notranjih organizacijskih enotah v komisije in projektne skupine ter vključevanje vseh zaposlenih, ki delajo po podjemnih pogodbah, v podajanje predlogov izboljšav.

Na področju komuniciranja s strokovnimi javnostmi velja omeniti oblikovanje skupine primerljivih upravnih enot za izmenjavo podatkov o delovanju, ki omogoča izmenjavo izkušenj in dobrih praks, izvedbo regijskih strokovnih posvetov ter dejavno sodelovanje s prispevki na različnih konferencah in posvetih.

Prispevek se nadaljuje z opisom oblikovanja in sporočanja strategije ter politike vsem udeleženi stranem, izvajanjem komuniciranja na vseh ravneh, konča pa se s kritično oceno delovanja upravne enote. Avtorici sistematično predstavita rezultate delovanja po zadnjih štirih merilih modela CAF - rezultatih; državljani, zaposleni, družba in ključni rezultati delovanja. Posamezne rezultate so razčlenili na več kazalcev, ki so jih tudi bežno opisali.

Analiza:

Analiza je enaka kot v podpoglavju 3.4.12 Zagotavljanje tekočega izvajanja storitev.

3.4.18 Učinkovito nadomeščanje odsotnih

V Upravni enoti Ljutomer so nadaljevali z razvijanjem sistema polne zaposlenosti, predstavljenim v točki 3.4.5 Sistem polne zaposlenosti (Nemec 2007, 95-101). V prvotni različici matrike nadomeščanja namreč ni bilo razvidno, za katere naloge so predvidene zamenjave pristojne. Ravno tako ni bilo pregleda nad kompetencami zaposlenih, ki so bili predvideni za nadomeščanje na posameznih delovnih mestih.

Za odpravo navedenih pomanjkljivosti so razvili izpopolnjeno matriko nadomeščanj z opisom del in nalog. Ta opis so poimenovali matrika osebnih zadolžitev. Uvedli so še nekaj podpornih procesov za izboljšanje kompetentnosti za nadomeščanje: ocenjevanje dejanskih kompetenc za nadomeščanje sodelavcev, uvedba programov usposabljanja za nadomeščanje, prilagoditev vsebine letnih pogovorov v smislu vključitve analize doseženih kompetenc in vključevanje ocenjevanja usposobljenosti za različna dela v celovito oceno dela uradnika.

Oblikovali so tudi preglednico stopenj kompetentnosti za nadomeščanje na določenem delovnem mestu. Določili so pet stopenj, razpetih od stopnje izpolnjevanja formalnih pogojev do stopnje samostojnosti izvajanja vseh nalog.

Analiza:

(1) Vir ideje je notranje okolje upravne enote. (2) V prispevku, na katerega se poročilo sklicuje, je izrecno naveden namen izboljšanja temeljnega procesa. (3) Upravna enota lahko razvije to rešitev povsem samostojno. (4) Poleg dokumentov, navedenih v analizi podpoglavja 3.4.5, so uvedli še preglednico stopenj kompetentnosti za nadomeščanje na določenem delovnem mestu. Stopnja birokratizacije naraste. (5) Notranje okolje postane zaradi novih dejavnosti postopnega uvajanja na organizacijski ravni bolj zapleteno.

3.4.19 Usklajevanje državne uprave in lokalne samouprave

Na Upravni enoti Celje so posvetili pozornost možnostim, ki jih ponuja obstoj Sosveta načelnika upravne enote (Vrečko 2007, 103-115). Zakon o upravi namreč predvideva organ, ki povezuje javno upravo in lokalno samoupravo, Zakon o državni upravi pa razširja strukturo in pristojnosti delovanja tega organa. Oblikovanje sosveta je poskus odpravljanja precejšnjih vsebinskih in organizacijskih pomanjkljivosti pri povezovanju in usklajevanju obeh uprav, ki so se pokazale v praksi. Dobro sodelovanje med javno upravo in lokalno samoupravo lahko pomeni tudi velik prihranek za obe.

Iz opisa vsebine dela Koordinacijskega sosveta je razvidno, da je ta predlagal spremembe Zakona o gostinstvu, uskladil izvajanje Uredbe o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v državni upravi in lokalni samoupravi, uvedel usklajeno reševanje prostorske problematike inšpekcijskih služb v Celju, predlagal ustanovitev učnega centra Upravne akademije in spremembe Zakona o lokalni samoupravi, ki bi za lokalne skupnosti olajšala pridobivanje osebnih podatkov iz matičnega registra, saj ne bi bila potrebna predložitev zahtevanih dokazil. Podal je tudi usmeritve lokalnim skupnostim v zvezi s seznamami soglasodajalcev pri izdelavi različne projektne dokumentacije, podlage za izdajo gradbenih in uporabnih dovoljenj ter odpravo pomanjkljivosti pri izdaji lokacijskih informacij. Dejavnost v zvezi s spreminjanjem Uredbe o upravnem poslovanju pa je pripeljala do spremembe delovnega časa v organih državne uprave na območju UE Celje.

Analiza:

(1) Vir ideje gre iskati na višjih ravneh, saj ureja vsa vprašanja v zvezi s sosvetom Zakon o državni upravi. (2) Iz opisa dejavnosti lahko sklepamo, da gre za delovanje pretežno na normativno regulativni ravni. Vplive kaže torej pričakovati predvsem pri temeljnem procesu. (3) Rešitev lahko zaživi samo v sodelovanju z organi lokalne samouprave. (4) Iz opisa rezultatov dela lahko sklepamo, da se število dokumentov, ki urejajo delovanje in razmerja v notranjem okolju, poveča. (5) Delo dodatnega organa v okviru upravne enote pomeni novo komponento notranjega okolja. Notranje okolje postane še nekoliko bolj zapleteno.

3.4.20 Horizontalno povezovanje državne uprave na lokalni ravni

Problem, iz katerega so izhajali zaposleni v Upravni enoti Mozirje, je bila nepovezanost in neusklajenost teritorialnih funkcij državne uprave ter funkcijska osiromašenost upravne enote (Poličnik 2007, 125-136).

Gradnja novega upravnega centra je ponudila nove možnosti organiziranja, povezovanja državnih organov in usklajevanja njihovega dela. Rešitve, ki so jih lahko uveljavili samostojno, so bili skupni avtopark, skupni hišni red, skupna glavna pisarna, skupna elektronska oglasna deska, skupni svetovalec za pomoč strankam, skupno izobraževanje in usposabljanje ter varnost pri delu. Poenotili so celostno podobo, prostorske standarde, evidentiranje prisotnosti, merjenje kakovosti, izobraževanje in usposabljanje ter načine sodelovanja z lokalnimi skupnostmi.

Ob podpori Ministrstva za javno upravo so poenotili standarde dela in vodenja državnih organov ter uvedli skupni notranji upravni nadzor ter skupno finančno službo, kadrovske službo in službo za splošne zadeve.

Ključni povezovalni organ vseh organov državne uprave je skupni odbor za kakovost. Ta je sprejel opomnik "Komuniciranje s strankami", katerega pravne podlage so Uredba o upravnem poslovanju, Zakon o splošnem upravnem postopku in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev.

Analiza:

(1) Glede na to, da so sodelovali pri rešitvi tudi drugi organi državne uprave, domnevamo, da je vir rešitve nad ravni upravnih enot. (2) Izboljšava vpliva na vse procese. (3) Rešitve notranje okolje upravnih enot ne more uvesti povsem samostojno. (4) Stopnja zbirokratiziranosti notranjega okolja se poveča zaradi uvedbe novega dokumenta; opomnika "Komuniciranje s strankami". Na ravni organov državne uprave se okolje zaradi poenotenja dokumentacije nekoliko poenostavi. (5) Stopnja zapletenosti notranjega okolja se na ravni upravnih enot ne spremeni nujno, se pa na ravni organov državne uprave poenostavi.

3.4.21 Optimiranje postopka izdaje gradbenega dovoljenja

Problem, ki je izhodišče predloga sistemiziranja priprave popolne projektne dokumentacije kot podlage za uspešno vodenje postopka izdaje gradbenega dovoljenja (Stepišnik Perdih 2007, 137-145), je zahteva po povečani prožnosti in odzivnosti državne uprave na zahteve in potrebe strank. Prizadevanja za izboljšanje kakovosti so v letih uvajanja sistema vodenja kakovosti ISO9001:2000 in nato modela samoocenjevanja CAF nagradila zaposlene v Upravnih enotah Šmarje pri Jelšah z odpravo zaostankov, zmanjšanjem števila pritožb pod državno povprečje in stanovitnim izboljševanjem podatkov upravne statistike.

Naposled so se znašli v točki, ko notranjih rezerv za izboljšanje postopka izdaje gradbenega dovoljenja preprosto ni bilo več. Zaznani preostali problemi so bili trije: občutno podaljšanje časa reševanja posameznega zahtevka zaradi njegove nepopolnosti, neusklajenost zakonodaje in podzakonskih predpisov, ki urejajo postopek pridobitve gradbenega dovoljenja, ter slab pretok informacij med pristojnim resornim ministrstvom in upravno enoto.

Največ možnosti in prostora za delovanje jim je dovoljeval problem nepopolnosti predložene dokumentacije zahtevkov. Najpogostejši vzroki nepopolnosti dokumentacije so bili treh vrst.

Projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja so bili pogosto neusklajeni s prostorskimi akti. Projekti tudi pogosto niso vsebovali vseh soglasij. In nazadnje; projektanti, ki so projekt izdelali, pogosto niso izpolnjevali vseh pogojev.

Zasnovali so rešitev, sestavljeno iz treh korakov. V prvem koraku so analizirali Zakon o graditvi objektov, Zakon o splošnem upravnem postopku in Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji. Na osnovi te analize so izdelali popisni list ali seznam mogočih napak in nepravilnosti. Popisni list Projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja so objavili v glasilu Inženirske zbornice Slovenije. Pri oblikovanju rešitve so se ravnali po priporočilu Slovenskega instituta za kakovost in meroslovje, ki priporoča sistematično analizo pomanjkljivosti in vzrokov za nepopolnosti. Poskrbeli so tudi za obveščanje projektantov o napakah ter organizirali posvet vseh partnerjev: projektantov, investitorjev, predstavnikov Inženirske zbornice Slovenije in Zbornice za arhitekturo Slovenije.

Rezultati so bili vzpodbudni: ustrežnejša vsebina projektov, manj napak v projektih, hitrejša reševanje postopkov, manj pozivov k popravkom, večje zadovoljstvo strank in projektantov ter poenotenje dela uradnikov.

Analiza:

(1) Vir ideje je notranje okolje upravne enote. (2) Izboljšava zadeva temeljni proces. (3) Upravna enota lahko razvije rešitev samostojno, je pa smiselna strokovna pomoč; v predstavljenem primeru je to pomoč Slovenskega instituta za kakovost in meroslovje. (4) Posledica uvedbe rešitve je najmanj en dokument več; to je Popisni list Projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. (5) Ko je rešitev dokončno uvedena, ne predstavlja za notranje okolje nobene dodatne obremenitve v smislu povečanja stopnje njegove zapletenosti.

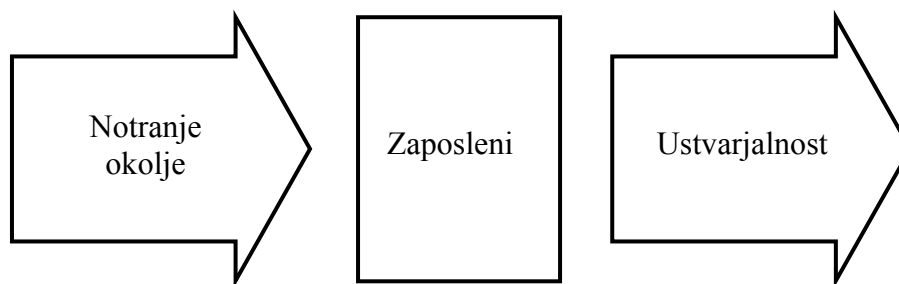
4. RAZISKAVA

4.1 Operacionalizacija spremenljivk

Raziskovalna teza naloge se glasi: *"Notranje okolje upravnih enot ni najbolj naklonjeno ustvarjalnim pobudam zaposlenih pri prizadevanjih za izboljšanje kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov."*

Spremenljivki, ki nastopata v raziskovalni tezi, smo opredelili takole (Buckingham in Saunders 2004, 61). Neodvisna spremenljivka v raziskovalni tezi je notranje okolje, ki domnevno vpliva na ustvarjalnost. Odvisna spremenljivka v raziskovalni tezi je ustvarjalnost, ki je domnevno tudi rezultat notranjega okolja (glej Slika 4.1).

Slika 4.1: Shema razmerja med spremenljivkama raziskovalne teze



4.1.1 Neodvisna spremenljivka

Notranje okolje opredeljujemo na splošni ravni kot preplet vseh za doseganje ciljev organizacije, še posebej pa za spodbujanje ustvarjalnosti, pomembnih okoliščin znotraj upravne enote. Notranje okolje vključuje organizacijsko strukturo, značilnosti in lastnosti vseh članov, prevladujoče vrednote, filozofijo managementa, slog vodenja, pooblaščenje, dodeljevanje pristojnosti in odgovornosti in značilnosti kadrovskega managementa oziroma upravljanja s človeškimi viri (Skok 2005, 93). Notranje okolje smo za našo raziskavo razčlenili na nekaj dimenzij, ki so pomembne v razmerju do ustvarjalnosti (Toš 1988, 85): značilnosti dela, organizacijsko vzdušje, formalna organiziranost in značilnosti vodenja.

4.1.2 Odvisna spremenljivka

Ustvarjalnost opredeljujemo na splošni ravni kot značilno človeško lastnost, ki botruje dejavnostim, katerih izid je nekaj novega in uporabnega. Značilno za ustvarjalno delovanje je dejanje preoblikovanja in prestrukturiranja obstoječe situacije (Trstenjak 1981, 32). V

kontekstu naše naloge nas bosta zanimali predvsem dve plati ustvarjalnega delovanja zaposlenih v upravnih enotah; usmerjenost k odpiranju problemov in usmerjenost k reševanju zastavljenih oziroma odprtih problemov (Trstenjak 1981, 34). Rezultat tako pojmovane ustvarjalnosti so izboljšave delovnega okolja, postopkov ali storitev, ki pomenijo povečanje učinkovitosti in kakovosti javne uprave. Ustvarjalnost smo razčlenili na nekaj zunanjih znakov (Toš 1988, 85): zaznavanje problemov, oblikovanje rešitev, predlaganje rešitev, obravnavo in razvoj predlogov ter uveljavljanje rešitev v praksi.

Inovacija v javni upravi je sicer tudi uvajanje novih storitev, organizacijskih oblik, postopkov in načinov vodenja, ki jih na določenem področju še niso preskusili (Löffler 2006, 25). Inovacija je tudi prenos dobrih praks od tam, kjer so te že uveljavljene. Tako pojmovane inovacije lepo podpira proces primerjalnega učenja, ki temelji na rezultatih samoocenjevanja po modelu CAF, vendar ta vrsta inovacij ni predmet pričujoče naloge. Zanimajo nas namreč le rezultati in učinki ustvarjalnega delovanja zaposlenih v upravni enoti.

Ustvarjalnost zaposlenih torej razčlenimo v naslednje zunanje znake: pogostost zaznavanja oziroma odpiranja problemov (število), pogostost oblikovanja rešitev za zaznane probleme (število), pogostost predlogov in prepričljivih predstavitev rešitev zaznanih oziroma odprtih problemov (število), delež uveljavljenih rešitev glede na število predlaganih rešitev (odstotek) ter delež uveljavljenih rešitev glede na število zaznanih problemov (odstotek).

4.1.3 Kazalci

Oblikovali smo sledeč nabor spremenljivk oziroma kazalcev:

V₁ – Ustvarjalnost pri delu (odvisna, pojasnjena spremenljivka):

V_{1.1}: zaznavanje problemov

V_{1.2}: oblikovanje rešitev

V_{1.3}: predstavitev rešitev

V_{1.4}: preizkušanje rešitev

V_{1.5}: uveljavljanje rešitev

V₂ - Značilnosti dela (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka):

V_{2.1}: interdisciplinarni značaj dela

V_{2.2}: rutinski značaj dela

V_{2.3}: samostojnost pri delu

V_{2.4}: standardiziranost dela

- V_{2.5}: predpisi pri delu in ustvarjalnost
- V₃ - Organizacijsko vzdušje (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka):
 - V_{3.1}: odnos do enkratnosti in drugačnosti
 - V_{3.2}: odnos do samostojnosti in podjetnosti
 - V_{3.3}: odnos do napak
 - V_{3.4}: odnos do sposobnosti in pripravljenosti za izboljšave
 - V_{3.5}: odnos do ustvarjalnosti
- V₄ - Organiziranost OE (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka):
 - V_{4.1}: ločenost organizacijskih enot
 - V_{4.2}: specializiranost delovnih mest
 - V_{4.3}: mnenje o organiziranosti za ustvarjalnost
 - V_{4.4}: nagrajevanje ustvarjalnosti
 - V_{4.5}: sistem izobraževanja
- V₅ - Značilnosti vodenja (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka):
 - V_{5.1}: predlaganje rešitev
 - V_{5.2}: spodbujanje za reševanje problemov
 - V_{5.3}: spodbujanje prenosa dobrih praks
 - V_{5.4}: spodbujanje sodelovanja
 - V_{5.5}: vključevanje v načrtovanje in odločanje
- V₆ - Vrsta delovnega mesta (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka).
- V₇ - Delovna doba v upravni enoti (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka).
- V₈ – Stopnja izobraženosti (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka).
- V₉ – Upravna enota (neodvisna, pojasnjevalna spremenljivka).

4.1.4 Hipoteze

Hipoteze so izid razčlenitve odvisne spremenljivke "ustvarjalnost" in neodvisne spremenljivke "notranje okolje" v raziskovalni tezi. Z njimi poskušamo nasloviti posamezne komponente notranjega okolja (glej Slika 4.2).

Hipoteze, ki smo jih s pomočjo metode dedukcije, specifikacije in razčlenjevanja neodvisne in odvisne spremenljivke izpeljali iz splošne teze (Toš 1988, 62), se glasijo:

H₁: V upravni enoti je evidentna težnja zaposlenih k ustvarjalnosti.

H₂: Birokratske značilnosti dela (V₂) ne vplivajo ugodno na pojav ustvarjalnosti (V₁).

H₃: Nenaklonjeno organizacijsko vzdušje (**V₃**) negativno vpliva na ustvarjalnost (**V₁**).

H₄: Visoka stopnja formalne organiziranosti (**V₄**) upravne enote negativno vpliva na ustvarjalnost (**V₁**).

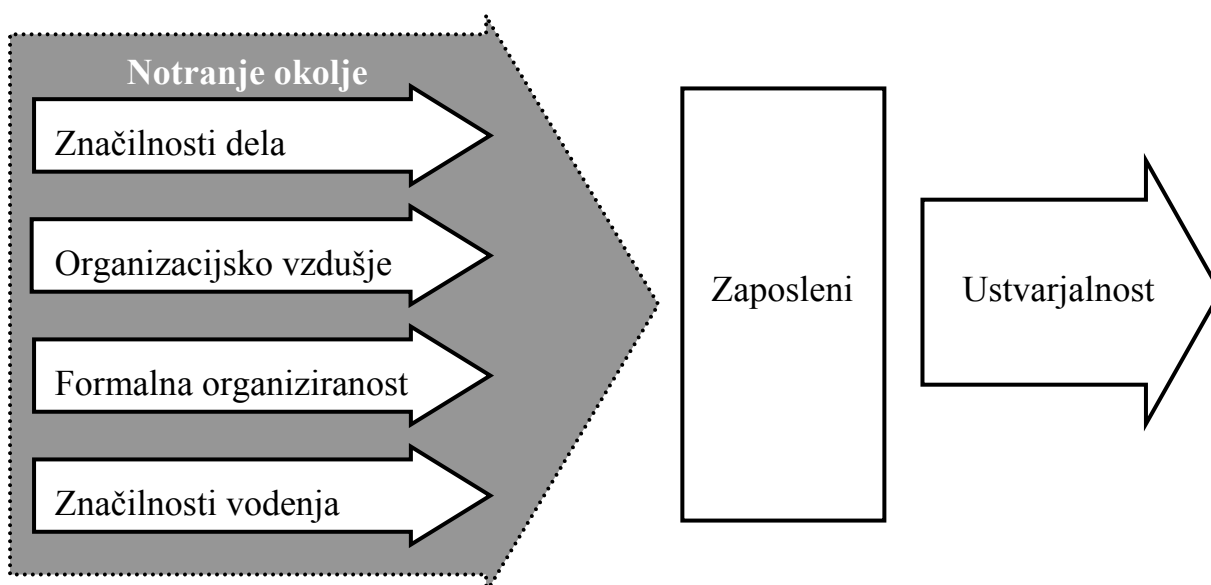
H₅: Neustrezne značilnosti vodenja (**V₅**) ne spodbujajo ustvarjalnost (**V₁**) v upravni enoti.

