

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Žirovec

**KRITIČNA ANALIZA IMPLEMENTACIJE NAČEL
NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA V
SLOVENSKI JAVNI UPRAVI**

magistrsko delo

Ljubljana 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Žirovec

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**KRITIČNA ANALIZA IMPLEMENTACIJE NAČEL
NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA V
SLOVENSKI JAVNI UPRAVI**

magistrsko delo

Ljubljana 2011

ZAHVALA:

Najprej bi se želel zahvaliti svojim domačim za izkazano podporo in razumevanje v času mojega študija.

Prav tako se moram zahvaliti dr. Bogomilu Ferfili za konstruktivno in korektno mentorstvo ter vsem ostalim, ki so pripomogli k nastanku pričujoče magistrske naloge.

KRITIČNA ANALIZA IMPLEMENTACIJE NAČEL NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI

POVZETEK

Soočamo se s transformacijo upravljanja v javni upravi. Tradicionalni model javne administracije, ki je dominiral skozi večino dvajsetega stoletja, se je spremenil v fleksibilno in tržno orientirano obliko upravljanja. Uporabniki javnih storitev se vedno bolj zavedajo svojih pravic, zato terjajo učinkovito javno upravo, ki bo sposobna ustrezno izpolnjevati njihove cilje. Države so sprejele številne reforme s ciljem narediti javno upravo bolj učinkovito, uspešno, produktivno, transparentno in odzivno. Način za doseg te ciljev je bil spodbujen skozi procese deregulacije, komercializacije, privatizacije, orientiranosti k potrošniku in decentralizacije. Tradicionalna javna uprava je postala predmet nezaupanja, tako v teoriji kot v praksi, in kot posledica so se pojavile nove oblike javnega upravljanja, ki predstavljajo vzpon nove paradigme javnega sektorja. Imenuje se novi javni menedžment, kot niz idej in metod, katerih glavni cilj je vzpostaviti zanesljivost in učinkovitost v javni upravi. Slovenija uspešno sledi ideji novega javnega menedžmenta s ciljem modernizirati javno upravo na način, da bo ta zmožna slediti trenutnim trendom in prihodnjim izzivom. Država se vedno bolj zaveda pomembnosti ustreznega upravljanja javne uprave, prepletenosti vlog z zasebnim sektorjem in civilno družbo. Modernizacija javne uprave se vrši že od njene osamosvojitve. Velik napredek so prinesla pogajanja z Evropsko unijo, kjer je morala Slovenija vzpostaviti administrativno usposobljenost za izvajanje evropske regulative. Proces modernizacije slovenske javne uprave še vedno poteka in kot tak predstavlja vsesplošno sprejet koncept permanentne modernizacije.

Ključne besede:

novi javni menedžment, javna uprava

CRITICAL ANALYSIS OF IMPLEMENTING NEW PUBLIC MANAGEMENT PRINCIPLES IN SLOVENIAN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

There has been a transformation in the management of public administration. The traditional model of public administration, which predominated for most of the twentieth century, has changed to a flexible, market-oriented form of management. Users of public services are getting more and more aware of their rights so they claim public administration that will perform effectively in order to meet their goals. Countries have passed extensive reforms aimed at making public administration more efficient, successful, productive, transparent and also more responsive. The way of achieving these goals has been stimulated by processes of deregulation, commercialization, privatization, customerization and decentralization. Traditional public administration has been discredited in theory and practice and as a result new forms of public management, which represent a new paradigm in the public sector, have emerged. This set of ideas and methods is called the new public management, whose general aim is to combine accountability and efficiency in public administration. Slovenia follows the idea of new public management successfully in pursuit of modernizing it in the way that fits current trends and future challenges. It has realized the importance of adequate managerial public administration and the interconnected roles with the private sector, as well as with the civil society. The modernization of public administration has been in progress since its independence. An important progress was made the negotiations with the European Union, where Slovenia had to set up the system enabling it to perform European regulations. The process of modernizing Slovenian public administration is still going on and as such presenting an overall accepted concept of permanent modernization.