H₆: Vrsta delovnega mesta zaposlenega v upravni enoti (**V₆**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

H₇: Dolžina delovne dobe zaposlenega v upravni enoti (**V₇**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

H₈: Stopnja izobraženosti zaposlenega (**V₈**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

Slika 4.2: Shema razčlenitve neodvisne spremenljivke raziskovalne teze



4.2 Vprašalnik

Ključ strukturiranja vprašalnika (glej 8.1 Vprašalnik) na pomenske sklope so poleg kazalcev ustvarjalnosti še nekatere za ustvarjalnost pomembne okoliščine v upravnih enotah: značilnosti dela, neformalno vzdušje v organizaciji ali organizacijsko vzdušje, strukturne organizacijske danosti oziroma formalna organiziranost in značilnosti vodenja (glej Slika 4.2). Našteti elementi so kazalci ali zunanji znaki oziroma rezultat operacionalizacije ali razčlenitve odvisne spremenljivke "ustvarjalnost" in neodvisne spremenljivke "notranje okolje upravnih enot" v splošni tezi naloge.

S pomočjo operacionalizacije neodvisne in odvisne spremenljivke v tezi naloge smo zasnovali teoretski model, ki je shematski prikaz odnosa med omenjenima spremenljivkama. Obe spremenljivki smo prevedli v indikatorje oziroma zunanje znake. Notranja dejstva, ki se izmikajo neposrednemu opazovanju, smo zamenjali z zunanjimi, ki prva simbolizirajo (Durkheim v Toš 1988, 85). Medsebojni odnos obeh spremenljivk smo empirično preverili preko odnosov med njunimi indikatorji. To smo storili s pomočjo ustrezno zasnovanega vprašalnika. Kot osnova za oblikovanje vprašanj v posameznih sklopih vprašalnika so nam služila izvajanja v izbranih poglavjih naše naloge. Razen teh smo si pri snovanju vprašalnika pomagali še z nekaterimi drugimi viri, ki jih bomo v naslednjih podpoglavjih sproti navedli.

4.2.1 Sociodemografski podatki

Demografski podatki služijo stratifikaciji respondentk/respondentov. Razslojitev vprašank/vprašancev je zasnovana na osnovi izobrazbe, delovne dobe anketirancev v upravni enoti ter vrste in naziva delovnega mesta (v smislu sistemizacije delovnih mest in nalog ter delitve na uradniška in strokovno tehnična delovna mesta), ki ga udeleženka oziroma udeleženec ankete zaseda.

Namen predlaganih delitev je zaznati morebitne značilne razlike med posameznimi skupinami z vidika uspešnosti pri posameznih kazalcih ustvarjalnosti. Te informacije nam bodo morda pomagale pri snovanju modela v poglavju 5. MODEL PROCESA USTVARJALNOSTI V JAVNI UPRAVI.

4.2.2 Ustvarjalnost pri delu

S tem sklopom vprašanj smo poskušali ugotoviti, v kolikšni meri zaposleni v upravni enoti sploh izživijo in dejansko uveljavijo svojo ustvarjalsko žilico ter tako vprežejo svojo ustvarjalnost v prizadevanja organizacije po čim večji učinkovitosti in uspešnosti. Zapisano natančneje in v duhu razčlenitve odvisne spremenljivke; poskušali smo ugotoviti, kako pogosto se pravzaprav uslužbencem v njihovem delovnem okolju pripetita oziroma posrečita dejanje ali dejavnost, ki smo ju opredelili kot enega od kazalcev ustvarjalnosti.

Predlaganih pet kazalcev ustvarjalnosti smo oblikovali na osnovi premisleka o potrebnih pogojih, ki morajo biti izpolnjeni, da se ustvarjalna prizadevanja dejansko uveljavijo v stvarnem svetu in iztečejo v prestrukturiranju pomembnih okoliščin stvarnosti.

Prvi kazalec ustvarjalnosti je prvi pogoj za zagon ustvarjalnega procesa; gre za zaznavanje problemov. To je tudi pogoj za čustveni naboj, ki je za ustvarjanje kot preseganje danosti ob neizogibnih odporih nujno potreben. Odpiranje in zaznavanje problemov je opredelil Anton Trstenjak kot prvo od treh dejavnosti, zajetih v ustvarjalnem delovanju človeškega bitja (Trstenjak 1981, 34).

Drugi kazalec ustvarjalnosti je oblikovanje rešitev oziroma stopnja uspešnosti in učinkovitosti reševanja zaznanega problema. Tudi reševanje že zastavljenih oziroma odprtih problemov uvršča Trstenjak med tri dejavnosti, zajete v ustvarjalnem delovanju človeškega bitja (Trstenjak 1981, 34).

Tretji kazalec ustvarjalnosti je uspešnost pri predlaganju rešitev. Na izid dejanja predstavitve in predloga rešitve vpliva več dejavnikov: koristnost in prilagojenost rešitve, pa tudi sposobnosti izražanja, argumentiranja in prepričevanja predlagatelja. Prepoznanje in pripoznanje koristnosti ter prilagojenosti predlaganih rešitev je lahko odvisno tudi od zgoraj omenjenih sposobnosti predlagatelja.

Četrti kazalec ustvarjalnosti je učinkovitost in uspešnost faze razvijanja rešitve zaznanega problema. Vpeljali smo ga, ker je prepoznan kot ena od faz ustvarjalnega procesa (Pečjak 1987) in sicer kot izpopolnjevanje zamisli, ki smo ga navedli v podpoglavju 2.1.2 Ustvarjalni proces.

Peti kazalec ustvarjalnosti je uspešnost uveljavitve rešitve zaznanega problema v praksi. Uspešnost uveljavitve rešitve je razen nekaterih drugih dejavnikov, značilnih za javni sektor ter opisanih v poglavju 2.4 Management inovacij v javnem sektorju, najtesneje vezana na uspešnost preverjanja rešitve, eksperimenta ali izdelave prototipa. Prav te dejavnosti pa navaja Pečjak (Pečjak 1987) kot zadnjo fazo ustvarjalnega procesa, ki smo jo tudi omenili v podpoglavju 2.1.2 Ustvarjalni proces. Rezultat naših razmišljanj je sledeč seznam trditev:

1. Pri delu sem pozoren/a na probleme, ki zmanjšujejo učinkovitost in kakovost našega dela.
2. Za probleme, ki jih opazim pri delu, iščem rešitve.
3. Rešitve problemov predstavim sodelavcem in vodjem.
4. Rešitve problemov preizkusim.
5. Preizkušene rešitve uveljavim v praksi.

4.2.3 Značilnosti dela

Pomembna značilnost dela je tudi delež rutinskih opravil v celotnem obsegu del in nalog. Organizacija rutinskega dela ni primerna tudi za organizacijo ustvarjalnega dela. Rutinsko delo se nagiba k standardizaciji postopkov in izkazov, torej k zaprtosti sistema, ustvarjalno delo pa, nasprotno, zahteva čim večjo odprtost in svobodo (Kovač in drugi 2004, 97). Organizacijska logika standardiziranega dela temelji na natančnih pravilih in precizni delitvi delovnih vlog in nalog. Dobro organizirano rutinsko delo zahteva čim bolj natančne opise delovnih mest ter programiran delovni proces in decidirano vodenje. Izvajanje rutinskega dela zahteva precizno postavljeno hierarhijo, visoko stopnjo določenosti procesov ter razdelitev nalog in odgovornosti. Rezultat naših razmišljanj je sledeč seznam trditev:

1. Naše delo običajno ne zahteva znanj z različnih področij.
2. Pri našem delu običajno prevladujejo rutinska dela in naloge.
3. Potek in način dela, ki ga izvajamo, ne moremo načrtovati sami.
4. Pri našem delu običajno prevladujejo predpisani in standardizirani postopki.
5. Predpisi, ki urejajo naše delo, ne dopuščajo naše izvirnosti.

4.2.4 Organizacijsko vzdušje

Organizacijsko vzdušje opredeljuje Milan Rman kot posamezne zazna(v)ne vidike delovnega okolja (notranjega in zunanjega), dogodkov, postopkov, pravil in odnosov, ki so za člane smiselni in pomembni (Rman in Lunder 2003, 110). Isti avtor poudarja pomembnost dejstva, da je organizacijsko vzdušje mogoče meriti s pomočjo vprašalnikov, s katerimi lahko identificiramo različne vidike situacij v organizaciji. Pri opisu razmerja med organizacijsko kulturo in vzdušjem se avtor opre na časovno razsežnost obeh pojmov. Kulturo razume kot neko globljo notranjo zavest oziroma določilnico obnašanja zaposlenih, ki ima prijemališče v preteklosti, vzdušje pa obravnava kot odsev kulture in njeno manifestacijo v obliki sedanjega stanja. Pri razmišljanju o kulturi se avtor opira na Scheinovo teorijo organizacijske kulture, ki smo jo predstavili v podpoglavju 3.2.2 Organizacijska kultura.

Organizacijsko vzdušje v organizaciji je združek vseh zaznavnih posameznih vidikov delovnega okolja, dogodkov, postopkov, pravil in odnosov, ki so za člane smiselni ter pomembni (Rman in Lunder 2003, 110).

Pri ugotavljanju značilnosti organizacijskega vzdušja si bomo pomagali z vsebinami podpoglavij 2.4.2 Ovire in pogoji uvajanja inovacij in 3.2.2 Organizacijska kultura. Z vprašalnikom smo testirali stanje z vidika kulturnih pogojev, navedenih v podpoglavju 2.4.2 in značilnosti "birokratske kulture javnega sektorja", navedene v podpoglavju 3.2.2. Oblikovali smo tale nabor trditev:

1. Okolje spodbuja našo drugačnost.
2. Okolje spodbuja našo podjetnost.
3. Napake pri uvajanju novosti so do neke mere dopustne.
4. Okolje podpira našo pripravljenost za izboljšave.
5. Naša ustvarjalnost povečuje kakovost dela.

4.2.5 Formalna organiziranost

V tem sklopu vprašanj poskušamo dognati, kako zaposleni razumejo, doživljajo in občutijo formalno organiziranost oziroma organizacijsko strukturo delovnega okolja. Zanima nas tudi, v kolikšni meri se njihovo doživljanje ujema s lastnostmi bodisi organske bodisi mehanistične strukture organizacije, ki smo ju opisali v podpoglavju 3.2.3 Organizacijska struktura (Likar in drugi 2006, 149; Thom in Ritz 2004, 144). Ob upoštevanju omenjenih lastnosti smo oblikovali tale nabor trditev:

1. Notranje organizacijske enote niso med seboj togo ločene.
2. Naša dela in naloge so specializirane.
3. Za proces stalnih izboljšav naših storitev smo primerno organizirani.
4. Nagrajevanje izboljšav in ustvarjalnosti je urejeno sistemsko.
5. Za nenehno izboljševanje kakovosti storitev se izobražujemo.

4.2.6 Značilnosti vodenja

Slog vodenja opredelimo kot relativno trajen vzorec vplivanja na ljudi z namenom vzajemnega doseganja postavljenih ciljev. To značilno ravnanje predstavlja zbir za posameznega vodjo značilnih ravnanj in vodstvenega obnašanja. Slog vodenja sodelavci zaznavajo celostno in subjektivno. Na ta način oblikujejo svojo osebno vrednostno sodbo (Kovač in drugi 2004, 22). Vloga vodje kot spodbujevalca ustvarjalnega procesa je lahko pomembna, saj more s poudarjanjem pomembnosti odprtega problema in navduševanjem za

njegovo reševanje zbujaati pozitiven odnos sodelavcev in pripisovanje večje pomembnosti rešitvam.

Pri oblikovanju trditev, ki nam bodo pomagale določiti slog vodenja oziroma njegov vpliv na ustvarjalnost zaposlenih v upravni enoti, smo si pomagali s sklepi in predlogi skupine avtorjev projekta "Določitev kompetenc Zaposlenih v javni upravi" (Stare in drugi 2007, 74-94).

V projektu je predstavljen kompetenčni model vodenja v javni upravi, sestavljen iz sedmih kompetenc: delovne prožnosti (1), ustvarjalnosti (2), vodenja (3), organizacijskega vzdušja (4), organiziranja (5), mreženja in vplivanja (6) ter realizatorskih sposobnosti (7). Pri snovanju našega vprašalnika smo se oprli na kompetenco "ustvarjalnost".

S pomočjo omenjenega besedila in razmišljanja ter priporočil v drugi literaturi (Kovač in drugi 2004) smo se dokopali do nabora trditev, ki nam bo omogočil ugotavljanje značilnosti vodenja z vidika spodbujanja in vodenja ustvarjalnosti zaposlenih v upravni enoti:

1. Nadrejeni nenehno predlagajo boljše načine dela.
2. Nadrejeni nas običajno spodbujajo za reševanje odprtih problemov.
3. Nadrejeni običajno spodbujajo prenos dobrih praks iz drugih okolij.
4. Nadrejeni običajno spodbujajo sodelovanje.
5. Nadrejeni nas običajno vključujejo v odločanje.

4.2.7 Rangiranje spodbujevalnih dejavnikov

Z vabilom vprašankam/vprašancem k rangiranju spodbujevalnih dejavnikov ustvarjalnosti poskušamo določiti stopnjo pomembnosti posameznega dejavnika za vprašanko/vprašanca. Predlagani spodbujevalni dejavniki ustvarjalnosti so:

1. Spodbujanje reševanja problemov s strani nadrejenih.
2. Vključevanje znanj z več strokovnih področij.
3. Spodbujanje sodelovanja s strani nadrejenih.
4. Sedanji načini nagrajevanja ustvarjalnosti.
5. Predlaganje rešitev s strani nadrejenih.
6. Samostojnost pri načrtovanju in izvajanju dela.
7. Spodbujanje prenosa dobrih praks iz drugih okolij s strani nadrejenih.
8. Sedanji načini izobraževanja in usposabljanja.
9. Obstoječi način organiziranosti.

10. Vključevanje zaposlenih v odločanje s strani nadrejenih.

4.2.8 Rangiranje zaviralnih dejavnikov

Predlagani zaviralni dejavniki ustvarjalnosti so:

1. Neupoštevanje enkratnosti zaposlenega.
2. Predpisi, ki urejajo delo.
3. Majhna pripravljenost zaposlenih za izboljšave.
4. Rutinski značaj dela.
5. Premajhna podpora vodij za ustvarjalnost.
6. Prevlada predpisanih postopkov.
7. Kaznovanje napak, ki lahko nastanejo pri ustvarjalnem delu.
8. Stroga ločenost notranjih organizacijskih enot.
9. Specializiran značaj posameznih delovnih mest.
10. Zaviranje samostojnosti zaposlenih.

4.3 Izvedba

4.3.1 Opredelitev populacije

Populacija, ki jo zadeva naš raziskovalni problem, je, čeravno do tega trenutka le implicitno, nedvoumno določena z opredelitvijo neodvisne spremenljivke v raziskovalni tezi. Notranje okolje upravnih enot določa kot populacijo, ki je pomembna za raziskovalni problem, vse zaposlene v upravnih enotah. Skupni kadrovski načrt organov javne uprave za leto 2009 (Internet 13) dovoljuje največ 2851 zaposlenih v upravnih enotah. Na dan 1. 2. 2009 je bilo v vseh upravnih enotah v RS skupaj zaposlenih 2819 javnih uslužbencev (Internet 14).

4.3.2 Določitev vzorčnega okvirja

Vzorčni okvir je spisek enot opredeljene populacije. Vzorčni okvir določa v primeru našega raziskovalnega problema 58 upravnih enot, kolikor jih je v Republiki Sloveniji.

4.3.3 Izbor metode vzorčenja

Po tuhtanju in tehtanju možnih izbir v zvezi z določitvijo metode vzorčenja smo se naposled odločili za subjektivni vzorec, oblikovan na podlagi presoje. Presoja temelji na osnovni ideji raziskave in na kriterijih izbire upravnih enot, opisanih v podpoglavju, ki sledi.

4.3.4 Določitev vzorca

Osnovna ideja raziskave je primerjanje spremenljivk raziskovalnega problema med dvema skupinama upravnih enot. V prvi skupini pričakujemo na podlagi določenih dejstev notranje okolje, ki je nekoliko bolj naklonjeno ustvarjalnosti zaposlenih. Pričakujemo tudi večjo ustvarjalnost zaposlenih, ki je posledica takega notranjega okolja. V drugi skupini pričakujemo notranje okolje, v katerem usmerjena in zavestna prizadevanja spodbujanja ustvarjalnosti domnevno niso toliko prisotna. V drugi skupini zato pričakujemo nekoliko manjšo stopnjo naklonjenosti in podpore notranjega okolja ustvarjalnemu delovanju. V drugi skupini pričakujemo tudi manj izrazito in manj pogosto manifestiranje ustvarjalnosti.

Kriteriji izbire obeh skupin (glej Tabela 4.1):

1. Dosežki pri sodelovanju v procesih ocenjevanja PRSPO.
2. Sodelovanje na konferencah dobrih praks v javni upravi v letih 2001 do 2008.
3. Dosežene uvrstitve v barometru kakovosti v letih 2004 do 2008⁹ (Internet 15).

Tabela 4.1: Lastnosti upravnih enot, izbranih za izvedbo raziskave

Upravna enota	PRSPO	Dobre prakse	Barometer kakovosti
Prva skupina			
Krško	finalist 2007 (2005)	2003, 2004, 2006	6, 2, 1, 3, 5
Trebnje	x	2002, 2003	1, 6, 16, 1, 3
Novo mesto	finalist 2006 in 2007	2001, 2002	31, 39, 55, 28, 32
Druga skupina			
Maribor	x	x	47, 29, 37, 53, 26
Domžale	x	x	32, 59, 56, 49, 50
Škofja Loka	x	x	58, 54, 46, 57, 52
Koper	x	x	55, 61, 63, 62, 61

4.3.5 Anketiranje

Anketiranje smo izvedli v drugi polovici aprila in v maju 2009. Vprašancem so bili podeljeni klasični anketni vprašalniki na papirju. Čas izpolnjevanja je bil približno pet delovnih dni.

⁹ V barometru kakovosti je obravnavanih 63 upravnih enot. Upravna enota Ljubljana je bila pri obdelavi podatkov zaradi svoje velikosti razdeljena na SUNZ (sektor za upravne notranje zadeve) in 5 izpostav.

4.4 Rezultati in interpretacija

Statistično analizo rezultatov smo izvedli v drugi polovici junija 2009. Obdelanih je bilo 176 vprašalnikov.

4.4.1 Opisni del raziskave

Tabela 4.2: Tabela in histogram razplastitve vzorca po upravnih enotah

	Frekvenca	Odstotek
Koper	11	6,3
Trebnje	14	8
Škofja Loka	27	15,3
Krško	27	15,3
Novo mesto	27	15,3
Domžale	31	17,6
Maribor	39	22,2
Skupaj	176	100

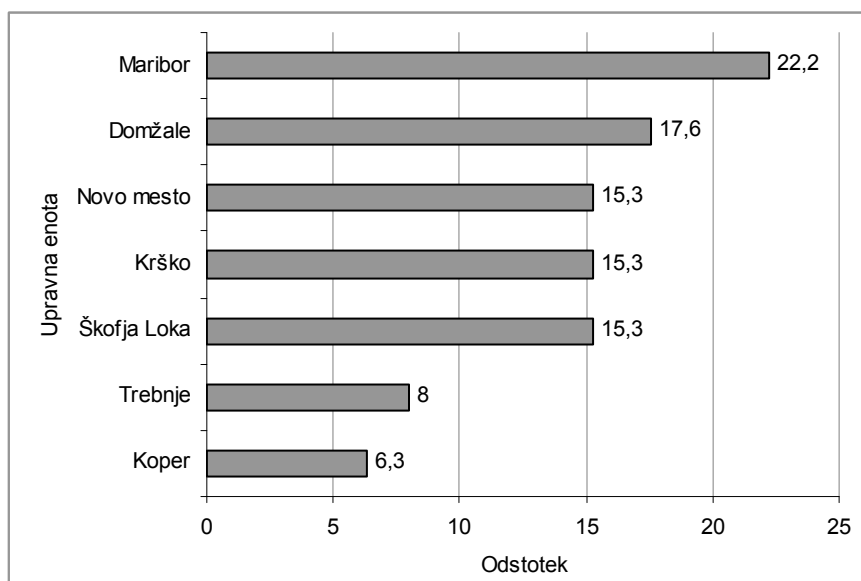


Tabela 4.3: Tabela in histogram razplastitve vzorca glede na delovno mesto

	Frekvenca	Odstotek
strokovno tehnično delovno mesto	50	28,4
uradniško delovno mesto	126	71,6
Skupaj	176	100

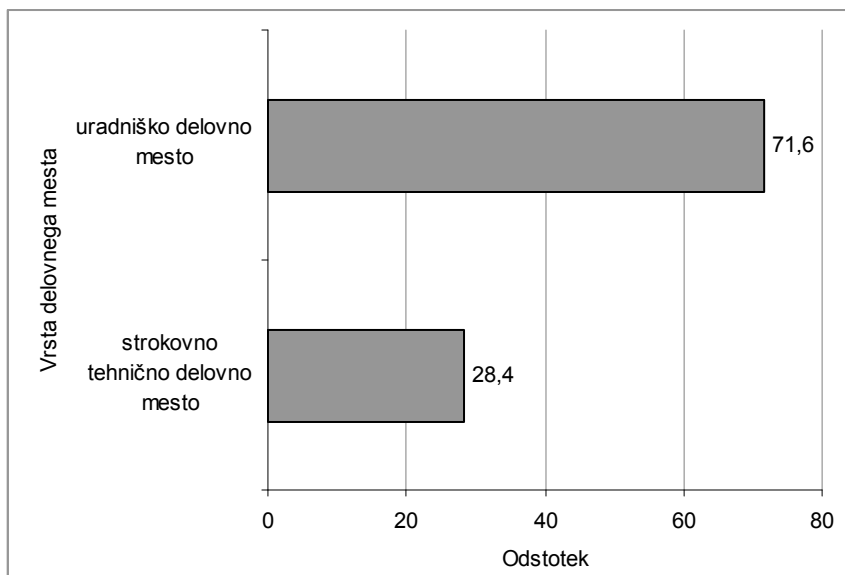


Tabela 4.4: Tabela in histogram razplastitve vzorca glede na delovno dobo

	Frekvenca	Odstotek
do vključno 10 let	71	40,3
od 11 do vključno 20 let	43	24,4
od 21 let naprej	62	35,2
Skupaj	176	100

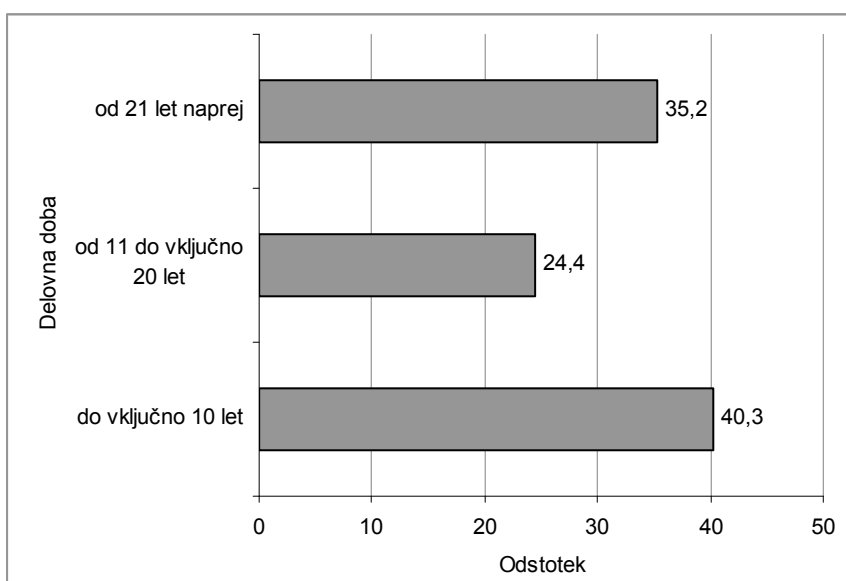
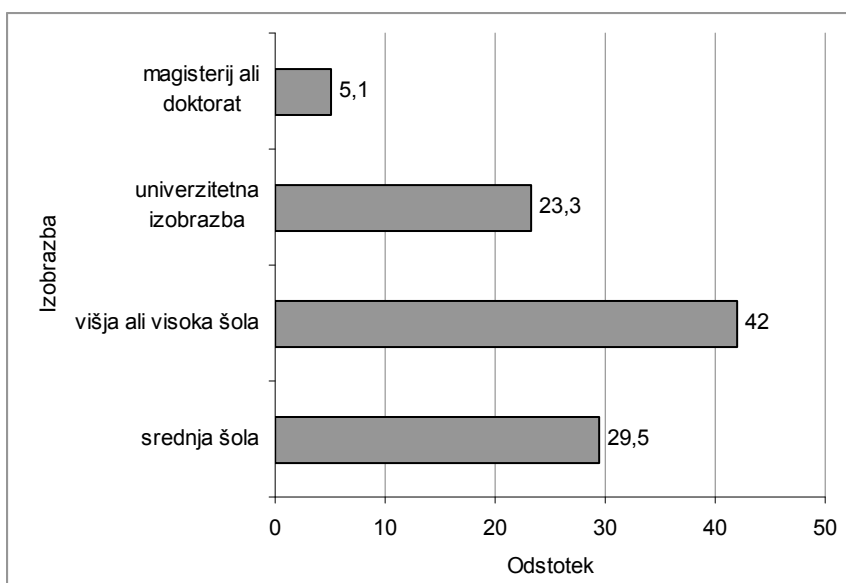


Tabela 4.5: Tabela in histogram razplastitve vzorca glede na stopnjo izobrazbe

	Frekvenca	Odstotek
srednja šola	52	29,5
višja ali visoka šola	74	42
univerzitetna izobrazba	41	23,3
magisterij ali doktorat	9	5,1
Skupaj	176	100



4.4.2 Iskanje pomembnih razlik

Tabela 4.6: Iskanje statistično pomembnih razlik med skupinama - značilnosti dela

	Skupina	N	Povprečje	St. odklon	Standardna napaka povprečja
Naše delo običajno ne zahteva znanj z različnih področij	prva	68	1,32	0,722	0,088
	druga	108	1,46	0,891	0,086
Pri našem delu običajno prevladujejo rutinska dela in naloge	prva	68	2,01	0,97	0,118
	druga	108	2,24	0,885	0,085
Poteka in načina dela, ki ga izvajamo, ne moremo načrtovati sami	prva	68	2,78	0,861	0,104
	druga	108	2,94	0,884	0,085
Predpisi, ki urejajo naše delo, ne dopuščajo naše izvirnosti	prva	68	2,9	0,831	0,101
	druga	108	2,98	0,875	0,084
Pri našem delu prevladujejo predpisani in standardizirani postopki	prva	68	3,24	0,755	0,092
	druga	108	3,31	0,665	0,064
Značilnosti dela	prva	68	2,45	0,4692	0,0569
	druga	108	2,5889	0,52299	0,05032

		Levenov test enakosti varianc		t-test enakosti povprečnih vrednosti						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Razlika povprečij	Stand. napaka razlik	95% interval zaupanja razlike	
									zgornji	spodnji
Naše delo običajno ne zahteva znanj z različnih področij	Privzeta enakost varianc	4,215	0,042	-1,086	174	0,279	-0,139	0,128	-0,393	0,114
	Enakost varianc ni privzeta			-1,139	163,164	0,257	-0,139	0,122	-0,381	0,102
Pri našem delu običajno prevladujejo rutinska dela in naloge	Privzeta enakost varianc	0,558	0,456	-1,59	174	0,114	-0,226	0,142	-0,507	0,055
	Enakost varianc ni privzeta			-1,557	132,8	0,122	-0,226	0,145	-0,513	0,061
Poteka in način dela, ki ga izvajamo, ne moremo načrtovati sami	Privzeta enakost varianc	0,012	0,913	-1,218	174	0,225	-0,165	0,136	-0,433	0,102
	Enakost varianc ni privzeta			-1,225	145,366	0,223	-0,165	0,135	-0,431	0,101
Predpisi, ki urejajo naše delo, ne dopuščajo naše izvirnosti	Privzeta enakost varianc	0,027	0,87	-0,635	174	0,526	-0,084	0,133	-0,347	0,178
	Enakost varianc ni privzeta			-0,643	148,037	0,521	-0,084	0,131	-0,344	0,175
Pri našem delu prevladujejo predpisani in standardizirani postopki	Privzeta enakost varianc	0,379	0,539	-0,733	174	0,465	-0,08	0,109	-0,294	0,135
	Enakost varianc ni privzeta			-0,712	129,064	0,478	-0,08	0,112	-0,301	0,142
Značilnosti dela	Privzeta enakost varianc	0,182	0,67	-1,784	174	0,076	-0,13889	0,07786	-0,29256	0,01479
	Enakost varianc ni privzeta			-1,828	153,866	0,069	-0,13889	0,07596	-0,28895	0,01117

Tabela 4.7: Iskanje statistično pomembnih razlik med skupinama - vzdušje

	Skupina	N	Povprečje	St. odklon	Standardna napaka povprečja
Okolje spodbuja našo podjetnost	prva	68	2,62	0,864	0,105
	druga	108	2,3	0,95	0,091
Naša ustvarjalnost povečuje kakovost dela	prva	68	3,44	0,78	0,095
	druga	108	3,32	0,771	0,074
Okolje spodbuja našo drugačnost	prva	68	2,51	0,889	0,108
	druga	108	2,23	0,913	0,088
Napake pri uvajanju novosti so do neke mere dopustne	prva	68	2,16	0,822	0,1
	druga	108	2,16	0,811	0,078
Okolje podpira našo pripravljenost za izboljšave	prva	68	3,21	0,802	0,097
	druga	108	2,57	0,811	0,078
Organizacijsko vzdušje	prva	68	2,788	0,52732	0,06395
	druga	108	2,517	0,54284	0,05223

		Levenov test enakosti varianc		t-test enakosti povprečnih vrednosti						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Razlika povprečij	Stand. napaka razlik	95% interval zaupanja razlike	
									zgornji	spodnji
Okolje spodbuja našo podjetnost	Privzeta enakost varianc	1,242	0,267	2,262	174	0,025	0,321	0,142	0,041	0,602
	Enakost varianc ni privzeta			2,311	152,425	0,022	0,321	0,139	0,047	0,596
Naša ustvarjalnost povečuje kakovost dela	Privzeta enakost varianc	0,001	0,972	0,976	174	0,33	0,117	0,12	-0,12	0,354
	Enakost varianc ni privzeta			0,974	141,347	0,332	0,117	0,12	-0,121	0,355
Okolje spodbuja našo drugačnost	Privzeta enakost varianc	0	0,992	2,024	174	0,045	0,283	0,14	0,007	0,559
	Enakost varianc ni privzeta			2,036	145,366	0,044	0,283	0,139	0,008	0,558
Napake pri uvajanju novosti so do neke mere dopustne	Privzeta enakost varianc	0,047	0,828	0,035	174	0,972	0,004	0,126	-0,245	0,253
	Enakost varianc ni privzeta			0,034	141,125	0,973	0,004	0,127	-0,246	0,255
Okolje podpira našo pripravljenost za izboljšave	Privzeta enakost varianc	0,138	0,71	5,053	174	0	0,632	0,125	0,385	0,879
	Enakost varianc ni privzeta			5,066	143,734	0	0,632	0,125	0,385	0,878
Organizacijsko vzdušje	Privzeta enakost varianc	0,369	0,544	3,267	174	0,001	0,27157	0,08312	0,10752	0,43562
	Enakost varianc ni privzeta			3,289	145,638	0,001	0,27157	0,08257	0,10838	0,43476

Tabela 4.8 Iskanje statistično pomembnih razlik med skupinama - organiziranost

	Skupina	N	Povprečje	St. odklon	Standardna napaka povprečja
Za nenehno izboljševanje kakovosti storitev se izobražujemo	prva	68	3,51	0,658	0,08
	druga	108	3,06	0,975	0,094
Notranje organizacijske enote niso med seboj togo ločene	prva	68	2,57	0,869	0,105
	druga	108	2,49	0,902	0,087
R Naša dela in naloge so specializirane	prva	68	2,074	0,81618	0,09898
	druga	108	2,167	0,79131	0,07614
Za proces stalnih izboljšav naših storitev smo primerno organizirani	prva	68	3,07	0,798	0,097
	druga	108	2,6	0,808	0,078
Nagrajevanje izboljšav in ustvarjalnosti je urejeno sistemsko	prva	68	2,87	0,96	0,116
	druga	108	1,91	0,838	0,081
Organiziranost OE	prva	68	2,821	0,4612	0,05593
	druga	108	2,444	0,49395	0,04753

		Levenov test enakosti varianc		t-test enakosti povprečnih vrednosti						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Razlika povprečij	Stand. napaka razlik	95% interval zaupanja razlike	
									zgornji	spodnji
Za nenehno izboljševanje kakovosti storitev se izobražujemo	Privzeta enakost varianc	5,684	0,018	3,423	174	0,001	0,459	0,134	0,194	0,724
	Enakost varianc ni privzeta			3,729	173,124	0	0,459	0,123	0,216	0,702
Notranje organizacijske enote niso med seboj togo ločene	Privzeta enakost varianc	0,273	0,602	0,601	174	0,548	0,083	0,138	-0,189	0,355
	Enakost varianc ni privzeta			0,606	146,437	0,545	0,083	0,137	-0,187	0,353
R Naša dela in naloge so specializirane	Privzeta enakost varianc	0,027	0,871	-0,751	174	0,454	-0,09314	0,124	-0,33787	0,15159
	Enakost varianc ni privzeta			-0,746	139,236	0,457	-0,09314	0,12488	-0,34004	0,15376
Za proces stalnih izboljšav naših storitev smo primerno organizirani	Privzeta enakost varianc	1,644	0,201	3,789	174	0	0,472	0,124	0,226	0,717
	Enakost varianc ni privzeta			3,8	143,936	0	0,472	0,124	0,226	0,717
Nagrajevanje izboljšav in ustvarjalnosti je urejeno sistemsko	Privzeta enakost varianc	1,803	0,181	6,993	174	0	0,96	0,137	0,689	1,231
	Enakost varianc ni privzeta			6,779	128,134	0	0,96	0,142	0,68	1,241
Organiziranost OE	Privzeta enakost varianc	0,168	0,683	5,045	174	0	0,37614	0,07456	0,22899	0,52329
	Enakost varianc ni privzeta			5,125	149,8	0	0,37614	0,0734	0,23112	0,52117

Tabela 4.9: Iskanje statistično pomembnih razlik med skupinama - vodenje

	Skupina	N	Povprečje	St. odklon	Standardna napaka povprečja
Nadrejeni običajno spodbujajo prenos dobrih praks iz drugih okolij	prva	68	3,34	0,745	0,09
	druga	108	2,69	0,944	0,091
Nadrejeni običajno spodbujajo sodelovanje	prva	68	3,47	0,657	0,08
	druga	108	2,89	0,9	0,087
Nadrejeni nas običajno vključujejo v odločanje	prva	68	2,71	0,865	0,105
	druga	108	2,19	0,997	0,096
Nadrejeni nenehno predlagajo boljše načine dela	prva	68	3,07	0,852	0,103
	druga	108	2,44	0,89	0,086
Nadrejeni nas običajno spodbujajo za reševanje odprtih problemov	prva	68	3,18	0,809	0,098
	druga	108	2,46	0,836	0,08
Značilnosti vodenja	prva	68	3,153	0,63257	0,07671
	druga	108	2,533	0,75727	0,07287

		Levenov test enakosti varianc		t-test enakosti povprečnih vrednosti						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Razlika povprečij	Stand. napaka razlik	95% interval zaupanja razlike	
									zgornji	spodnji
Nadrejeni običajno spodbujajo prenos dobrih praks iz drugih okolij	Privzeta enakost varianc	6,369	0,013	4,834	174	0	0,653	0,135	0,386	0,92
	Enakost varianc ni privzeta			5,097	165,157	0	0,653	0,128	0,4	0,906
Nadrejeni običajno spodbujajo sodelovanje	Privzeta enakost varianc	3,488	0,064	4,61	174	0	0,582	0,126	0,333	0,831
	Enakost varianc ni privzeta			4,942	170,116	0	0,582	0,118	0,349	0,814
Nadrejeni nas običajno vključujejo v odločanje	Privzeta enakost varianc	2,675	0,104	3,548	174	0	0,521	0,147	0,231	0,81
	Enakost varianc ni privzeta			3,664	157,11	0	0,521	0,142	0,24	0,801
Nadrejeni nenehno predlagajo boljše načine dela	Privzeta enakost varianc	1,338	0,249	4,643	174	0	0,629	0,135	0,362	0,897
	Enakost varianc ni privzeta			4,689	147,135	0	0,629	0,134	0,364	0,894
Nadrejeni nas običajno spodbujajo za reševanje odprtih problemov	Privzeta enakost varianc	1,69	0,195	5,58	174	0	0,714	0,128	0,461	0,966
	Enakost varianc ni privzeta			5,622	146,055	0	0,714	0,127	0,463	0,964
Značilnosti vodenja	Privzeta enakost varianc	3,804	0,053	5,623	174	0	0,61961	0,1102	0,40211	0,83711
	Enakost varianc ni privzeta			5,856	160,591	0	0,61961	0,1058	0,41066	0,82855

Tabela 4.10: Iskanje statistično pomembnih razlik med skupinama - ustvarjalnost

	Skupina	N	Povprečje	St. odklon	Standardna napaka povprečja
Pri delu sem pozorna oziroma pozoren na probleme, ki zmanjšujejo učinkovitost in kakovost našega dela	prva	68	3,51	0,532	0,065
	druga	108	3,37	0,605	0,058
Za probleme, ki jih opazim pri delu, iščem rešitve	prva	68	3,79	0,407	0,049
	druga	108	3,69	0,483	0,046
Rešitve problemov predstavim sodelavcem in vodjem	prva	68	3,54	0,584	0,071
	druga	108	3,38	0,637	0,061
Rešitve problemov preizkusim	prva	68	3,34	0,614	0,074
	druga	108	3,26	0,661	0,064
Preizkušene rešitve uveljavim v praksi	prva	68	3,5	0,586	0,071
	druga	108	3,35	0,631	0,061
Ustvarjalnost pri delu	prva	68	3,5382	0,42357	0,05137
	druga	108	3,4111	0,46066	0,04433

		Levenov test enakosti varianc		t-test enakosti povprečnih vrednosti						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Razlika povprečij	Stand. napaka razlik	95% interval zaupanja razlike	
									zgornji	spodnji
Pri delu sem pozorna oziroma pozoren na probleme, ki zmanjšujejo učinkovitost in kakovost našega dela	Privzeta enakost varianc	1,089	0,298	1,613	174	0,109	0,144	0,09	-0,032	0,321
	Enakost varianc ni privzeta			1,66	155,804	0,099	0,144	0,087	-0,027	0,316
Za probleme, ki jih opazim pri delu, iščem rešitve	Privzeta enakost varianc	8,771	0,003	1,415	174	0,159	0,1	0,07	-0,039	0,239
	Enakost varianc ni privzeta			1,47	159,658	0,143	0,1	0,068	-0,034	0,234
Rešitve problemov predstavim sodelavcem in vodjem	Privzeta enakost varianc	0,948	0,332	1,721	174	0,087	0,164	0,096	-0,024	0,353
	Enakost varianc ni privzeta			1,756	151,663	0,081	0,164	0,094	-0,021	0,35
Rešitve problemov preizkusim	Privzeta enakost varianc	0,125	0,724	0,793	174	0,429	0,079	0,1	-0,118	0,275
	Enakost varianc ni privzeta			0,807	150,4	0,421	0,079	0,098	-0,114	0,272
Preizkušene rešitve uveljavim v praksi	Privzeta enakost varianc	0,261	0,61	1,558	174	0,121	0,148	0,095	-0,04	0,336
	Enakost varianc ni privzeta			1,585	150,406	0,115	0,148	0,093	-0,037	0,333
Ustvarjalnost pri delu	Privzeta enakost varianc	0,258	0,612	1,838	174	0,068	0,12712	0,06916	-0,00937	0,26362
	Enakost varianc ni privzeta			1,874	151,381	0,063	0,12712	0,06785	-0,00693	0,26118

4.4.3 Preverjanje hipotez

H₁: V upravni enoti je evidentna težnja zaposlenih k ustvarjalnosti (**V₁**).

Tabela 4.11: Rezultati preverjanja hipoteze H₁

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Ustvarjalnost pri delu	176	3,4602	0,44977	0,0339

	Test Value = 2.5					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Ustvarjalnost pri delu	28,323	175	0	0,96023	0,8933	1,0271

Hipotezo preverimo s t-preizkusom za aritmetično sredino (One Sample t-test). S tem preizkusom preverimo, ali je izračunana aritmetična sredina statistično značilno večja od testne vrednosti. Testna vrednost je 2,5 in je sredina lestvice spremenljivke "Ustvarjalnost". Izračunana vrednost znaša 3,46. Pri manj kot 1% tveganju lahko potrdimo, da je večja od testne vrednosti (glej Tabela 4.11). Hipoteza je potrjena.

H₂: Birokratske značilnosti dela (**V₂**) ne vplivajo ugodno na pojav ustvarjalnosti (**V₁**).

Tabela 4.12: Rezultati preverjanja hipoteze H₂

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Značilnosti dela(a)		Enter
a All requested variables entered.			
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu			

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,100(a)	0,01	0,004	0,44879
a Predictors: (Constant), Znacilnosti dela				

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	0,356	1	0,356	1,767	,186(a)
	Residual	35,046	174	0,201		
	Total	35,402	175			
a Predictors: (Constant), Znacilnosti dela						
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu						

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,686	0,173		21,272	0
	Značilnosti dela	-0,089	0,067	-0,1	-1,329	0,186

a Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu

Hipotezo preverimo z enostavno linearno regresijo. Odvisna spremenljivka je "Ustvarjalnost", neodvisna "Značilnosti dela". Delež pojasnjene variance odvisne spremenljivke z neodvisno znaša le 1 % (glej Tabela 4.12). Spremenljivki nista med seboj povezani. Vrednost F preizkusa znaša 1,7 in ni statistično značilna. Regresijski model je neustrezen. Vrednost beta koeficienta je statistično neznačilna. Vpliva značilnosti dela na ustvarjalnost ne moremo potrditi. Hipoteza je zavržena.