Keywords:

new public management, public administration

KAZALO

1 UVOD	11
1.1 Opredelitev teme raziskovanja.....	12
1.2 Namen in cilj raziskovanja.....	13
1.3 Hipoteza	14
2 METODOLOGIJA	16
2.1 Metode preučevanja	16
2.2 Struktura naloge.....	17
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	19
3.1 Tržne nepopolnosti kot razlog za delovanje javne politike	20
3.1.1 Javne dobrine	21
3.1.2 Eksternalitete.....	22
3.1.3 Naravni monopoli	22
3.1.4 Nepopolnost informacij	23
3.2 Sestava, funkcije in dejavnosti javnega sektorja.....	24
4 UPRAVLJANJE	31
4.1 Razvoj upravne znanosti	34
4.1.1 Klasični pristopi k upravljanju.....	34
4.1.2 Moderni pristopi k upravljanju	38
4.2 Upravljanje po sistemski teoriji	44
4.3 Upravljanje po kibernetiko-informacijski teoriji.....	45
5 NOVI JAVNI MENEDŽMENT	48
5.1 Izhodišča za drugačno upravljanje javnega sektorja.....	48
5.1.1 Sodobne metode in tehnike menedžmenta.....	50
5.2 Reforma javnega sektorja	55
5.3 Znanstveni izvor novega javnega menedžmenta	61
5.4 Značilnosti novega javnega menedžmenta	64
5.5 Novi javni menedžment na razpotju	69
6 NAČELA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA	75
6.1 Usmerjanje namesto izvajanja	76
6.2 Usmerjenost k uporabnikom	79
6.3 Poslanstvo in strateški menedžment	81
6.4 Naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost in kakovost	84
6.5 Ekonomičnost	88
6.6 Avtonomnost in pooblašcanje.....	91
6.7 Decentralizacija.....	95
6.8 Konkurenčnost	101
6.9 Preventivno in proaktivno delovanje	107
6.10 Tržišče in tržnost.....	110
6.11 Upravljanje s človeškimi viri	112
6.12 Upravna kultura in etika.....	115
7 REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI	121

8 UPRAVLJANJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE PO NAČELIH NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA	124
8.1 Usmerjanje namesto izvajanja	124
8.2 Usmerjenost k uporabnikom	126
8.3 Poslanstvo in strateški menedžment	133
8.4 Naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost in kakovost	138
8.5 Ekonomičnost	147
8.6 Avtonomnost in delegiranje	152
8.7 Decentralizacija.....	157
8.8 Konkurenčnost	162
8.9 Preventivno in proaktivno delovanje	168
8.10 Tržišče in tržnost.....	172
8.11 Upravljanje s človeškimi viri	176
8.12 Upravna kultura in etika.....	181
9 ZAKLJUČEK	186
10 LITERATURA IN VIRI	192

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto družbeni proizvod
BSC	Sistem uravnoveženih kazalnikov
CAF	Skupni ocenjevalni okvir
CPI	Indeks percepcije korupcije
EFQM	Model poslovne odličnosti
EMMAS	Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov
EU	Evropska unija
GEM	Monitor globalnega podjetništva
IMD	Inštitut za razvoj menedžmenta
IMF	Mednarodni denarni sklad
ISO	Sistem zagotavljanja kakovosti
NJM	Novi javni menedžment
NVO	Nevladne organizacije
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PCDA	Načelo planiraj, stori, preveri in ukrepaj
PRSP0	Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost
TQM	Menedžment celovite kakovosti
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
WEF	Svetovni ekonomski forum
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDU	Zakona o državni upravi
ZFDO	Zakon o funkcionarjih v državnih organih
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZIL	Zakon o industrijski lastnini
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZinfP	Zakon o informacijskem pooblaščenju
ZIntPK	Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije
ZIPro	Zakonom o sprejemanju in izvrševanju proračuna
ZIPRS	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZIUZGK	Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize
ZJA	Zakon o javnih agencijah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZJNVETSP	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve
ZJShemRS	Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZKC	Zakon o kontroli cen
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZNOJF	Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo
ZPDF	Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin
ZPFIGD	Zakon o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih

	družb
ZPNNVSM	Zakon o prenosu nekaterih vladnih služb na ministrstva
ZPok	Zakon o pokrajinah
ZPOmK	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence
ZPRPGDT	Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah
ZRPJN	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZUP	Zakon o upravnem postopku
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVPot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije
ZZ	Zakon o zavodih
NJM	Novi javni menedžment
NVO	Nevladne organizacije
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDU	Zakona o državni upravi
ZFDO	Zakon o funkcionarjih v državnih organih
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZIL	Zakon o industrijski lastnini
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZinfP	Zakon o informacijskem pooblaščenju
ZIntPK	Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije
ZIPro	Zakonom o sprejemanju in izvrševanju proračuna
ZIPRS	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZIUZGK	Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize
ZJA	Zakon o javnih agencijah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZJNVETSP	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve
ZJShemRS	Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZKC	Zakon o kontroli cen
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZNOJF	Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo
ZPDF	Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin
ZPFIGD	Zakon o poroštvi Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb
ZPNNVSM	Zakon o prenosu nekaterih vladnih služb na ministrstva
ZPok	Zakon o pokrajinah
ZPOmK	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence
ZPRPGDT	Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v

	težavah
ZRPJN	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZUP	Zakon o upravnem postopku
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVPot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije
ZZ	Zakon o zavodih

SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 3.2.1: <i>Elementi javnega sektorja</i>	25
Slika 6.1.1: <i>Politika in administracija: Skupni sistem učenja</i>	78
Slika 6.3.1: <i>Poslanstvo, vizija, vrednote, cilji in strategije</i>	83
Slika 6.6.1: <i>Odločanje v organizaciji</i>	93
Slika 6.10.1: <i>Od birokratske do tržne orientiranosti javne uprave</i>	111
Slika 8.3.1: <i>Sistem uravnoveženih kazalnikov</i>	135
Slika 8.4.1: <i>Model sistema vodenja kakovosti, osnovan na procesih</i>	142
Slika 8.4.2: <i>Model EFQM</i>	145
Slika 8.4.3: <i>Model CAF</i>	146
Slika 8.5.1: <i>Model EMAS</i>	151
Slika 8.9.1: <i>Najdražje so neodkrite napake (nepravilne odločitve, ki dosežejo stranko)</i>	169
Slika 8.10.1: <i>Stanje državnih poroštev in jamstev v letih 2000-2009 – delež v BDP</i>	174
Slika 8.12.1: <i>Stopnja zaupanja v državne institucije</i>	181
Tabela 4.1.2.1.1: <i>Od birokratske do post-birokratske organizacije</i>	41
Tabela 5.4.1: <i>Pojmovanje NJM s strani različnih avtorjev</i>	67
Tabela 6.4.1: <i>Pregled in opredelitev posameznih pojmov</i>	85
Tabela 6.7.1: <i>Razlike med mehanicistično in organsko organizacijsko strukturo</i>	97
Tabela 6.11.1: <i>Medsebojni vplivi na področju človeških virov</i>	112
Tabela 6.11.2: <i>Delovna mesta glede na vrednost, edinstvenost in način zaposlovanja</i> ..	114
Tabela 8.4.2: <i>Barometer kakovosti za vse organe državne uprave</i>	144
Tabela 8.8.1: <i>Uvrstitev Slovenije po ocenjevalnih sklopih (rangi med vsemi analiziranimi državami)</i>	163
Tabela 8.10.1: <i>Naročila glede na BDP in odhodke proračuna Republike Slovenije</i>	174
Tabela 8.12.1: <i>Indeks percepcije korupcije za Slovenijo</i>	184

1 UVOD

Javna uprava v Sloveniji je širok pojem, torej terja toliko bolj poglobljeno preučitev pri iskanju optimalnih rešitev za njeno uspešno delovanje. V današnjem svetu se soočamo s pomanjkanjem finančnih, kadrovskih in drugih relevantnih virov za njeno delovanje, zato je potrebno dati pomemben poudarek na razreševanju teh težav, čeravno se sooča tudi s številnimi drugimi izzivi, kar je nenazadnje splošna značilnost obširnih organizacij, za katere velja manjša oziroma počasnejša sposobnost prilagajanja izzivom sodobne družbe.

Uporabniki javne uprave se vedno bolj zavedajo svojih pravic oziroma postajajo vedno bolj zahtevni do njenih storitev. To terja ob pomanjkanju finančnih, kadrovskih in drugih virov iskanje alternativnih rešitev pri razreševanju njihovih problemov, ki jih marsikje lahko reši privatni sektor oziroma že sama reorganizacija praks delovanja javnega sektorja po načelih zasebnega pripomore k njihovi razrešitvi. Uporabnikom se daje večje možnosti pri njihovem vključevanju, torej vplivanju na načine in poti razreševanja aktualnih težav, ki so povezane z dejavnostjo javne uprave.

V današnjem času se poudarja ekonomsko mantro po zmanjševanju vloge javne uprave in preferiranju oziroma povečanju vloge zasebnega sektorja in zasebne iniciative. Dejansko pa se vloga javne uprave v tem kontekstu marsikje povečuje. Dejavnosti, ki so bile včasih prepoznane kot javni interes in jih sedaj ni mogoče vanj šteti, implicirajo težnjo po krepitvi zasebne iniciative in umikanju države, vendar hkrati to pogosto vodi v paradoks, in sicer se dejansko vloga javne uprave krepi skozi druge kanale (npr. s privatizacijo izvajanja javnih dejavnosti se krepi oziroma povečuje regulativa). V tem primeru je toliko bolj pomembno poudariti samo učinkovitost in uspešnost njenega delovanja.