H₃: Nenaklonjeno organizacijsko vzdušje (**V₃**) negativno vpliva na ustvarjalnost (**V₁**).

Tabela 4.13: Rezultati preverjanja hipoteze H₃

Variables Entered/Removed(b)

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Organizacijsko vzdušje(a)		Enter

a All requested variables entered.
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,439(a)	0,193	0,188	0,40531

a Predictors: (Constant), Organizacijsko vzdušje

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	6,817	1	6,817	41,5	,000(a)
	Residual	28,584	174	0,164		
	Total	35,402	175			

a Predictors: (Constant), Organizacijsko vzdušje
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,522	0,149		16,95	0
	Organizacijsko vzdušje	0,358	0,056	0,439	6,442	0

a Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu

Hipotezo preverimo z enostavno linearno regresijo. Odvisna spremenljivka je "Ustvarjalnost", neodvisna pa "Organizacijsko vzdušje". Pri slednji spremenljivki pomeni višja vrednost bolj naklonjeno vzdušje. Delež pojasnjene variance odvisne spremenljivke z neodvisno znaša 19,3 %, kar kaže na to, da sta spremenljivki medsebojno povezani (glej Tabela 4.13). Vrednost F preizkusa znaša 41,5 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, torej je regresijski model ustrezen. Vrednost beta koeficienta znaša 0,358 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, s čimer lahko potrdimo hipotezo, da naklonjeno organizacijsko vzdušje pozitivno vpliva na ustvarjalnost. Nenaklonjeno organizacijsko vzdušje vpliva na ustvarjalnost negativno. Hipoteza je potrjena.

H₄: Visoka stopnja formalne organiziranosti (V₄) upravne enote negativno vpliva za ustvarjalnost (V₁).

Tabela 4.14: Rezultati preverjanja hipoteze H₄

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Organiziranost OE(a)	.	Enter
a All requested variables entered.			
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu			

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,304(a)	0,093	0,087	0,42969
a Predictors: (Constant), Organiziranost OE				

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3,275	1	3,275	17,736	,000(a)
	Residual	32,127	174	0,185		
	Total	35,402	175			
a Predictors: (Constant), Organiziranost OE						
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu						

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,771	0,167		16,615	0
	Organiziranost OE	0,266	0,063	0,304	4,211	0
a Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu						

Hipotezo preverimo z enostavno linearno regresijo. Odvisna spremenljivka je "Ustvarjalnost", neodvisna pa "Organiziranost UE". Pri slednji spremenljivki pomeni višja vrednost večjo

stopnjo formalne organiziranosti. Delež pojasnjene variance odvisne spremenljivke z neodvisno znaša le 9,3 %, kar kaže na to, da sta spremenljivki šibko medsebojno povezani (glej Tabela 4.14). Vrednost F preizkusa znaša 17,7 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, torej je regresijski model ustrezen. Vrednost beta koeficienta znaša 0,266 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, s čimer lahko potrdimo, da večja stopnja formalne organiziranosti UE pozitivno vpliva na ustvarjalnost, kar je v nasprotju z našo hipotezo. Hipoteza je zavržena. V osnovi pa verjetno velja, da ta sklep ni dokončen, saj smo s posameznimi kazalci merili elemente formalne organiziranosti, ki so namenjeni spodbujanju ustvarjalnosti (izobraževanje, nagrajevanje, mnenje o organiziranosti za ustvarjalnost). Če natančneje analiziramo trditve, s katerimi smo merili vpliv formalne organiziranosti na ustvarjalnost, ugotovimo, da samo dva kazalca nagovarjata stopnjo birokratiziranosti v smislu utrjevanja mehanistične narave organizacije. Trditve in dikcija hipoteze niso najbolj koherentne. Dikcija hipoteze je rahlo nespretna. Iz rezultata lahko sklepamo, da je s primerno (formalno, a seveda v spodbujanje ustvarjalnosti usmerjeno) organiziranostjo mogoče pozitivno vplivati na ustvarjalnost.

H₅: Neustrezne značilnosti vodenja (V₅) ne spodbujajo ustvarjalnost (V₁) v upravni enoti.

Tabela 4.15: Rezultati preverjanja hipoteze H₅

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Značilnosti vodenja(a)		Enter
a All requested variables entered.			
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu			

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,387(a)	0,15	0,145	0,41584
a Predictors: (Constant), Značilnosti vodenja				

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	5,314	1	5,314	30,729	,000(a)
	Residual	30,088	174	0,173		
	Total	35,402	175			
a Predictors: (Constant), Značilnosti vodenja						
b Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu						

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,834	0,117		24,176	0
	Značilnosti vodenja	0,226	0,041	0,387	5,543	0

a Dependent Variable: Ustvarjalnost pri delu

Hipotezo preverimo z enostavno linearno regresijo. Odvisna spremenljivka je "Ustvarjalnost", neodvisna pa "Značilnosti vodenja". Pri slednji spremenljivki pomeni višja vrednost večjo ustreznost vodenja. Delež pojasnjene variance odvisne spremenljivke z neodvisno znaša 15%, kar kaže na to, da sta spremenljivki medsebojno povezani (glej Tabela 4.15). Vrednost F preizkusa znaša 30,7 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, torej je regresijski model ustrezen. Vrednost beta koeficienta znaša 0,226 pri manj kot 1-odstotnem tveganju, s čimer lahko potrdimo, da bolj ustrezno vodenje pozitivno vpliva na ustvarjalnost oziroma neustrezno negativno vpliva na ustvarjalnost. Hipoteza je potrjena.

H₆: Vrsta delovnega mesta zaposlenega v upravni enoti (**V₆**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

Tabela 4.16: Rezultati preverjanja hipoteze H₆

Group Statistics					
	Vrsta delovnega mesta	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Ustvarjalnost pri delu	Uradniško delovno mesto	126	3,4825	0,46391	0,04133
	Strokovno tehnično delovno mesto	50	3,404	0,41105	0,05813

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Upper	Lower
Ustvarjalnost pri delu	Equal variances assumed	3,926	0,049	1,045	174	0,297	0,07854	0,07516	-0,0698	0,22687
	Equal variances not assumed			1,101	100,943	0,273	0,07854	0,07133	-0,06295	0,22003

Hipotezo preverimo s t-preizkusom za neodvisna vzorca. Aritmetična sredina spremenljivke "Ustvarjalnost" znaša pri anketirancih, ki so zaposleni na uradniškem delovnem mestu, 3,48,

pri anketirancih, ki so zaposleni na strokovnem tehničnih delovnih mestih, pa 3,4 (glej Tabela 4.16). Razlika med tema dvema skupinama je premajhna, da bi jo lahko statistično potrdili, vrednost t-preizkusa namreč znaša 1,1 pri več kot 10-odstotnem tveganju.

H₇: Dolžina delovne dobe zaposlenega v upravni enoti (**V₇**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

Tabela 4.17: Rezultati preverjanja hipoteze H₇

Descriptives								
Ustvarjalnost pri delu								
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
do vključno 10 let	71	3,3465	0,4696	0,05573	3,2353	3,4576	2,2	4
od 11 do vključno 20 let	43	3,5302	0,37003	0,05643	3,4164	3,6441	2,6	4
od 21 let naprej	62	3,5419	0,45576	0,05788	3,4262	3,6577	2	4
Total	176	3,4602	0,44977	0,0339	3,3933	3,5271	2	4

Test of Homogeneity of Variances			
Ustvarjalnost pri delu			
Levene Statistic	df1	df2	Sig.
1,176	2	173	0,311

ANOVA					
Ustvarjalnost pri delu					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	1,543	2	0,772	3,943	0,021
Within Groups	33,858	173	0,196		
Total	35,402	175			

Hipotezo preverimo z analizo variance, s katero preverimo, ali se aritmetična sredina spremenljivke "Ustvarjalnost pri delu" statistično značilno razlikuje glede na delovno dobo v UE. Tisti anketiranci, ki delajo v UE do 10 let, so ustvarjalnost ocenili s povprečno oceno 3,35, tisti, ki delajo od 11 do 20 let 3,53, ostali, ki delajo že dlje časa, pa so ustvarjalnost ocenili s povprečno oceno 3,54 (glej Tabela 4.17). Na podlagi dobljenih rezultatov lahko potrdimo, da ustvarjalnost z leti delovne dobe v UE statistično značilno narašča, kar nam tudi pokaže vrednost F statistike, ki znaša 3,94 pri manj kot 5-odstotnem tveganju. Hipotezo lahko potrdimo.

H₈: Stopnja izobraženosti zaposlenega (**V₈**) in njegova ustvarjalnost (**V₁**) sta med seboj povezani.

Tabela 4.18: Rezultati preverjanja hipoteze H₈

Descriptives
Ustvarjalnost pri delu

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
srednja šola	52	3,4038	0,49068	0,06805	3,2672	3,5405	2,2	4
višja ali visoka šola	74	3,427	0,40453	0,04703	3,3333	3,5207	2	4
univerzitetna izobrazba, magisterij ali doktorat	50	3,568	0,45957	0,06499	3,4374	3,6986	2,2	4
Total	176	3,4602	0,44977	0,0339	3,3933	3,5271	2	4

Test of Homogeneity of Variances
Ustvarjalnost pri delu

Levene Statistic	df1	df2	Sig.
1,995	2	173	0,139

ANOVA
Ustvarjalnost pri delu

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	0,828	2	0,414	2,071	0,129
Within Groups	34,574	173	0,2		
Total	35,402	175			

Hipotezo preverimo z analizo variance, s katero preverimo, ali se aritmetična sredina spremenljivke "Ustvarjalnost pri delu" statistično značilno razlikuje glede na stopnjo izobrazbe. Tisti anketiranci, ki imajo srednješolsko izobrazbo, so ustvarjalnost ocenili s povprečno oceno 3,40, z višjo oz. visoko šolo z oceno 3,43 in tisti z univerzitetno ali višjo izobrazbo z oceno 3,57 (glej Tabela 4.18). Med srednje, višje ali visoko izobraženimi skorajda ni razlik, nekaj večja pa je ustvarjalnost pri univerzitetno ali bolj izobraženimi, vendar je razlika premajhna, da bi jo statistično potrdili ($F=2,07$, $p=0,129>0,05$). Hipoteza je zavrnjena.

4.4.4 Preverjanje teze

Teza: "Notranje okolje upravnih enot (V_2 do V_5) ni najbolj naklonjeno ustvarjalnim pobudam zaposlenih (V_1) pri prizadevanjih za izboljšanje kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov."

Odnos notranjega okolja do ustvarjalnosti smo poskušali spoznati s pomočjo primerjave vrednosti posameznih kazalcev notranjega okolja z vrednostmi kazalcev hipotetično nevtralnega notranjega okolja. Kot privzeto vrednost kazalcev hipotetično nevtralnega okolja smo izbrali vrednost 2,5. To je sredina izbrane Likertove lestvice.

Tabela 4.19: značilnosti dela - vrednosti kazalcev za vse upravne enote skupaj

	N	Najmanjši	Največji	Povprečje	St. odklon
Naše delo običajno ne zahteva znanj z različnih področij	176	1	4	1,4	0,83
Pri našem delu običajno prevladujejo rutinska dela in naloge	176	1	4	2,2	0,922
Potek in način dela, ki ga izvajamo, ne moremo načrtovati sami	176	1	4	2,9	0,877
Predpisi, ki urejajo naše delo, ne dopuščajo naše izvirnosti	176	1	4	3,0	0,857
Pri našem delu prevladujejo predpisani in standardizirani postopki	176	1	4	3,3	0,7
Značilnosti dela	176	1,2	3,8	2,5	0,50609



Tabela 4.20: organizacijsko vzdušje - vrednosti kazalcev za vse upravne enote skupaj

	N	Najmanjši	Največji	Povprečje	St. odklon
Napake pri uvajanju novosti so do neke mere dopustne	176	1	4	2,2	0,813
Okolje spodbuja našo drugačnost	176	1	4	2,3	0,912
Okolje spodbuja našo podjetnost	176	1	4	2,4	0,929
Okolje podpira našo pripravljenost za izboljšave	176	1	4	2,8	0,862
Naša ustvarjalnost povečuje kakovost dela	176	1	4	3,4	0,775
Organizacijsko vzdušje	176	1,2	3,6	2,6	0,55156

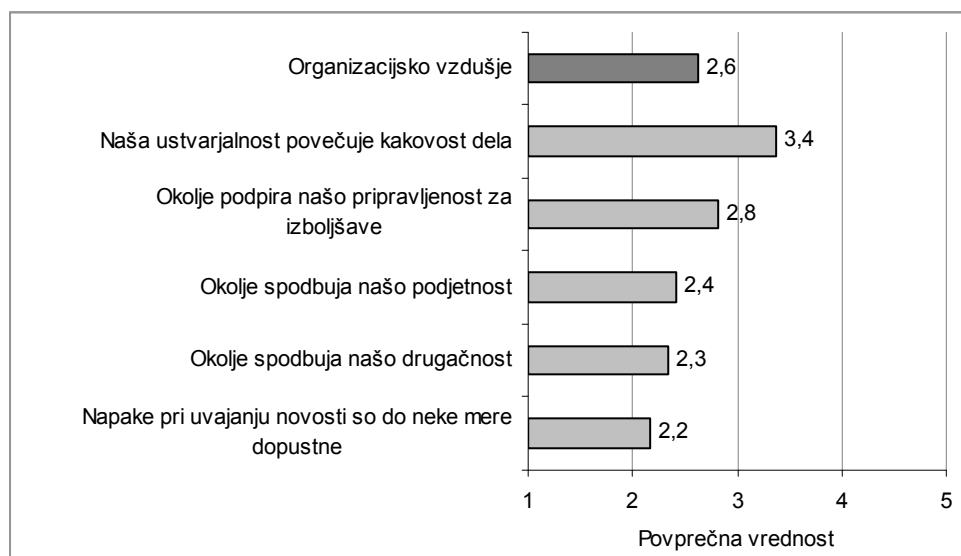


Tabela 4.21: formalna organiziranost - vrednosti kazalcev za vse upravne enote skupaj

	N	Najmanjši	Največji	Povprečje	St. odklon
Nagrajevanje izboljšav in ustvarjalnosti je urejeno sistemsko	176	1	4	2,3	1,001
Notranje organizacijske enote niso med seboj togo ločene	176	1	4	2,5	0,888
Za proces stalnih izboljšav naših storitev smo primerno organizirani	176	1	4	2,8	0,834
R Naša dela in naloge so specializirane	176	1	4	2,1	0,800
Za nenehno izboljševanje kakovosti storitev se izobražujemo	176	1	4	3,2	0,893
Organiziranost OE	176	1,2	3,6	2,6	0,514



Tabela 4.22: značilnosti vodenja - vrednosti kazalcev za vse upravne enote skupaj

	N	Najmanjši	Največji	Povprečje	St. odklon
Nadrejeni nas običajno vključujejo v odločanje	176	1	4	2,4	0,979
Nadrejeni nenehno predlagajo boljše načine dela	176	1	4	2,7	0,925
Nadrejeni nas običajno spodbujajo za reševanje odprtih problemov	176	1	4	2,7	0,894
Nadrejeni običajno spodbujajo prenos dobrih praks iz drugih okolij	176	1	4	2,9	0,927
Nadrejeni običajno spodbujajo sodelovanje	176	1	4	3,1	0,861
Značilnosti vodenja	176	1	4	2,8	0,7716

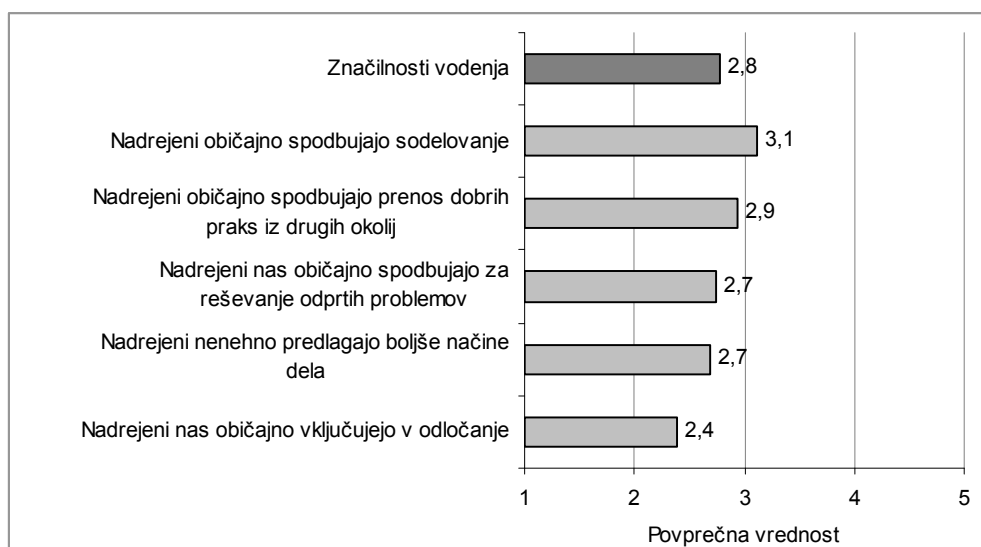


Tabela 4.23: Primerjava okolja vseh upravnih enot s hipotetično nevtralnimi okoljem

One-Sample Statistics						
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean		
Značilnosti dela	176	2,5352	0,50609	0,03815		
Organizacijsko vzdušje	176	2,6216	0,55156	0,04158		
Organiziranost UE	176	2,5898	0,51415	0,03876		
Značilnosti vodenja	176	2,7727	0,7716	0,05816		

One-Sample Test						
	Test Value = 2.5					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Značilnosti dela	0,923	175	0,357	0,03523	-0,0401	0,1105
Organizacijsko vzdušje	2,925	175	0,004	0,12159	0,0395	0,2036
Organiziranost UE	2,316	175	0,022	0,08977	0,0133	0,1663
Značilnosti vodenja	4,689	175	0	0,27273	0,1579	0,3875

Notranje okolje vseh upravnih enot se statistično pomembno razlikuje od hipotetično nevtralnega okolja v treh razsežnostih od štirih: "organizacijsko vzdušje", "formalna organiziranost" in "značilnosti vodenja" (glej Tabela 4.23). Razlika se nagiba v smer naklonjenosti ustvarjalnosti. To ne velja za kazalec "značilnosti dela", a ta razlika statistično ni pomembna.

Tabela 4.24: Primerjava okolja prve skupine s hipotetično nevtralnimi okoljem

One-Sample Statistics						
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean		
Značilnosti dela	68	2,45	0,4692	0,0569		
Organizacijsko vzdušje	68	2,7882	0,52732	0,06395		
Organiziranost UE	68	2,8206	0,4612	0,05593		
Značilnosti vodenja	68	3,1529	0,63257	0,07671		

One-Sample Test						
	Test Value = 2.5					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Značilnosti dela	-0,879	67	0,383	-0,05	-0,1636	0,0636
Organizacijsko vzdušje	4,507	67	0	0,28824	0,1606	0,4159
Organiziranost UE	5,732	67	0	0,32059	0,209	0,4322
Značilnosti vodenja	8,512	67	0	0,65294	0,4998	0,8061

Notranje okolje prve skupine upravnih enot se statistično pomembno razlikuje od hipotetično nevtralnega okolja v treh razsežnostih od štirih: "organizacijsko vzdušje", "formalna organiziranost" in "značilnosti vodenja" (glej Tabela 4.24). Razlika se nagiba v smer

naklonjenosti ustvarjalnosti. To velja tudi za kazalec "značilnosti dela", pri katerem pa ta razlika statistično ni pomembna.

Tabela 4.25: Primerjava okolja druge skupine s hipotetično nevtralnimi okoljem

One-Sample Statistics				
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Značilnosti dela	108	2,5889	0,52299	0,05032
Organizacijsko vzdušje	108	2,5167	0,54284	0,05223
Organiziranost UE	108	2,4444	0,49395	0,04753
Značilnosti vodenja	108	2,5333	0,75727	0,07287

One-Sample Test						
	Test Value = 2.5					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Značilnosti dela	1,766	107	0,08	0,08889	-0,0109	0,1887
Organizacijsko vzdušje	0,319	107	0,75	0,01667	-0,0869	0,1202
Organiziranost UE	-1,169	107	0,245	-0,05556	-0,1498	0,0387
Značilnosti vodenja	0,457	107	0,648	0,03333	-0,1111	0,1778

Notranje okolje druge skupine upravnih enot se statistično pomembno ne razlikuje od hipotetično nevtralnega okolja v nobeni od štirih razsežnosti (glej Tabela 4.25). Razlika se pri kazalcih "organizacijsko vzdušje" in "značilnosti vodenja" neznatno nagiba v smer naklonjenosti ustvarjalnosti, pri kazalcih "značilnosti dela" in "formalna organiziranost" pa nekoliko bolj v smer nenaklonjenosti.

4.4.5 Rangiranje kazalcev notranjega okolja

Deset spodbujevalnih in deset zaviralnih dejavnikov smo obdelali z metodo skaliranja. Pretvorili smo jih v z-vrednosti normalne porazdelitve. Če imamo dva dejavnika (trditvi), ki ju ocenjevalec ne razlikuje absolutno, marveč se presojanje prekriva, lahko prekrivanje izrazimo z deležem normalne porazdelitve (z ustrežno z-vrednostjo). Range lahko pojmuje kot vse možne parne primerjave dejavnikov. Za vsak par primerjav lahko ugotovimo, koliko ocenjevalcev je označilo prvi dejavnik v paru kot pomembnejši od drugega. Povprečna z-vrednost posameznega dejavnika je njegova skalna vrednost.

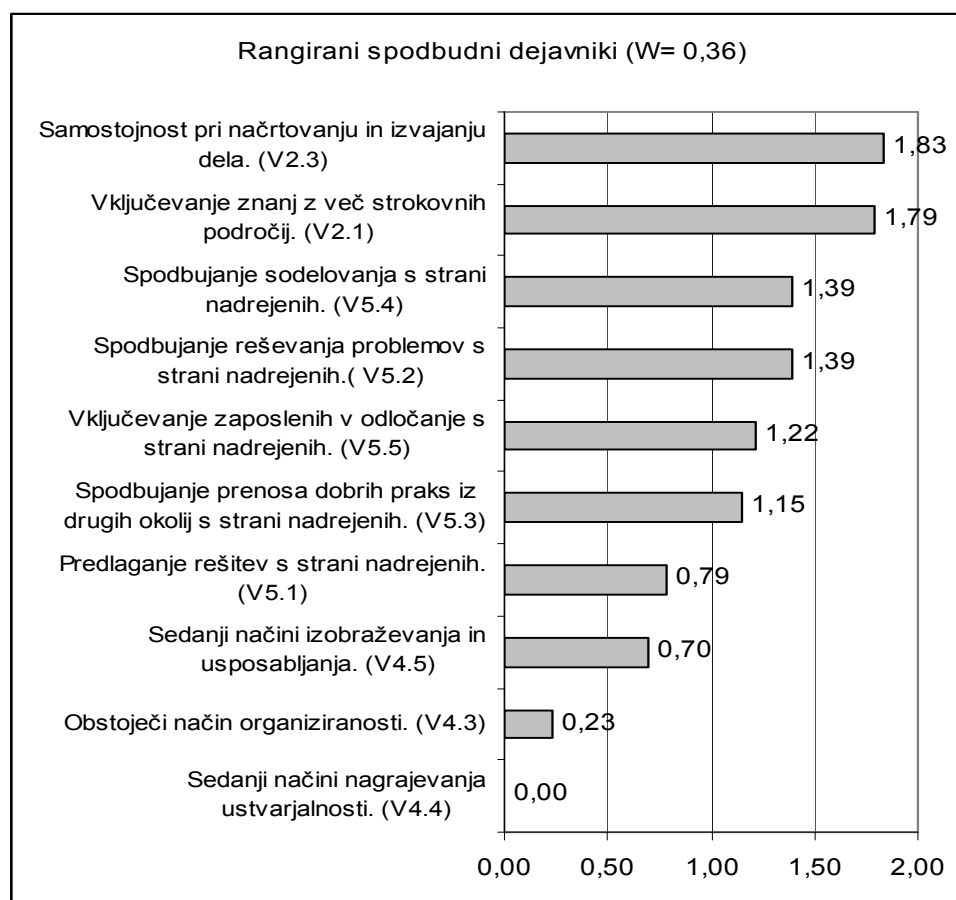
Obravnavali smo 50 vprašancev. Kendallov koeficient konkordance (W) je za obe skupini dejavnikov dovolj velik, da lahko potrdimo statistično pomembno soglasnost vprašancev (glej histogram pod Tabela 4.26 in histogram pod Tabela 4.27). W znaša za spodbujevalne dejavnike 0,36, za zaviralne dejavnike pa 0,1. Mejna vrednost W za števila ocenjevalcev, ki so večja od $m=30$ in za število predmetov rangiranja $N=10$ znaša namreč 0,06 (Petz 1981,

346). Kendallov koeficient soglasnosti ocenjevalcev je razmerje med dejansko soglasnostjo in največjo mogočo soglasnostjo ocenjevalcev (Petz 1981, 213).

Tudi ta segment raziskave je izpostavil značilnosti vodenja (V_5) in organizacijsko vzdušje (V_2) kot pomembni dimenziji notranjega okolja v pogledu spodbujanja ustvarjalnosti.

Tabela 4.26: Tabela in histogram rangiranih spodbujevalnih dejavnikov

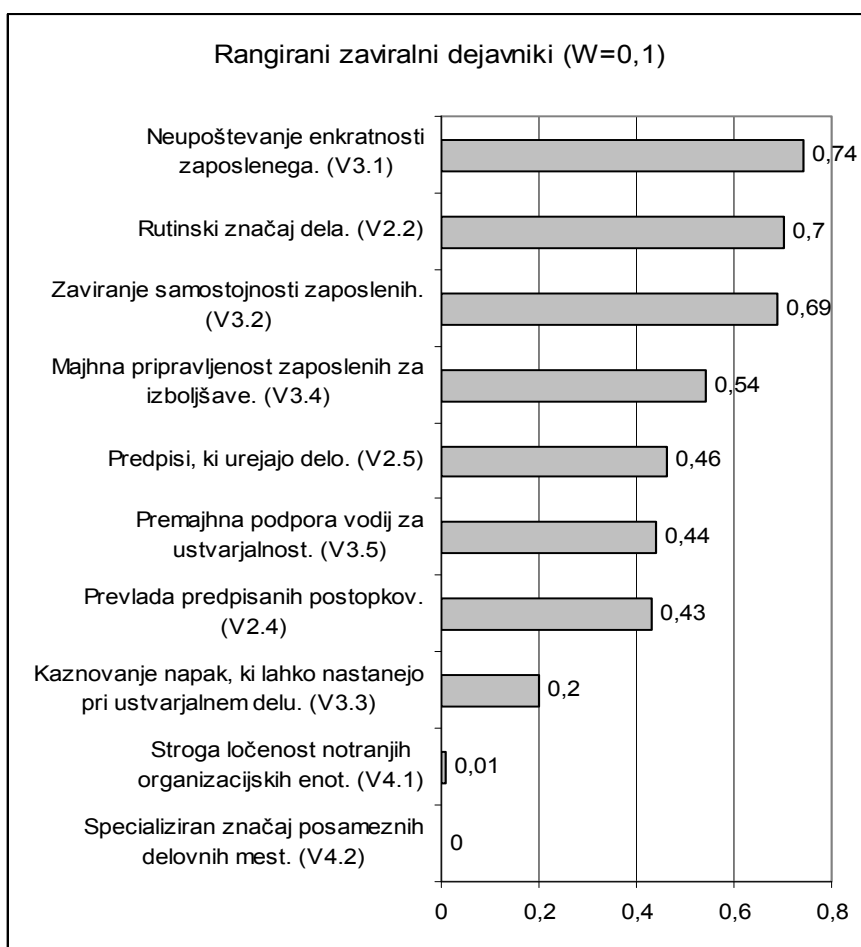
Spodbujevalni dejavniki	z		"skupni" rang
Samostojnost pri načrtovanju in izvajanju dela. ($V_{2,3}$)	0,78	1,83	1
Vključevanje znanj z več strokovnih področij. ($V_{2,1}$)	0,74	1,79	2
Spodbujanje reševanja problemov s strani nadrejenih. ($V_{5,2}$)	0,34	1,39	3
Spodbujanje sodelovanja s strani nadrejenih. ($V_{5,4}$)	0,34	1,39	4
Vključevanje zaposlenih v odločanje s strani nadrejenih. ($V_{5,5}$)	0,17	1,22	5
Spodbujanje prenosa dobrih praks iz drugih okolij s strani nadrejenih. ($V_{5,3}$)	0,1	1,15	6
Predlaganje rešitev s strani nadrejenih. ($V_{5,1}$)	-0,26	0,79	7
Sedanji načini izobraževanja in usposabljanja. ($V_{4,5}$)	-0,35	0,70	8
Obstoječi način organiziranosti. ($V_{4,3}$)	-0,82	0,23	9
Sedanji načini nagrajevanja ustvarjalnosti. ($V_{4,4}$)	-1,05	0,00	10



Med petimi najpomembnejšimi spodbudnimi dejavniki so trije kazalci "značilnosti vodenja" (V₅). Izbrani skupini upravnih enot se prav v tem najbolj razlikujeta. Najbolj spodbudna pa sta kazalca "značilnosti dela" (V₂): samostojnost zaposlenega in interdisciplinarni značaj dela.

Tabela 4.27: Tabela in histogram zaviralnih dejavnikov - vse upravne enote

Zaviralni dejavniki	z		"skupni" rang
Neupoštevanje enkratnosti zaposlenega. (V _{3.1})	0,32	0,74	1
Rutinski značaj dela. (V _{2.2})	0,28	0,7	2
Zaviranje samostojnosti zaposlenih. (V _{3.2})	0,27	0,69	3
Majhna pripravljenost zaposlenih za izboljšave. (V _{3.4})	0,12	0,54	4
Predpisi, ki urejajo delo. (V _{2.5})	0,04	0,46	5
Premajhna podpora vodij za ustvarjalnost. (V _{3.5})	0,02	0,44	6
Prevlada predpisanih postopkov. (V _{2.4})	0,01	0,43	7
Kaznovanje napak, ki lahko nastanejo pri ustvarjalnem delu. (V _{3.3})	-0,22	0,2	8
Stroga ločenost notranjih organizacijskih enot. (V _{4.1})	-0,41	0,01	9
Specializiran značaj posameznih delovnih mest. (V _{4.2})	-0,42	0	10



Med petimi najbolj zaviralnimi dejavniki so trije kazalci "organizacijskega vzdušja" (V₃), ki se med obravnavanima skupinama upravnih enot zelo razlikujejo. Preostala dejavnika sta kazalca značilnosti dela (V₂): rutinski značaj dela in delovni predpisi.

4.4.6 Sklepi raziskave

Tabela 4.28: Pregled lastnosti notranjega okolja in pomembnosti razlik med skupinama

Pojasnilo oznak: + majhna spodbuda ++ umerjena spodbuda +++ velika spodbuda - majhno zaviranje -- umerjeno zaviranje +0 nevtravno okolje, nagnjeno k spodbujanju - 0 nevtravno okolje, nagnjeno k zaviranju X – ni podatka	Vpliv notranjega okolja na ustvarjalnost (vse upravne enote)	Vpliv notranjega okolja na ustvarjalnost (prva skupina)	Vpliv notranjega okolja na ustvarjalnost (druga skupina)	Je razlika med okoljem vseh UE in hipotetično nevtravnim okoljem pomembna?	Je razlika med okoljem prve skupine UE in hipotetično nevtravnim okoljem pomembna?	Je razlika med okoljem druge skupine UE in hipotetično nevtravnim okoljem pomembna?	Je razlika med okoljem prve in druge skupino UE pomembna?
V ₂ - Značilnosti dela	+0	+0	- 0	ne	ne	ne	ne
V _{2.1} : interdisciplinarnost	+++	+++	+++	x	x	x	ne
V _{2.2} : rutinski značaj	+	+	+	x	x	x	ne
V _{2.3} : samostojnost	-	-	-	x	x	x	ne
V _{2.4} : standardiziranost	--	--	--	x	x	x	ne
V _{2.5} : delovni predpisi	-	-	-	x	x	x	ne
V ₃ - Vzdušje	+	+	+0	da	da	ne	da
V _{3.1} : drugačnost	-	+0	-	x	x	x	da
V _{3.2} : podjetnost	- 0	+	-	x	x	x	da
V _{3.3} : strpnost do napak	-	-	-	x	x	x	ne
V _{3.4} : podpora pripravljenosti	+	++	+0	x	x	x	da
V _{3.5} : koristi ustvarjalnosti	++	++	++	x	x	x	ne
V ₄ - Organiziranost	+0	+	- 0	da	da	ne	da
V _{4.1} : ločenost	+0	+0	- 0	x	x	x	ne
V _{4.2} : specializiranost	+	+	+	x	x	x	ne
V _{4.3} : organiziranost	+	++	+	x	x	x	da
V _{4.4} : nagrajevanje	-	+	--	x	x	x	da
V _{4.5} : izobraževanje	++	++	+	x	x	x	da
V ₅ - Vodenje	+	++	- 0	da	da	ne	da
V _{5.1} : boljši načini dela	+	++	- 0	x	x	x	da
V _{5.2} : reševanje problemov	+	++	- 0	x	x	x	da

V _{5.3} : dobre prakse	+	++	+	x	x	x	da
V _{5.4} : sodelovanje	++	++	+	x	x	x	da
V _{5.5} : odločanje	-	+	-	x	x	x	da

Tabela 4.29: Pregled rezultatov preverjanja veljavnosti hipotez

Hipoteza	Je hipoteza potrjena?
H₁ : V upravni enoti je evidentna težnja zaposlenih k ustvarjalnosti (V₁).	da
H₂ : Birokratske značilnosti dela (V₂) ne vplivajo ugodno na pojav ustvarjalnosti (V₁).	ne
H₃ : Nenaklonjeno organizacijsko vzdušje (V₃) negativno vpliva na ustvarjalnost (V₁).	da
H₄ : Visoka stopnja formalne organiziranosti (V₄) upravne enote negativno vpliva na ustvarjalnost (V₁).	ne/da
H₅ : Neustrezne značilnosti vodenja (V₅) ne spodbujajo ustvarjalnost (V₁) v upravni enoti.	da
H₆ : Vrsta delovnega mesta zaposlenega v upravni enoti (V₆) in njegova ustvarjalnost (V₁) sta med seboj povezani.	ne
H₇ : Dolžina delovne dobe zaposlenega v upravni enoti (V₇) in njegova ustvarjalnost (V₁) sta med seboj povezani.	da
H₈ : Stopnja izobraženosti zaposlenega (V₈) in njegova ustvarjalnost (V₁) sta med seboj povezani.	ne

Izsledki raziskave so podani v pregledni in jedrnatih oblikah (glej Tabela 4.28 in Tabela 4.29), ki omogoča hiter pregled vseh obravnavanih razmerij po vseh razsežnostih in kazalcih notranjega okolja.

Nemara bi vendarle kazalo opozoriti na nekatere pomembne sklepe:

- notranje okolje prve skupine upravnih enot je statistično pomembno bolj naklonjeno ustvarjalnosti kot hipotetično nevtralno okolje v treh od štirih predlaganih kazalcev,
- pri drugi skupini upravnih enot morebitne razlike v smislu stopnje naklonjenosti notranjega okolja do ustvarjalnosti glede na hipotetično nevtralno okolje statistično niso pomembne,
- notranje okolje prve skupine upravnih enot je statistično pomembno bolj naklonjeno ustvarjalnosti kot notranje okolje druge skupine upravnih enot v treh od štirih predlaganih kazalcev,
- organizacijsko vzdušje in ustvarjalnost sta povezana,
- značilnosti vodenja in ustvarjalnost so povezane,
- način organiziranja in ustvarjalnost sta povezana.

5. MODEL PROCESA USTVARJALNOSTI V JAVNI UPRAVI

"Gospod, nakloni mi notranji mir ob sprijaznjenju s tistim, česar ne morem spremeniti, pogum za spreminjanje tistega, kar morem spremeniti, in modrost za razločevanje med prvim in drugim..."

(Reinhold Niebuhr v Marinoff 2001, 297)

V pričujočem poglavju bomo poskusili odgovoriti na sledeče vprašanje: *"Kje se skrivajo možnosti spreminjanja notranjega okolja in kako bi lahko v upravnih enotah pod določenimi pogoji podprli obstoječi proces stalnih izboljšav s sistematičnim spodbujanjem ustvarjalnosti zaposlenih?"*

Za izhodišče našega razmišljanja nam bodo služili rezultati raziskave. Naslonili se bomo na tri komponente raziskave: na rezultate iskanja statistično pomembnih razlik med notranjim okoljem obeh obravnavanih skupin upravnih enot in hipotetično nevtralnemu okoljem, na rezultate preverjanja veljavnosti hipotez ter rezultate rangiranja spodbujevalnih in zaviralnih dejavnikov (kazalcev) notranjega okolja.

Naša raziskava je pokazala (glej Tabela 4.28), da obstajajo statistično pomembne razlike med notranjim okoljem prve skupine upravnih enot in hipotetično nevtralnemu notranjim okoljem. Ravno tako obstajajo statistično pomembne razlike med notranjim okoljem prve skupine upravnih enot in notranjim okoljem druge skupine upravnih enot. Razlike med prvo in drugo skupino upravnih enot so še posebej velike v vrednostih prav vseh petih kazalcev značilnosti vodenja. Sledijo jim nekoliko manjše, a pri treh kazalcih od petih še vedno statistično pomembne, razlike tako v organizacijskem vzdušju kot tudi v formalni organiziranosti. Le značilnosti dela, kakor smo jih opredelili v naši raziskavi, se v omenjenih treh notranjih okoljih ne razlikujejo pomembno. Zdi se, da je možnost vplivanja na značilnosti dela nekoliko manjša kot možnost vplivanja na preostale tri dimenzije neodvisne spremenljivke.

Rezultati preverjanja hipotez ponujajo enake sklepe (glej Tabela 4.29). H_3 in H_5 sta potrdili povezanost organizacijskega vzdušja in značilnosti vodenja z ustvarjalnostjo. Hipotezo H_4 smo morali zavrniti, če smo hoteli ostati dosledni in zvesti njeni dikciji, vendar pa je ta hipoteza po drugi strani pokazala, da formalna organiziranost notranjega okolja lahko spodbuja ustvarjalnost, če je seveda formalno organiziranje ustrezno usmerjeno. To lahko potrdimo v primerih upravnih enot Krško in Trebnje (podpoglavji 3.4.7 in 3.4.17). Pri

preverjanju veljavnosti hipoteze H_2 pomembne povezanosti med značilnostmi dela in ustvarjalnostjo ni bilo mogoče ugotoviti. To je razumljivo, saj tudi pri ugotavljanju statistično pomembnih razlik med posameznimi okolji teh razlik v pogledu značilnosti dela nismo zaznali (glej Tabela 4.28). Tistim hipotezam (H_6 , H_8), za katere se je ob preverjanju njih veljavnosti izkazalo, da ne potrjujejo vpliva neodvisne spremenljivke na odvisno spremenljivko, pri snovanju modela ne bomo posvečali pozornosti. Preostane še hipoteza H_7 , ki za potrebe snovanja našega modela nima praktičnega pomena.

V pomoč so nam lahko tudi rezultati rangiranja kazalcev notranjega okolja (glej Tabela 4.26 in Tabela 4.27). Med petimi najbolj spodbujevalnimi dejavniki notranjega okolja so kar trije kazalci dimenzije "značilnosti vodenja" ($V_{5.4}$: spodbujanje sodelovanja, $V_{5.2}$: spodbujanje za reševanje problemov, $V_{5.5}$: vključevanje v načrtovanje in odločanje) in dva kazalca dimenzije "značilnosti dela" ($V_{2.3}$: samostojnost pri delu, $V_{2.1}$: interdisciplinarni značaj dela). Med petimi najbolj zaviralnimi dejavniki so trije kazalci dimenzije "organizacijsko vzdušje" ($V_{3.1}$: odnos do enkratnosti in drugačnosti, $V_{3.2}$: odnos do samostojnosti in podjetnosti, $V_{3.4}$: odnos do sposobnosti in pripravljenosti za izboljšave) in dva kazalca dimenzije "značilnosti dela" ($V_{2.2}$: rutinski značaj dela, $V_{2.5}$: predpisi pri delu in ustvarjalnost).

V zvezi z rezultati rangiranja spodbujevalnih in zaviralnih dejavnikov dodajno še to, da so kazalci razsežnosti "formalna organiziranost" (V_4), v obeh skupinah dejavnikov uvrščeni na zadnja mesta. Zdi se, da doživljajo zaposleni kazalce formalne organiziranosti kot najbolj nevtralne ali kot najmanj vplivne tako v smislu zaviranja kot tudi spodbujanja ustvarjalnosti.

Glede na zapisano lahko sklepamo, da se skriva največ možnosti za razvijanje spodbudnega notranjega okolja v njegovi dimenziji "značilnosti vodenja", zatem ji sledi "organizacijsko vzdušje" in končno "formalna organiziranost". Ravno tako sklepamo, da imamo najmanj možnosti v dimenziji "značilnosti dela", kateri se značilnosti birokracije domnevno še najbolj trdovratno ohranjajo. Najbolj vplivni razsežnosti notranjega okolja sta torej glede na rezultate naše raziskave "značilnosti vodenja" in "organizacijsko vzdušje". Obe razsežnosti sodita v domeno organizacijske kulture. Če dodamo k temu še majhne možnosti neposrednega upravljanja ustvarjalnosti zaradi izjemne kompleksnosti in neobvladljivosti ustvarjalnega procesa (glej podpoglavje 2.4 Management inovacij v javnem sektorju) ter dejstvo, da je ustvarjalnost zasidrana v samem bistvu človeškega bitja in bivanja (glej podpoglavje 2.1 Ustvarjalnost), se nam kot najbolj učinkovit pristop nekako ponudi usmerjeno spreminjanje organizacijske kulture.

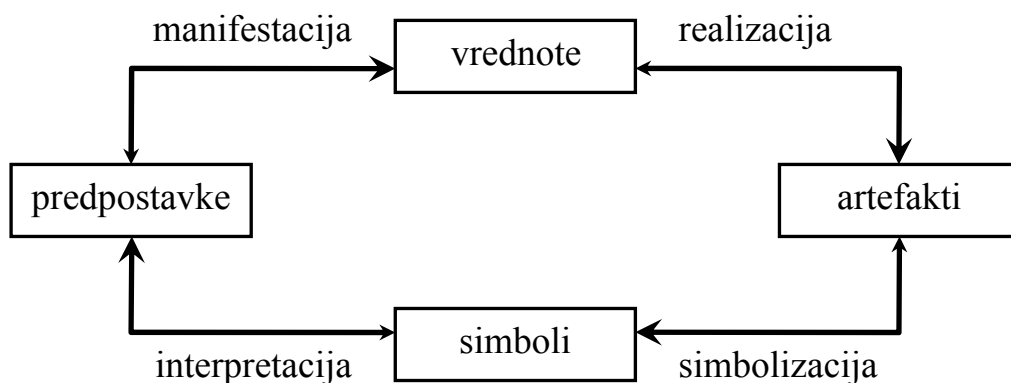
S pomočjo rezultatov raziskave smo odgovorili na vprašanje, kje se skrivajo možnosti za spreminjanje notranjega okolja. Odgovor na drugi del vprašanja, ki smo ga zastavili na začetku tega poglavja, pa se nadejamo oblikovati v podpoglavju, ki sledi. Drugi del vprašanja se glasi: *"Kako bi lahko v upravnih enotah pod določenimi pogoji podprli obstoječi proces stalnih izboljšav s sistematičnim spodbujanjem ustvarjalnosti zaposlenih?"*

5.1 Model spreminjanja kulture

Izhodišče za snovanje modela spodbujanja organizacijske kulture je Scheinova teorija kulture, nadgrajena z modelom dinamike (spreminjanja) organizacijske kulture. Končni rezultat bo aplikacija omenjenega modela, ki bo usmerjena v spodbujanje ustvarjalnosti.

Model dinamike (spreminjanja) organizacijske kulture po avtorici Mary Jo Hatch (Hatch 2006, 210) temelji na Scheinovi teoriji kulture, pozornost pa osredinja na procese, ki povezujejo komponente kulture med seboj. Izhodiščnim komponentam organizacijske kulture po Scheinu; predpostavkam, vrednotam in bitnostim pojavne ravni (artefaktom), je dodan še en element; "simboli". Model dinamike organizacijske kulture poskuša pojasniti, kako spremembe posameznih komponent kulture vplivajo na preostale komponente. Predlagani model dinamike (spreminjanja) organizacijske kulture prepoznava štiri faze: manifestacija, realizacija, simbolizacija in interpretacija.

Slika 5.1: Model dinamike organizacijske kulture



Vir: Organization theory (2006, 210).

Za počelo dinamike spreminjanja organizacijske kulture, ki je sicer krožen in sklenjen proces (glej Slika 5.1), izberimo predpostavke. Te oblikujejo pričakovanja članov organizacije v

zvezi s okoljem, pričakovanja pa preko izražanja vrednot vodijo dejanja. Načini delovanja znotraj kulture so manifestacija vrednot. To prvo fazo imenujemo zato faza manifestacije.

Na vrednotah temelječe delovanje privede do nastanka kulturnih artefaktov. Med te lahko uvrstimo prakse, predmete, dogodke, načine vedenja, izjave in besedila, ki nastajajo in obstajajo v notranjem okolju organizacije. V drugi fazi realizacije ali nastajanja pojavnih oblik kulture torej podobe, zasidrane v predpostavkah in vrednotah, preko načinov delovanja zaživijo v zaznavnih oblikah.

Člani organizacije so ves čas vključeni v medsebojno komuniciranje, pa tudi v komuniciranje z zunanjim okoljem. Pri tem se morajo vedno znova sklicevati na bitnosti kulture na pojavni ravni (artefakte). Ti sklici so mogoči le z dejem simboliziranja, ustvarjanja simbolov (besed ali drugih simbolov) z izbranimi pomeni, ki se na artefakte nanašajo. Ta prehod s pojavne ravni na simbolno raven je faza simbolizacije.

V zadnji fazi interpretacije pa dejanje interpretiranja (arbitrarno izbranega delnega nabora) simbolov spet vpliva na verjetja, predpostavke in vrednote članov organizacije. Faza interpretacije je dvosmerna. Izhajajoč iz predpostavk, verjetij in vrednot lahko določa pomene simbolov. Po drugi strani pa lahko člani organizacije v fazi interpretacije simbolov preverjajo, izzivajo in celo opuščajo obstoječe predpostavke ali jih nadomeščajo z drugimi.

Poskus vpeljave načrtovane spremembe organizacijske kulture se začne običajno v fazi realizacije. Nove ideje ali prakse so običajno predstavljene preko jezika ali drugih artefaktov. Ti so trenutno uveljavljeni kulturi najpogosteje tuji. Nosilci kulture (člani organizacije) bodo predstavljene artefakte simbolizirali in interpretirali. Če so novo oblikovani simboli, nastali ob soočenju s predstavljenimi idejami, skladni z obstoječimi komponentami kulture, bo sprememba sorazmerno lahka, vendar ne globoka.

Spremembe pogostokrat pomenijo uvajanje tujih (ali pa novih, drugačnih) idej v organizacijo. Pobudniki sprememb morajo računati na to, da bo proces uvajanja sprememb samodejno težil k izmikanju izven njihovega nadzora. Vzrok je nezmožnost popolnega nadzora nad člani organizacije in usmerjenega vplivanja na njih v fazi simbolizacije in interpretacije predstavljenih idej ter drugih artefaktov.

Teorija dinamike kulture na novo definira tudi položaj in vlogo vodij organizacije. Večino vodilnim delavcem podeljene moči namreč pripisuje občutljivosti vodij za njihov simbolni

pomen znotraj kulturnega konteksta, ki pomen ustvari in ohranja. Vodje imajo načeloma ogromen vpliv znotraj organizacije, a je njihova sposobnost izkoriščanja tega vpliva odvisna od njihovega poznavanja organizacijske kulture, njihovega odnosa do nje in od njihove odprtosti ter spoštovanja do dejev interpretiranja vsakega posameznega člana organizacije.

Na opisane faze dinamike organizacijske kulture lahko vplivamo znotraj dveh elementov notranjega okolja državne uprave, ki sta pomembna za predmet naše obravnave. To sta notranje okolje upravne enote ter sistem izobraževanja in usposabljanja. Oba bomo torej poskušali umestiti v model dinamike kulture in določiti njun položaj v njem.

5.2 Notranje okolje upravne enote

Oglejmo si položaj posameznih komponent, na katere smo razčlenili notranje okolje upravne enote, znotraj opisanega modela dinamike organizacijske kulture in premislimo vsaj nekatere možnosti spodbudnega vplivanja teh komponent na ustvarjalnost.

Značilnosti dela lahko glede na opredelitev v istoimenskem podpoglavju 4.2.3 razumemo kot artefakt organizacijske kulture, kolikor seveda ni naddoločen ali predoločeno s predpisi..

Sprememba kulture v smeri večje naklonjenosti ustvarjalnosti bi pomenila v pogledu značilnosti dela spremenjeno vedenje zaposlenih v smislu bolj pogostega zaznavanja problemov, večjega prizadevanja pri iskanju in razvoju rešitev ter vztrajnosti pri uveljavljanju teh rešitev. Značilnosti dela lahko v modelu dinamike kulture umestimo v fazo realizacije in simbolizacije. Pri realizaciji se vrednote prelevijo v artefakte; predvsem v obliki novih pristopov in postopkov pri obravnavi problemov pri delu. V fazo simbolizacije pa lahko umestimo prizadevanje po strukturirani in zavestni izpeljavi posameznih faz ustvarjalnega procesa z uporabo besedja, vezanega na problematiko ustvarjalnosti.

Organizacijsko vzdušje smo v istoimenskem podpoglavju 4.2.4 opredelili kot odsev kulture in njeno manifestacijo v obliki trenutnega stanja, v vprašalniku pa smo v tem segmentu merili pretežno vrednote, ki zadevajo problematiko ustvarjalnosti. Tako pojmovano organizacijsko vzdušje lahko umestimo v fazo manifestacije.

Formalna organiziranost je, kot smo ugotovili v podpoglavju 3.3 Pravni okviri, v osnovi naddoločena z zakonskimi in podzakonskimi predpisi. Ustvarjalnosti načeloma ni naklonjena, saj je v osnovi mehanistična. Naša raziskava pa je pokazala, da nekaj možnosti spodbujanja ustvarjalnosti formalna organiziranost vendarle ponuja.

Seveda lahko upravna enota vzpostavi organizacijska telesa sama, kot so to storili v UE Krško (podpoglavje 3.4.17 Proaktivno delovanje) z imenovanjem komisije za izbiro in vrednotenje predlogov ter z opredelitvijo meril za izboljšave, s čimer so oblikovali formalni okvir obravnave izboljšav in izboljšali pogoje za ustvarjalnost. Omenjena ukrepa lahko uvrstimo med artefakte organizacijske kulture; sta izid faze realizacije, vplivata pa neposredno na fazo simbolizacije in posredno na fazo interpretacije. Tretji zanimiv ukrep omenjene upravne enote je podeljevanje internih priznanj, ki ga lahko prav tako opredelimo kot artefakt organizacijske kulture, ki deluje neposredno v fazi simbolizacije, najbolj učinkovito pa vpliva na fazo interpretacije.

Značilnosti vodenja so zelo vplivna komponenta organizacijske kulture. Vodilni delavci lahko z dejavnostmi in načini, ki smo jih zajeli z vprašanji istoimenskega segmenta vprašalnika, učinkovito vplivajo na dinamiko organizacijske kulture v smislu večje podpore ustvarjalnosti. Še posebej je to mogoče v fazi realizacije in simbolizacije. V fazi realizacije ne gre za obnavljanje že uveljavljenih artefaktov, pač pa za bolj ali manj načrtno in premišljeno uvajanje novih artefaktov: spremembe utečenih načinov dela, boljše rešitve problemov, nove in uporabne zamisli, nove procedure reševanja odprtih problemov, dobre prakse, interdisciplinarno in projektno delo ter vključevanje sodelavcev v načrtovanje in odločanje. V fazi simbolizacije gre za premišljeno in pogosto uporabo novega besedišča, ki bi nagovarjalo, opisovalo in podpiralo ustvarjalnost in vse pomembne okoliščine, ki so z ustvarjalnostjo povezane. Elementi, ki jih želimo vpeljati, morajo biti čim pogosteje nevsiljivo prisotni v kolektivni zavesti organizacije.

5.3 Sistem izobraževanja in usposabljanja

Sistem izobraževanja in usposabljanja lahko umestimo predvsem v fazo realizacije. Akcijsko in sodelovalno učenje ob analizi in reševanju zastavljenih problemov ponujata lepo priložnost usmerjenega delovanja v fazi simbolizacije. Pri takem učenju lahko namreč ob premišljenem načrtovanju in delovanju dosežemo visoko stopnjo prisotnosti mnogih simbolov, ki zadevajo problematiko ustvarjalnosti. Tudi vpliv na procese interpretacije predstavljenih simbolov v smislu razvijanja naklonjene drže posameznika do ustvarjalnosti in uvidevanja njene koristnosti je v načeloma dokaj nadzorovanem izobraževalnem okolju, ki omogoča nabiranje prijetnih izkušenj, lahko velik.

Trenutne prakse izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev so treh vrst¹⁰ (Miglič 2004, 157-158):

1. pridobivanje znanja, ki omogoča globlje razumevanje vzrokov in posledic ter soodvisnosti pojavov na različnih področjih,
2. razvijanje spretnosti za oblikovanje zaželenega, učinkovitega ali ustreznega vedenja in
3. oblikovanje stališč za razvoj in utrjevanje poklicne etike ter krepitev motiviranosti.

Dopolnilo k obstoječim praksam oziroma četrto področje izobraževanja bi tako bilo razvijanje pogojev in metod za ustvarjalno reševanje problemov, ki jih porajajo nenehne spremembe zunanjega in notranjega okolja. Lahko bi rekli tudi, da gre za razvijanje hevrističnih struktur mišljenja (Dörner v Trstenjak 1981, 173). Četrto področje izobraževanja bi lahko potekalo v že uveljavljenih oblikah akcijskega in sodelovalnega učenja in/ali procesno usmerjenih seminarjev (Haček 2001, 98), le da bi bili ob reševanju problemov v središču pozornosti postopki izvajanja posameznih faz ustvarjalnega procesa. Fazo simbolizacije bi ob analizi in reševanju zastavljenih problemov podprli z usmerjanjem prizadevanj v prepoznavanje posameznih faz ustvarjalnega procesa in z raziskovanjem možnosti, ki jih ponuja vsaka od njih.

Na ravni sistema izobraževanja javnih uslužbencev bi kazalo delovati neposredno v smislu razširitve vsebin na že omenjeno četrto področje, drugi način učinkovanja pa bi bil posreden preko vplivanja na analize potreb po izobraževanju. Povečana senzibilnost zaposlenih za morebitne probleme v delovnih procesih bi se poleg pridružitve že omenjenih izobraževalnih programov na temo metod hevristike oziroma reševanja problemov iztekla v ustrezno prilagoditev oziroma razširitev vsebin prvih treh področij izobraževanja. Prav tako bi se kazalo posvetiti temam spodbujanja ustvarjalnosti ter poznavanja ustvarjalnega procesa. Te bi vključili v drugo vrsto zgoraj omenjenih trenutnih praks izobraževanja in usposabljanja.

5.4 Kaj pa CAF?

Premislimo možnosti vplivanja samoocenjevanja s pomočjo skupnega ocenjevalnega okvirja za organizacije v javnem sektorju (CAF) na dinamiko spreminjanja organizacijske kulture.

¹⁰ V katalogu programov usposabljanja in izpopolnjevanja z naslovom "Seminarji", ki ga je decembra 2006 izdala Upravna akademija, je bilo razpisanih približno 125 seminarjev. Od teh je bil (pogojno) vsebinsko vezan na ustvarjalnost le eden. V poglavju "Upravljanje v upravi" je bilo namreč moč najti osemurni seminar "Tehnike zbiranja in vrednotenja idej za menedžment javne uprave", ki ga je izvajal mag. Peter Fajfar z MJU.

Merilo "Voditeljstvo" vsebuje v opisu nalog vodje tudi "iskanje priložnosti za inoviranje in posodabljanje". Eno od štirih podmeril se glasi "spodbujanje kulture inoviranja".

Merilo "Strategija in načrtovanje" obravnava med drugim tudi pristop organizacije k izvajanju posodobitev in inovacij. Eno od podrejenih štirih podmeril se glasi "Načrtovanje, izvajanje in pregledovanje posodabljanja in inoviranja."

Merilo "Zaposleni" poudarja pomen sposobnosti vodstva in zaposlenih za aktivno sodelovanje pri razvoju organizacije z dopuščanjem ustvarjalnosti, inovativnosti in predlogov za izboljšanje delovanja.

Merilo "Partnerstva in viri" usmerja pozornost na ustvarjalnost preko treh podmeril. V okviru podmerila "Razvijanje in uvedba partnerstev z državljani/odjemalci" so navedene oblike sodelovanja s partnerji: posvetovalne skupine, ankete, mnenjske raziskave, krožki kakovosti. V opisu podmerila "Upravljanje financ" zasledimo primer "Uvajanje inovativnih sistemov za načrtovanje proračuna in stroškov". V podmerilu "Upravljanje tehnologije" je naveden primer podpore učenju in izboljšavam.

Merilo "Procesi" vsebuje tri pomembna podmerila: stalno prepoznavanje, snovanje, upravljanje in izboljševanje procesov; razvijanje in zagotavljanje proizvodov ter storitev, namenjenih državljanom/odjemalcem; inoviranje procesov, v katere se vključujejo državljani/odjemalci.

Merilo "Rezultati – državljani/odjemalci" vsebuje podmerilo "Kazalniki meritev, usmerjenih k državljanom/odjemalcem", katerega eden od kazalcev se glasi: "Uvajanje in obseg uporabe novih in inovativnih načinov dela z državljani/odjemalci."

Merilo "Rezultati – zaposleni" se usmeri na usposobljenost, motiviranost, zadovoljstvo in delovanje zaposlenih. Prvo podmerilo "Rezultati merjenja" vsebuje kazalec "Odnos organizacije do inovacij". Drugo podmerilo "Kazalniki rezultatov glede zaposlenih pa vsebuje kazalec "Število predlogov za inovacije".

Merilo "Rezultati – družba" osredini obravnavo na rezultate organizacije pri zadovoljevanju potreb in pričakovanj zunanjega okolja. To merilo meri vplive organizacije na družbo, ki presegajo osnovno poslanstvo, zakonska pooblastila in njene osrednje dejavnosti. Količinski kazalniki se lahko nanašajo na gospodarski vpliv, socialno razsežnost (invalidi), kakovost

življenja in demokracije ter vpliv na okolje. Zdi se, da problematike ustvarjalnosti neposredno ne zadeva.

Merilo "Ključni rezultati delovanja" navaja kot enega od kazalcev notranjih rezultatov "Dokazi o uspešnem izboljševanju in inoviranju strategij, struktur in/ali procesov organizacije".

CAF torej lahko pripomore k spodbujanju ustvarjalnosti poleg deklariranih ciljev v merilih in podmerilih tudi tako, da ob vsakokratnem ocenjevanju pritegne v polje zavesti problematiko inoviranja in izboljševanja procesov, pri čemer se ob uporabi meril, podmeril, dejavnosti ter obravnavi pojavov, ki jih po teh merilih merimo, vedno znova odvija faza simbolizacije. Da bi bila organizacija po merilih in podmerilih CAF uspešna, pa si mora prizadevati seveda tudi za spremembe postopkov, komuniciranja in ostalih artifaktov organizacijske kulture. Dejavno bi si morala prizadevati za usmerjeno delovanje v fazi realizacije. Primerjalno učenje, ki je v osnovi prenos dobrih praks iz drugih okolij, je ravno tako neposredno usmerjeno v fazo realizacije, v pomembni meri pa tudi v fazo simbolizacije.

5.5 Model

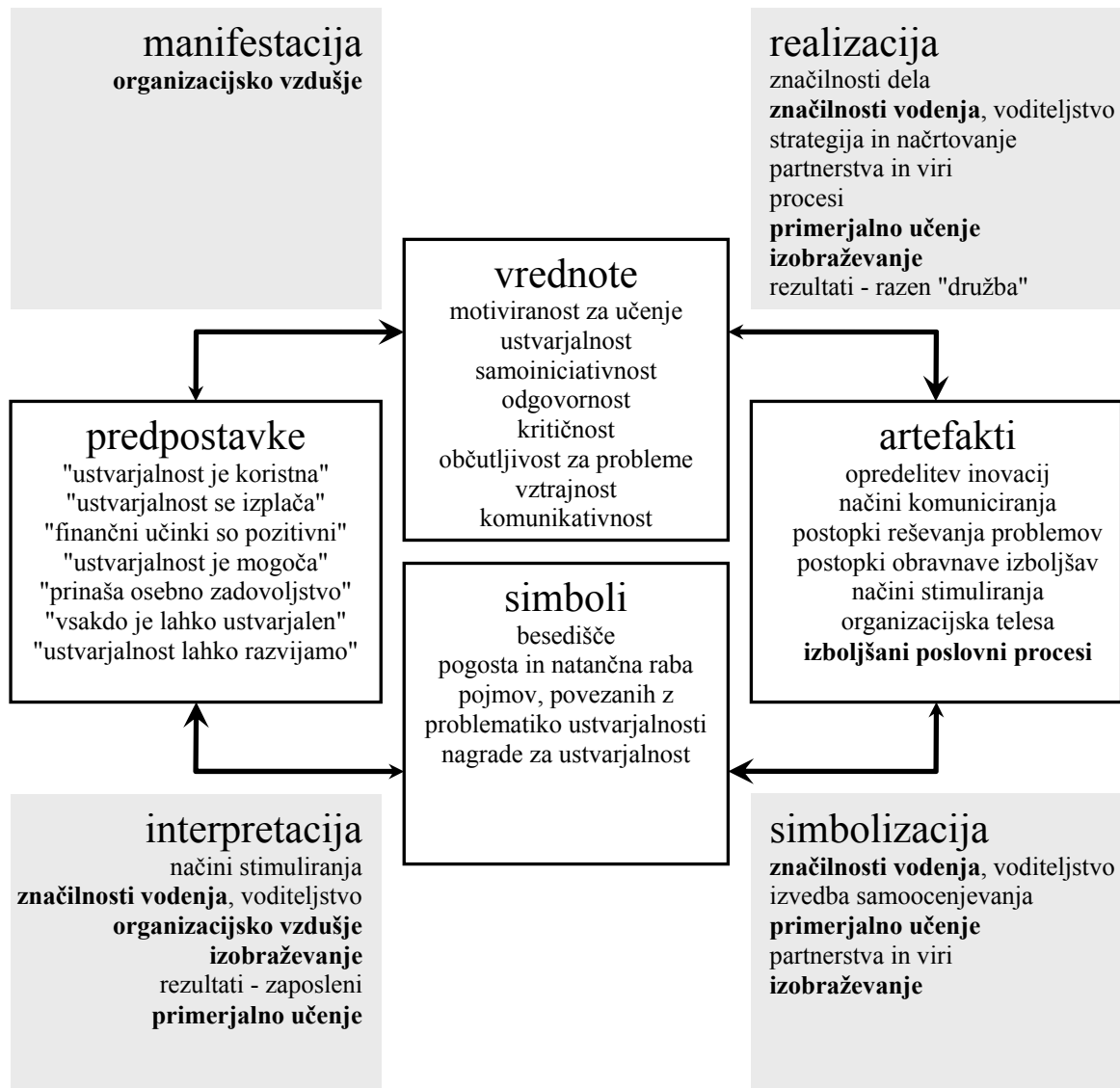
Analiza komponent notranjega okolja, sistema izobraževanja in usposabljanja, vplivov samoocenjevanja po modelu CAF ter primerjalnega učenja je pokazala, da so vse morebitne že obstoječe dejavnosti, ki podpirajo ustvarjalnost, prejkone nepovezane, neuskklajene in pretežno usmerjene v fazo realizacije in nekaj malega, a le na pol naključno, v fazo simbolizacije.

Ustvarjalnost kot vrednota je moč zaslediti na lestvici organizacijske kulture kaj pogosto, a v resničnem svetu ji v produkcijskem procesu (in v ostalih procesih v organizacijah) večinoma niso posvečeni posebni sistemsko in sistematično organizirani pristopi, čas in znanje (Kovač in drugi 2004, 96).

Model procesa ustvarjalnosti mora združiti notranje okolje, sistem izobraževanja in usposabljanja ter CAF v čim bolj skladno celoto in ob njihovi umestitvi v skupni okvir opisati njihov način vplivanja na komponente organizacijske kulture. Prav tako naj naš model vsebuje opis zelenih vsebin oziroma sestavin posameznih komponent organizacijske kulture, ki bi hkrati omogočale in odražale podporo ustvarjalnosti (glej Slika 5.2).

Začetek procesa spreminjanja organizacijske kulture po modelu dinamike organizacijske kulture v smeri bolj spodbudnega okolja za ustvarjalnost lahko umestimo v fazo realizacije, ki je predstavitev novih idej in praks, povezanih s problematiko spodbujanja ustvarjalnosti. To je v splošnem mogoče preko izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, primerjalnega učenja, izmenjave izkušenj ter dobrih praks.

Slika 5.2: Model dinamike organizacijske kulture v smeri spodbujanja ustvarjalnosti



V fazi simbolizacije so prizadevanja usmerjena v spodbujanje komunikacije med člani znotraj organizacije in komunikacije z zunanjim okoljem, ki bi še posebej podpirala diskretno, a vztrajno ponavljajoče se vključevanje na problematiko ustvarjalnosti vezanih artefaktov, ki so bili predstavljeni v fazi realizacije. Premišljeno ponavljanje simbolov, vezanih na

problematiko ustvarjalnosti v različnih kontekstih, omogoča članom organizacije, da te simbole povežejo z lastno izkušnjo in razvijejo do njih pozitiven odnos.

V fazi interpretacije je potrebno torej na novo vpeljane simbole, vezane na problematiko spodbujanja ustvarjalnosti, previdno polniti s pomeni. Simbole polni s pomeni kajpak vsak član organizacije zase. Previdnost je torej usmerjena v povečevanje verjetnosti, da bodo posamezni člani interpretirali novo vpeljane simbole, povezane s problematiko ustvarjalnosti, na take načine, ki bodo privedli do verjetij in predpostavk o koristnosti ustvarjalnega delovanja in do dejanske ter dejavne naklonjenosti članov organizacije do ustvarjalnosti.

Faza interpretacije se izteče v fazo manifestacije utrjenih oziroma bolj ali manj spremenjenih predpostavk, ki predstavlja izhodišče novega cikla dinamike organizacijske kulture.

Zdi se, da so najbolj vplivni dejavniki razvoja ustvarjalnosti naklonjene organizacijske kulture izobraževanje, voditeljstvo (ali značilnosti vodenja) oziroma način vodenja ter primerjalno učenje. Primerjalno učenje lahko v osnovi obravnavamo kot segment izobraževanja. Doslej smo ga obravnavali posebej, saj je bilo vpeljano v našo obravnavo v kontekstu modela CAF. Nekoliko poenostavljeno lahko torej ugotovimo, da na razvoj ustvarjalnosti najbolj vplivata dva dejavnika: ustrezen način vodenja in ustrezno izobraževanje.

Predlagani model dinamike organizacijske kulture je v kontekstu naše naloge spričo dejstva, da se srečno ujema s samim bistvom ustvarjalne dejavnosti in spoznavnega procesa, ki sta ravno tako rekurzivna, ciklična procesa, ki se nikoli ne končata nepreklicno, še posebej primeren. Vse tri dejavnosti so pravzaprav ustvarjanje. Tisto, kar je ustvarjeno, je lahko nova (organizacijska) kultura, lahko je karkoli novega v najbolj splošnem smislu ali pa je to novo spoznanje oziroma nov, bolj uporaben opis zaznanega ("sveta tam zunaj nas").

Cikličnost, vračanje in izpopolnjevanje¹¹, ki jih predlagani model implicira, so tudi temeljne značilnosti samoregulativnega vedenja posameznika. Samoregulativno vedenje posameznika, gnano od zaznanih problemov in ustreznih vrednot, je temeljno gonilo sprememb v smeri izboljšanja stanja. V motiviranem, motrečem in razmišljujočem posamezniku, ki deluje po načelu samoregulacije in samoorganiziranja ter tvorno sodeluje z ostalimi člani organizacije, kaže iskati prvo in poslednje prijemališče vseh sil reformiranja javnega sektorja.

¹¹ Kot primer lahko navedemo poročili UE Ljutomer. Izboljšava matrice zaposlenih v podpoglavju 3.4.18 je nadgradnja taiste iz poročila 3.4.5. V smislu poteka ustvarjalnega procesa, pa tudi dinamike organizacijske kulture, gre za vrnitev na začetek, vendar na neki drugi ravni, z novo vednostjo in z novo izkušnjo. Enak vzorec lahko prepoznamo v prispevkih UE Krško, a vsakokrat na drugi ravni: pasivno, aktivno in proaktivno delovanje.

6. SKLEPI

Sklepno poglavje pričujoče naloge je poskus strnitve in povzetka odgovorov na postavljena vprašanja ter rešitev za postavljene probleme raziskovanja. Je poskus sistemske, klene in koncizne predstavitve vseh pomembnih spoznanj in ostalih elementov, ki smo jih obravnavali v teoretičnem (2. IZHODIŠČA), analitičnem (3. ANALIZA STANJA) in empiričnem delu (4. RAZISKAVA) naše naloge. Poskusili bomo dognati, v kolikšni meri smo dosegli zastavljene cilje naloge in ugotoviti, kakšen je izid preverjanja veljavnosti teze.

Cilji

1. Analiza lastnosti ustvarjalnosti in ustvarjalcev, ki bi lahko prišle v poštev pri oblikovanju za ustvarjalnost bolj spodbudnega notranjega okolja upravnih enot.

V podpoglavju 2.1 Ustvarjalnost smo se srečali z dvema dejavnostima ustvarjalnosti, ki sta za našo nalogo zanimivi, saj nakazujeta možnosti za njeno spodbujanje. To sta usmerjenost v odpiranje ali (za naš problem bolj primerno) zaznavanje problemov ter usmerjenost v reševanje že zastavljenih odprtih problemov.

Od lastnosti ustvarjalcev, ki smo jih spoznali v podpoglavju 2.1.1, je morda še najlažje spodbujati in razvijati izvornost, odprtost in svobodnost (v smislu izražanja zamisli in pobud). Še posebej te tri lastnosti, le do manjše mere pa tudi preostale, ki so navedene, lahko spodbujata primerna organizacijska kultura, ki je ustrezno podprta z izobraževanjem s področja spodbujanja ustvarjalnosti, in ustrezno vodenje.

Poznavanje poteka ustvarjalnega procesa nam ponuja nekaj izhodišč za razmislek o možnostih spodbujanja ustvarjalnosti v upravnih enotah. Prepoznanje strukture ustvarjalnega procesa, kot smo jo spoznali v podpoglavju 2.1.2, namreč omogoča vsaj grobo in približno načrtovanje dejavnosti v posameznih fazah ali ureditev bolj spodbudnega okolja za potek teh dejavnosti.

V podpoglavju 2.1.3 o strukturi mišljenja je v razmišljanjih o značilnostih hevristične in epistemične strukture ter o vplivanju teh struktur na potek ustvarjalnega procesa moč zaznati precejšnje možnosti oblikovanja bolj spodbudnega okolja s sistematičnim izobraževanjem na področju spoznavanja metod reševanja problemov in njihove uporabe. To je znotraj ustvarjalnega procesa mogoče predvsem v fazi poglobljenega seznanjanja s principi in oblikovanja jasne slike problema, aha izkušnje in transformacije ali preoblikovanja problemskega gradiva ter izpopolnjevanja zamisli.

V podpoglavju 2.1.4 Ustvarjalnost in okolje smo spoznali, da je od komponent notranjega okolja upravne enote prav kultura tista, na katero lahko zaposleni sami najbolj vplivajo. Za ustvarjalnosti naklonjeno organizacijsko kulturo je značilna odprtost in pripravljenost vseh vodstvenih organov in zaposlenih za novosti in za ustvarjalne ideje.

V podpoglavju 2.1.5 Ustvarjalnost in birokracija smo se srečali z osnovno značilnostjo birokratskih okolij v razmerju do ustvarjalnosti. To je pomanjkanje prostora za svobodno delovanje, ki je potrebno za razvoj in preizkušanje inovativnih pobud.

2. Analiza teoretskih ali splošnih določilnic delovanja javne uprave in notranjega okolja upravnih enot, ki so pomembne za obravnavo ustvarjalnosti v tem okolju.

Primerjava značilnosti Weberjanskega tipa idealne birokracije na splošni ravni (podpoglavje 2.2.1 Max Weber) in pomembnih lastnosti ter okoliščin sodobne državne uprave, s tem pa tudi notranjega okolja upravnih enot na posebni ravni (podpoglavja 3.1 Kadrovski management, 3.2 Sociološki problemi in 3.3 Pravni okviri), je pokazala visoko stopnjo ujemanja obeh omenjenih okolij. V osnovi lahko potrdimo, da vseh trinajst navedenih značilnosti Webrovega tipa birokracije velja tudi za sodobno državno upravo in za notranje okolje upravnih enot.

Oglejmo si razlike med obema obravnavanima okoljema, saj jih je precej manj kot ujemanj. Prva postavka točke 11. "Temelji položaja moči birokracije"; "težnja po izključevanju javnosti v smislu prikrivanja znanja, informacij in delovanja", je seveda v času prizadevanj po čim večji odprtosti, preglednosti in dostopnosti javne uprave presežena. To je edino res očitno in nedvoumno odstopanje notranjega okolja sodobne državne uprave ter notranjega okolja upravnih enot od Webrovega tipa birokracije.

Z vidika politične ekonomije (podpoglavje 2.2.3 Politična ekonomija) lahko ugotovimo, da je notranje okolje upravnih enot ohranilo temeljno značilnost birokracije; to je financiranje s sredstvi izven trga. Financiranje je hierarhično, vertikalno. Upravne enote so neposredni proračunski uporabniki (podpoglavje 3.4.14 Avtomatizacija inventure).

Primerjava notranjega okolja upravnih enot in lastnosti birokracije z vidika javne uprave (podpoglavje 2.2.4 Javna uprava) je razkrila nekaj pomembnih skupnih točk: lastnosti in implikacije pojma "javno", zahteve po strogo normiranem delovanju in brezosebni ter nepristranski obravnavi zadev, zahteve po javnem nadzoru ter obstoj etike javnih služb in

svojestvenega koncepta hierarhije, razpoznavnega v pogledu pozicij avtoritete, ki so pripoznane kot legitimne.

3. Analiza notranjega okolja z vidika možnosti uveljavljanja ustvarjalnosti.

Obravnava značilnosti organizacijske kulture nas je opozorila na obstoj tako imenovane birokratske kulture. Glede na razmišljanja avtorjev, obravnavanih v podpoglavju 3.2.2 Organizacijska kultura, lahko sodimo, da na splošni ravni državne uprave ta kultura ni najbolj naklonjena ustvarjalnosti uslužbencev. Tako mnenje potrjujejo tudi opisi organizacijske kulture v razmerju do ustvarjalnosti v nekaterih od primerov dobrih praks v podpoglavjih 3.4.7 Preoblikovanje upravne kulture in 3.4.17 Proaktivno delovanje.

V podpoglavju 3.4.7 je, denimo, kot zaviralni dejavnik navedena zakoreninjenost stare paradigme hierarhične organiziranosti državne uprave, proti kateri se je mogoče boriti le s "postopnim in dolgoročnim delovanjem", v podpoglavju 3.4.17 pa je navedenih več pomembnih elementov notranjega okolja, ki delujejo zaviralno: neopredeljena merila vrednotenja in ocenjevanja izboljšav, pomanjkanje časa za ustvarjalno razmišljanje in bojazen, kako bodo predlogi za spremembe sprejeti.

Razmisleki o organizacijski strukturi upravnih enot in državne uprave (podpoglavje 3.2.3 Organizacijska struktura) so pokazali, da gre prejkone za mehanistične strukture, predoločene in naddoločene z obstoječo zakonodajo (ZDU-UPB4, poglavje "Teritorialna organizacije uprave", členi 43 do 54; ZUP-UPB2, del II. "Pristojnosti" in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, del III. "Notranja organizacija organov državne uprave").

Pravno okolje (podpoglavje 3.3 Pravni okviri) je zaznamovano z velikim številom zakonskih in podzakonskih predpisov, ki zelo natančno predpisujejo organizacijsko strukturo, razporejanje pristojnosti in odgovornosti, izvajanje temeljnega procesa ter kadrovske politiko izobraževanja, nagrajevanja in napredovanja javnih uslužbencev. V vseh pregledanih predpisih je bilo moč zaslediti en sam specifičen opis ustvarjalnosti. Gre za 12. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, ki kot enega od pogojev za napredovanje navaja in nekoliko celo opisuje ustvarjalnost javnega uslužbenca.

Raziskava (poglavje 4. RAZISKAVA) je pokazala, da je notranje okolje upravnih enot nemara mogoče načrtovano spreminjati v smeri večje naklonjenosti prizadevanjem zaposlenih

k ustvarjalnem delovanju. Če sodimo po dokumentiranih primerih prispevkov na konferencah dobrih praks, sodelovanju na tekmovanju za PRSPO in rezultatih barometra kakovosti v zadnjih letih, lahko ob ustreznem spreminjanju notranjega okolja pričakujemo dejavnejše sodelovanje pri izmenjavi dobrih praks, izboljšanje poslovanja in zvišanje (zaznane) kakovosti storitev ali vsaj povečanje zadovoljstva uporabnikov. Najvplivnejši vzvod spreminjanja notranjega okolja je, po naši raziskavi sodeč, način vodenja, sledita mu organizacijsko vzdušje in formalna organiziranost, najmanjših sprememb pa se lahko nadejamo pri obstoječih načinih dela.

4. Pregled obstoječega stanja in primerov dobre prakse v pogledu uveljavljanja ustvarjalnosti javnih uslužbencev.

V podpoglavju 3.4 Praktični primeri smo proučili enaindvajset primerov izboljšav oziroma dobre prakse v šestnajstih različnih upravnih enotah. Ugotovili smo sledeče:

1. Vir izboljšave je bilo v enajstih primerih notranje okolje, v desetih pa zunanje okolje.
2. Temeljni proces je izboljšava neposredno zadevala v dvajsetih primerih, v osmih pa tudi ostale procese. Nekatero izboljšavo so zadevale tako temeljni kot tudi podporne procese.
3. Upravna enota je lahko uvedla izboljšavo povsem samostojno v petnajstih primerih, v šestih je bilo potrebno sodelovanje z zunanjimi partnerji.
4. Stopnja birokratiziranosti notranjega okolja se je po grobi oceni povečala v trinajstih primerih, v osmih je ostala (verjetno in/ali približno) nespremenjena.
5. Stopnja zapletenosti notranjega okolja na organizacijski ali tehnološki ravni se je povečala v štirinajstih primerih, v sedmih pa je ostala nespremenjena.

Prizadevanja za izboljšanje poslovanja upravne enote so večinoma usmerjena v izboljševanje temeljnega procesa, torej sprejemanja odločitev v upravnih zadevah.

Obstoječe okoliščine dovoljujejo kljub visoki stopnji normiranosti in reguliranosti notranjega okolja toliko manevrskega prostora, da je bila večina predstavljenih izboljšav vendarle lahko izvedena samostojno.

Uvajanje izboljšav je v večini obravnavanih primerov privedlo do nekoliko višje stopnje birokratiziranosti notranjega okolja in višje stopnje njegove zahtevnosti, sestavljenosti oziroma zapletenosti v organizacijskem ali tehnološkem smislu.

Sklenimo ta razmislek s pripombo, da dopuščamo možnost, da sta pogostosti povečanja stopnje birokratiziranosti in zapletenosti notranjega okolja v opisanih primerih lahko celo višji od ugotovljenih. Pri analizi smo namreč ti dve okoliščini v primeru odsotnosti izrecne navedbe dodatnih dokumentov, procedur ali tehnološke opreme opredelili kot nespremenjeni.

5. Skupne značilnosti primerov dobre prakse oziroma zametki vzorcev v pogledu uveljavljanja ustvarjalnosti javnih uslužbencev.

Od dvajsetih predlogov, usmerjenih v izboljšave temeljnega procesa, je gotovo najmanj trinajst takih, ki pomenijo uvedbo dodatnih dokumentov v poslovni proces. V osnovi lahko razlikujemo med dvema skupinama dokumentov: dokumenti notranjega in zunanjega okolja .

Dokumenti notranjega okolja so v večini primerov namenjeni dodatnemu normiranju in reguliranju procesov. Ta skupina dokumentov prispeva k povečanju stopnje birokratiziranosti. Ta razvoj je v nekem smislu logičen, če se spomnimo osnovne prednosti Webrovega idealnega tipa birokracije pred sistemi karizmatične in tradicionalne avtoritete, ki korenini predvsem in natanko v zakonsko racionalnem pristopu. Če želimo uveljaviti ali razvijati prednosti birokracije, moramo seveda uvesti še več istega, torej razumskega urejanja okoliščin s pomočjo predpisov. Obsojeni smo torej na nadaljnje asimptotično približevanje delovanja birokratskega stroja delovanju mehanskega sistema.

V tem smislu je uvedba e-uprave, torej uprave, ki temelji na informacijsko komunikacijskih tehnologijah (IKT), velik korak v smeri omenjenega asimptotičnega približevanja, saj postane na ravni obdelave informacij državna uprava stroj tudi v dobesednem pomenu. Dodaten argument za to trditev bi lahko bilo tudi dejstvo, da se je z uvedbo IKT pojavila velika priložnost in skorajda samonikla težnja po centralizaciji vseh mogočih razvidov oziroma zbirk podatkov, kar omogoča natanko racionalizacijo poslovanja. Seveda pa ne smemo enačiti inherentnih zakonitosti in značilnosti delovanja notranjega okolja s komuniciranjem z zunanjim okoljem.

Dokumenti zunanjega okolja so namenjeni dodatnemu informiranju strank in drugih partnerjev v zunanjem okolju. Ta skupina dokumentov neposredno ne prispeva k višji stopnji birokratizacije, saj delovanja notranjega okolja ne ureja neposredno, pač pa prispeva k večji usmerjenosti k uporabniku v smislu bolj izčrpnega informiranja in zmanjšanja zaostankov ter večji dostopnosti in preglednosti državne uprave. Ta skupina dokumentov torej neposredno vpliva na zaznavanje kakovosti storitev s strani uporabnikov. Ta skupina dokumentov in

dejavnosti, ki so z njimi povezane, more prevzeti vlogo nadevanja bolj človeškega obraza birokracije. V primeru pravočasnega informiranja strank v podpoglavju 3.4.6 Pravočasno osebno obveščanje strank lahko ugotovimo, da služijo obvestila strankam tudi natančnejšemu načrtovanju dejavnosti in uravnavanju obremenitve virov organizacije, kar seveda neposredno vodi k večji racionalnosti njihove uporabe.

Vsiljuje se nam presenetljiv sklep: v prizadevanjih po večji učinkovitosti in kakovosti s pomočjo racionalizacije poslovanja je notranje okolje upravnih enot skorajda obsojeno na povečanje stopnje birokratiziranosti.

6. Model oziroma prilagojeni nabor priporočil za vpeljavo vsaj kakih omejenih praks spodbujanja ustvarjalnosti v notranjem okolju upravnih enot.

V poglavju 5. MODEL PROCESA USTVARJALNOSTI V JAVNI UPRAVI je predlog usmerjenega spreminjanja notranjega okolja, ki temelji na modelu dinamike spreminjanja kulture, na nekaterih dokumentiranih izkušnjah upravnih enot Krško in Trebnje ter na rezultatih raziskave pričujoče naloge. Glede na izsledke naše raziskave je mogoče notranje okolje upravne enote spreminjati s pomočjo ustreznega sloga vodenja, ustreznega organizacijskega vzdušja in ustrezne organizacijske strukture ali vsaj tistih za spodbujanje ustvarjalnosti pomembnih elementov te strukture, ki so v pristojnosti upravnih enot.

Predlagani model (glej Slika 5.2: Model dinamike organizacijske kulture v smeri spodbujanja ustvarjalnosti) ni konkreten algoritem in natančen recept za spodbujanje ustvarjalnosti, "*saj ustvarjalnosti ne moreš načrtovati, lahko jo le spodbujaš in pričakuješ*" (Kovač in drugi 2004, 55).

Predlagani model je poskus opisa usmerjenega spreminjanja organizacijske kulture, v katerega so vključene že obstoječe sestavine (izobraževanje, CAF) in tiste razsežnosti notranjega okolja upravnih enot, ki so se v raziskavi izkazale kot vplivne. Predlagani model je tudi poskus popisa vseh elementov, ki podpirajo ustvarjalnost (razsežnosti notranjega okolja, merila in podmerila CAF, nekateri elementi samoocenjevanja in primerjalnega učenja, primerne vsebine in metode izobraževanja). Predlagani model je končno tudi poskus določitve mesta in medsebojnih razmerij oziroma uskladitve vseh teh popisanih elementov.

V predlaganem modelu (glej Slika 5.2) so znotraj posameznih komponent dinamike organizacijske kulture (predpostavke, vrednote, artifakti, simboli) nanizani primeri teh

komponent, vezani na problematiko spodbujanja ustvarjalnosti. Ravno tako so za vsako od faz (manifestacija, realizacija, simbolizacija in interpretacija) oziroma procesov, ki povezujejo komponente organizacijske kulture, nanizani tisti elementi, ki lahko na te faze vplivajo.

Teza naloge: *"Notranje okolje upravnih enot ni najbolj naklonjeno ustvarjalnim pobudam zaposlenih pri prizadevanjih za izboljšanje kakovosti storitev in povečanje učinkovitosti ter zadovoljstva uporabnikov."*

Če obravnavamo vse upravne enote skupaj, so vrednosti dimenzij notranjega okolja zelo blizu vrednosti dimenzij hipotetično nevtralnega okolja (glej Tabela 4.23). Če obravnavamo le prvo skupino upravnih enot, so odstopanja vrednosti posameznih dimenzij notranjega okolja v smeri večjega spodbujanja ustvarjalnosti od vrednosti dimenzij hipotetično nevtralnega okolja precej večja (glej Tabela 4.24) in statistično pomembna. Če obravnavamo le drugo skupino upravnih enot, ugotovimo, da si vrednosti posameznih dimenzij notranjega okolja še najbližje tistim hipotetično nevtralnega okolja (glej Tabela 4.25). Te vrednosti, ki sicer niso statistično pomembne, težijo v primeru druge skupine upravnih enot v smer nenaklonjenega okolja.

Ugotavljanje statistične pomembnosti razlik vrednosti dimenzij notranjega okolja upravnih enot ugotovitve prejšnjega odstavka potrjuje (glej Tabela 4.28).

Če izhajamo iz predpostavke, da hipotetično nevtralno okolje ni najbolj naklonjeno okolje¹², lahko torej tezo naloge potrdimo. Hipotetično nevtralno okolje namreč lahko pomeni tudi to, da so prizadevanja za izboljšanje stanja izostala. S precejšnjo gotovostjo torej pričakujemo, da je mogoče ustvariti tudi bolj naklonjeno okolje. Morebitni obstoj bolj naklonjenega okolja in njegove pomembne lastnosti smo z našo raziskavo poskusili zaznati in analizirati.

Argument v prid sklepu o ne največji mogoči naklonjenosti notranjega okolja ustvarjalnosti je obstoj statistično pomembnih razlik v treh dimenzijah od štirih dimenzij tega okolja, ki jih lahko zaznamo ob primerjanju naših dveh skupin izbranih upravnih enot. Pri tem ne smemo pozabiti kriterijev izbire obeh skupin (PRSP, dobre prakse, barometer kakovosti). Prav v tem razkoraku med obema skupinama pa vidimo možnosti za izboljšave.

¹² Hipotetično nevtralno okolje bi lahko po načelih formalne logike razumeli kot pasivno negacijo oziroma trpno zanikanje (Elster 2008, 155) okolja, ki je ustvarjalnosti naklonjeno. Hipotetično nevtralno okolje torej res ne more biti najbolj naklonjeno. Aktivna negacija ali dejavno zanikanje ustvarjalnosti naklonjenega okolja bi bilo v tem kontekstu okolje, kjer bi bila ustvarjalnost prepovedana ali pa bi bili v tem okolju prisotni elementi, ki bi ustvarjalnost neposredno zavirali in zatirali (Elster 2008, 158).

7. LITERATURA

1. Beetham, David. 1987. *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press.
2. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro, ur. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Buckingham, Alan in Saunders, Peter. 2004. *The Survey Methods Workbook*. Cambridge: Polity Press.
4. Celin, Branko in Derenčin, Helena. 2006. Vzpostavitev sistema spremljanja pooblastil, zadolžitev in pravic zaposlenih. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 99 - 113. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
5. De Bono, Edward. 2006. *Lateralno mišljenje*. Ljubljana: New Moment, d.o.o.
6. Elster, Jon. 2008. Negazione attiva e negazione passiva: un saggio di sociologia ibanese. V *La realtà inventata*, zbornik esejev, ur. Paul Watzlawick, 153 - 176. Milano: Feltrinelli.
7. Foerster, Heinz von. 2008. Costruire una realtà. V *La realtà inventata*, zbornik esejev, ur. Paul Watzlawick, 37 - 56. Milano: Feltrinelli.
8. Grah, Metod. 2005. Vrednotenje učinkov usposabljanja v Upravni enoti Ptuj. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 65 - 87. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
9. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Hatch, Mary Jo. 2006. *Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.
11. Ivanko, Štefan. 2007. *Raziskovanje in pisanje del*. Kamnik: Cubus image d.o.o.
12. Jurša, Ivanka. 2003. *Izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave z inovativnostjo in ustvarjalnostjo*, diplomsko delo visokošolskega programa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Kern-Pipan, Karmen; Kovač, Polonca; Vraber, Emilija in Žurga, Gordana, urednice prevoda. 2006. *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju: CAF 2006*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
14. Knupleš, Edmund; Auguštin, Milena in Nedeljkovič, Breda. 2005. Avtomatizacija inventure osnovnih sredstev s črtno kodo. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 105 - 112. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
15. Konfucius in Mencius, 2005. *Klasiki konfucijanstva: štiri knjige: Konfucij, Mencij, Nauk o sredini, Veliki nauk*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

16. Kovač, Jure; Mayer, Janez in Jesenko, Manca. 2004. *Stili in značilnosti uspešnega vodenja*. Kranj: Založba moderna organizacija v okviru Fakultete za organizacijske vede.
17. Kovač, Polona. 2004. Novi javni menedžment in slovenska uprava. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177-196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Likar, Borut; Križaj, Dejan in Fatur, Peter. 2006. *Management inoviranja*. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
19. Likar, Zdravka. 2005. Združevanje državnih organov na lokalni ravni v Zgornjem Posočju. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 113-119. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
20. Löffler, Elke. 2006. Evropska spoznanja: Inovacije v kakovosti javnega sektorja. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga 23-33. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
21. Marinoff, Lou. 2001. *Más Platón y menos Prozac*. Madrid: Suma de Letras, S.L.
22. Mayer, Janez. 1991. *Ustvarjalno mišljenje in delo*. Kranj: Moderna organizacija.
23. Miglič, Gozdana. 2004. *Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev*. V Brezovšek, Marjan in Haček, Miro, ur. Upravna kultura, 151-173. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Miglič, Gozdana. 2005. *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
25. Nedeljkovič, Breda. 2003. Učni center Murska Sobota – permanentno izobraževanje. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 121-133. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
26. Nemeč, Tomislav. 2007. Razvoj kompetentnosti za nadomeščanje sodelavcev. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 95-101. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
27. Osborne, David in Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing Government*. New York: Plume.
28. Pečjak, Vid. 1987. *Misliti, delati, živeti ustvarjalno*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
29. Petz, Boris. 1981. *Osnovne statističke metode za nematematičare*. Zagreb: Udžbenici sveučilišta u Zagrebu.
30. Poličnik, Vinko. 2007. Približevanje horizontalnem povezovanju državne uprave na lokalni ravni. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 125-136. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
31. Preskar, Jože in Lakner, Mihelca. 2003. Učinki organizacijskih sprememb ob zamenjavi listin na Upravni enoti Novo mesto. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003*,

- zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 43-59. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
32. Rakočevič, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.
33. Rman, Milan in Lunder, Lilijana. 2003. Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni menedžment. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 107-120. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
34. Rman, Milan in projektna skupina. 2004. Vlagatelji v ljudi (Investors in People) standard kakovosti na področju ravnanja z zaposlenimi v upravni enoti Trebnje. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 125-141. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
35. Skok, Peter. 2005. Primer uresničevanja notranjega revidiranja v posodabljanju javne uprave. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 89-102. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
36. Skok, Peter. 2006. Učenje na delovnem mestu v javni upravi – izziv ali potreba. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga 83-98. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
37. Stare, Janez. 2003. *Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave*. Uprava letnik I (2): 142 -154.
38. Stare, Janez; Frančeškin, Andrej; Kozjek, Tatjana; Mayer, Janez; Tomaževič, Nina, Tomažič, Egon. 2007. *Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi: elaborat o delu in rezultatih dela na projektu v okviru CRP: "Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
39. Stepišnik Perdih, Irena; Bezenšek, Vilma Alina in Junkar, Jasna. 2007. Popolna projektna dokumentacija kot podlaga za uspešno vodenje postopka izdaje gradbenega dovoljenja. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 137-145. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
40. Stopar, Andreja; Iršič, Cecilija; Kolar, Mira; Metličar, Marjana in Povh, Alenka. 2003. Organizacija in izvedba izobraževanja. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 134-147. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
41. Thom, Norbert in Ritz, Adrian. 2004. *Public Management, Innovative konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.

42. Toš, Niko. 1988. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
43. Trstenjak, Anton. 1981. *Psihologija ustvarjalnosti*. Ljubljana: Slovenska Matica.
44. Trstenjak, Verica. 2003. *Predpisi s področja javne uprave*. Ljubljana: GV Založba.
45. Vergelj, Maja Irena. 2006. *Raziskava kakovosti (odličnosti) storitev v izbrani upravnih enoti*, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
46. Vila, Antun. 1999. Postmoderna družba in organizacija. V *Sodobna razlaga organizacije*, ur. Kavčič, Bogdan in Kovač, Jure, 327–375. Kranj: Moderna organizacija.
47. Volčanjk, Jožica. 2004. Sistem notranje kontrole. V ur. *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2004, zbornik referatov*, Gordana Žurga, 111-124. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
48. Volčanjk, Jožica. 2005. Sistem ukrepov za zagotavljanje tekočega izvajanja storitev. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2005, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 23-37. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
49. Volčanjk, Jožica in Hadžimulič, Nina. 2007. Prehod iz sistema notranje kontrole v proaktivno delovanje. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 89-101. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
50. Vrečko, Damjan. 2007. Koordinacijski svet kot učinkovit usklajevalec državne uprave in lokalne samouprave na teritorialni ravni. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi 2007, zbornik referatov*, ur. Gordana Žurga, 103-115. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
51. Weber, Max - avtor, Roth, Günther in Claus Wittich – urednika. 1978. *Economy and society*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
52. Internet 1: Ministrstvo za javno upravo RS. *Politika kakovosti*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/politika_kakovosti/ (15. maj 2008).
53. Internet 2: Ministrstvo za javno upravo RS. *Direktorat za organizacijo in kadre*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_in_kadri/ (14. maj 2008).
54. Internet 3: Ministrstvo za javno upravo RS. *Uslužbeni sistem*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/usluzbeni_sistem/ (14. maj 2008).
55. Internet 4: Upravna akademija MJU. *Katalog "Seminarji" - program usposabljanja in izpopolnjevanja*. Dostopno prek:

- http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Katalog/Katalog_2007__spletna_razlicica_.pdf (14. maj 2008).
56. Internet 5: Ministrstvo za javno upravo. *Ponudba seminarjev januar – junij 2009*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/usposabljanje_in_strokovni_izpiti/sektor_za_usposabljanje_in_strokovne_izpite_javnih_usluzbencev/seminarji/ponudba_seminarjev_januar_junij_2009/
57. Internet 6: Stopar, Andreja. 2001. *Položaj strank in zaposlenih v Upravni enoti Šentjur pri Celju*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Andreja_20Stopar.pdf (4. avgust 2008).
58. Internet 7: Nemeč, Tomislav. 2002. *Sistem polne zaposlenosti v UE Ljutomer*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Tomislav_20Nemec.pdf (5. avgust 2008).
59. Internet 8: Ministrstvo za javno upravo. *Veljavni predpisi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/ (8. oktober 2008)
60. Internet 9: Preskar, Jože. 2001. *Letni poslovni načrt kot orodje za obvladovanje kakovosti v Upravni enoti*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Preskar.pdf (4. avgust 2008).
61. Internet 10: Preskar, Jože. 2002. *Učinki letnega poslovnega načrta in vodenja s cilji v Upravni enoti Novo mesto*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Joze_20Preskar.pdf (5. avgust 2008).
62. Internet 11: Pretnar, Vitomir. 2001. *Testiranje zadovoljstva strank kot pripomoček za ugotavljanje kvalitete storitev v Upravni enoti*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Vitomir_20Pretnar.pdf (4. avgust 2008).
63. Internet 12: Nemeč, Tomislav. 2001. *Ali se kakovost v upravi spleča?* Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Nemec.pdf (4. avgust 2008).
64. Internet 13: Ministrstvo za javno upravo, *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2009*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/SKN_09_cistopis-jan.pdf (7. avgust 2009).

65. Internet 14: Ministrstvo za javno upravo. *Mesečno spremljanje izvajanja SKN v letu 2009*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Mesecno_spremljanje_izvajanja_SKN_v_letu_2009.pdf (7. avgust 2009).
66. Internet 15: Ministrstvo za javno upravo. *Zadovoljstvo strank in zaposlenih*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposlenih/ (29. oktober 2008).
67. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1 UPB4), Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (5. december 2008).
68. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU – UPB3), Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (5. december 2008).
69. *Zakon o splošnem upravnem postopku* (ZUP – UPB2), Ur.l. RS 24/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?stevilka=970&urlid=200624> (5. december 2008).
70. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*, Ur.l. RS 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2931> (5. december 2008).
71. *Uredba o upravnem poslovanju*, Ur.l. RS 20/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200520&stevilka=690> (5. december 2008).
72. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*, Ur.l. RS 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (5. december 2008).
73. *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*, Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02) Dostopno prek: <http://www2.gov.si/objave/objave.nsf/58513028fe2e4590c1256f9b00459fab/c1256ff800325b72c1257007003a1fbd?OpenDocument> (5. december 2008).

8. PRILOGA

8.1 Vprašalnik

MOŽNOSTI ZA USTVARJALNO DELO V UPRAVNIH ENOTAH

Spoštovani!

Z vprašanji, ki so pred Vami, bomo poskušali ugotoviti, v kolikšni meri omogoča in spodbuja notranje okolje upravnih enot ustvarjalno delo zaposlenih. Odgovori so namenjeni izključno izdelavi magistrskega dela na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. Vaši odgovori bodo v veliko pomoč pri analizi trenutnega stanja ter pri razmislekih o morebitnih možnostih oblikovanja takega notranjega okolja upravne enote, ki bi lahko kakorkoli podpiralo ustvarjalnost zaposlenih. Popolna anonimnost udeležencev ankete je zagotovljena. Če želite kakšna pojasnila v zvezi z anketo, sem na razpolago na tel. 031 561 329 ali na epošti dusanceferin@gmail.com.

Za Vašo prijaznost in sodelovanje se Vam iskreno zahvalim.

Dušan Čeferin

V točkah od 1. do 3. obkrožite črko pred ustreznim podatkom.

1. Vrsta delovnega mesta:

- a) uradniško delovno mesto
- b) strokovno tehnično delovno mesto

2. Delovna doba v UE:

- a) do vključno 10 let
- b) od 11 do vključno 20 let
- c) od 21 let naprej

3. Izobrazba:

- a) srednja šola
- b) višja ali visoka šola
- c) univerzitetna izobrazba
- d) magisterij ali doktorat

nadaljevanje na naslednji strani

Pri vsaki trditvi obkrožite tisto izbiro, ki je po Vašem mnenju najbolj ustrezna. Če se zmotite, napačno obkroženo oceno prečrtajte in obkrožite drugo.

Ocenjevalna lestvica: 1=se ne strinjam, 2=malo se strinjam, 3=večinoma se strinjam, 4=popolnoma se strinjam

1. Naše delo običajno ne zahteva znanj z različnih področij.	1	2	3	4
2. Okolje spodbuja našo podjetnost.	1	2	3	4
3. Naša ustvarjalnost povečuje kakovost dela.	1	2	3	4
4. Pri našem delu običajno prevladujejo rutinska dela in naloge.	1	2	3	4
5. Potek in način dela, ki ga izvajamo, ne moremo načrtovati sami.	1	2	3	4
6. Predpisi, ki urejajo naše delo, ne dopuščajo naše izvirnosti.	1	2	3	4
7. Za nenehno izboljševanje kakovosti storitev se izobražujemo.	1	2	3	4
8. Nadrejeni običajno spodbujajo prenos dobrih praks iz drugih okolij.	1	2	3	4
9. Okolje spodbuja našo drugačnost.	1	2	3	4
10. Napake pri uvajanju novosti so do neke mere dopustne.	1	2	3	4
11. Okolje podpira našo pripravljenost za izboljšave.	1	2	3	4
12. Nadrejeni običajno spodbujajo sodelovanje.	1	2	3	4
13. Notranje organizacijske enote niso med seboj toga ločene.	1	2	3	4
14. Nadrejeni nas običajno vključujejo v odločanje.	1	2	3	4
15. Naša dela in naloge so specializirane.	1	2	3	4
16. Za proces stalnih izboljšav naših storitev smo primerno organizirani.	1	2	3	4
17. Nadrejeni nenehno predlagajo boljše načine dela.	1	2	3	4
18. Nagrajevanje izboljšav in ustvarjalnosti je urejeno sistemsko.	1	2	3	4
19. Nadrejeni nas običajno spodbujajo za reševanje odprtih problemov.	1	2	3	4
20. Pri našem delu prevladujejo predpisani in standardizirani postopki.	1	2	3	4

Pri vsaki trditvi obkrožite tisto izbiro, ki je po Vašem mnenju najbolj ustrezna. Če se zmotite, napačno obkroženo oceno prečrtajte in obkrožite drugo.

Ocenjevalna lestvica: 1=nikoli, 2=redko, 3=pogosto, 4=vedno

21. Pri delu sem pozorna oziroma pozoren na probleme, ki zmanjšujejo učinkovitost in kakovost našega dela.	1	2	3	4
22. Za probleme, ki jih opazim pri delu, iščem rešitve.	1	2	3	4
23. Rešitve problemov predstavim sodelavcem in vodjem.	1	2	3	4
24. Rešitve problemov preizkusim.	1	2	3	4
25. Preizkušene rešitve uveljavim v praksi.	1	2	3	4

Razvrstite po pomembnosti v spodnji tabeli navedene dejavnike. Dejavniku, ki po Vašem mnenju **najbolj spodbuja** ustvarjalnost, pripišite rang **1**. Naslednjemu najpomembnejšemu dejavniku pripišite rang 2 itd. Vsak rang od 1 do 10 uporabite le enkrat.

Spodbujevalni dejavniki:	rang
Spodbujanje reševanja problemov s strani nadrejenih.	
Vključevanje znanj z več strokovnih področij.	
Spodbujanje sodelovanja s strani nadrejenih.	
Sedanji načini nagrajevanja ustvarjalnosti.	
Predlaganje rešitev s strani nadrejenih.	
Samostojnost pri načrtovanju in izvajanju dela.	
Spodbujanje prenosa dobrih praks iz drugih okolij s strani nadrejenih.	
Sedanji načini izobraževanja in usposabljanja.	
Obstoječi način organiziranosti.	
Vključevanje zaposlenih v odločanje s strani nadrejenih.	

nadaljevanje na naslednji strani

Po enakih navodilih razvrstite po pomembnosti še dejavnike, ki po Vašem mnenju **zavirajo** ustvarjalnost. **Najbolj vpliven zaviralni dejavnik** bo 1, drugi najbolj vpliven bo 2 in tako naprej do 10. Vsak rang od 1 do 10 uporabite le enkrat.

Zaviralni dejavniki:	rang
Neupoštevanje enkratnosti zaposlenega.	
Predpisi, ki urejajo delo.	
Majhna pripravljenost zaposlenih za izboljšave.	
Rutinski značaj dela.	
Premajhna podpora vodij za ustvarjalnost.	
Prevlada predpisanih postopkov.	
Kaznovanje napak, ki lahko nastanejo pri ustvarjalnem delu.	
Stroga ločenost notranjih organizacijskih enot.	
Specializiran značaj posameznih delovnih mest.	
Zaviranje samostojnosti zaposlenih.	

Še enkrat hvala za sodelovanje.