Pomembnost načel delovanja sodobne organizacije kot so ekonomičnost, učinkovitost, uspešnost... je za konkurenčnost in preživetje same organizacije zasebni sektor prepoznal že zgodaj. Javni sektor se zaradi specifičnih pogojev delovanja, kot so odsotnost konkurence, monopolni položaj ... s tem ni pomembno ukvarjal vse do naftne krize v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, kjer je se prepoznalo oziroma toliko bolj poudarilo povezanost (soodvisnost) javnega in zasebnega sektorja. Odpravljanje protekcionizma, odpiranje meja, globalizacija poslovanja, razvoj informacijske tehnologije, vključevanje držav v mednarodne organizacije in ostali procesi globalizacije so postavili v ospredje drugačno vlogo države oziroma javne uprave. Ta se je morala soočiti s spremenjenimi razmerami in soočiti z izzivi ter se na globalni ravni, kot

je za moderno javno upravo, primerno oddaljiti od hermevtično zaprte samozadostne organizacije.

Javna uprava v Sloveniji se je s uvajanjem novim modernih konceptov upravljanja (koncepti novega javnega menedžmenta) začela ukvarjati relativno pozno po obdobju osamosvojitve in tranzicije iz komunizma v kapitalizem, in sicer pomembneje s procesi vključevanja v EU, ki sicer ni terjala reforme javne uprave kot pogoja za pristop (saj ne gre za skupni evropski pravni red), temveč je zahtevala upravno sposobnost javne uprave, kar je posredno zahtevalo tudi njeno reformo. Reforma javne uprave v Sloveniji ni pomenila dokončnosti procesa, saj je javna uprava zaradi globalizacije podvržena permanentnemu procesu prilagajanja zahtevam sodobne družbe, zato se v tem kontekstu govori predvsem o procesu modernizacije slovenske javne uprave.

1.1 Opredelitev teme raziskovanja

V trenutnem obdobju z izstopajočo ekonomsko krizo se države soočajo z družbeno-političnimi problemi, kjer je del teh rešitev predstavlja ustrezno delovanje javne uprave. Številni razlogi, ki segajo že nekaj desetletij nazaj, kot so naftna kriza, padec gospodarske aktivnosti, omejena proračunska sredstva, globalizacija, razvoj informacijske tehnologije itd. so pripeljali države do te mere, da so morale opustiti stare vzorce birokratskega upravljanja države in najti drugačen pristop upravljanja z državo.

V zadnjih dveh desetletjih smo v svetu priča naraščajoči difuziji različnih tržno-orientiranih modelov reforme administracije (Pollitt and Bouckaert 2004). Govori se o post-birokratskem upravljanju kot reformni formi, ki prinaša podjetniške pristope dojemanja in razreševanja javno-političnih problemov (Pierre in Rothstein 2008, 2). Vsebinsko se je kot rešitelj determiniral novi javni menedžment, ki je uspel dovolj dobro odgovoriti na probleme v javni upravi in se je vzpostavil kot paradigma novega (drugačnega) upravljanja javnega sektorja (Oehler-Sincai 2008) oziroma »prevladujoča paradigma upravne modernizacije.« (Brezovšek 2000, 272) Novi javni menedžment ni enoznačno opredeljiv pojem, vendar v svojem bistvu poudarja vnašanje menedžerskih metod upravljanja v javno upravo in izločitev tistih dejavnosti iz državnih organov, ki niso neposredno vezani na monopol prisile. Poudarja odmik od tradicionalne weberjanske birokracije in zaupanje v trg, diskrecijo odločanja ... s čimer sledi k obnašanju javne uprave na podlagi ekonomske racionalnosti. Gre za iskanje odgovora na vprašanje, kako naj se implementira javne politike, strategije, programe in projekte skozi tržni princip delovanja, da bodo javne institucije sposobne dosegati zelene rezultate oziroma ne sprašuje se kdo naj

opravi javne storitve (ali javni ali zasebni sektor), ampak na kakšen način jih najboljše doseči (Hood 1995; Manning 2000; Hutt 2005). Poudarja elemente, kot so izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja, povečanje odzivnost uprave do uporabnikov, zmanjšanje javnih izdatkov in izboljšanje odgovornosti menedžmenta (Wright v Cristensen in Laegreid 2007, 17). Prav zato med države iniciatorke podjetniškega pristopa upravljanja javne uprave spadajo anglosaksonske države, ki imajo tradicijo tržnega (podjetniškega) razreševanja marsikaterih problemov v družbi (Flynn 2007). Slovenija je z razpadom komunizma in prihodom kapitalizma potrebo po njenem reformiranju k bolj podjetniškemu upravljanju sprejela kot družbeno-politično realnost. »Reforma javne uprave v Sloveniji je potekala v več obdobjih, in sicer od leta 1991 do 1996, od leta 1996 od 1999, od 1999 do 2003 in od 2003 dalje (Kovač 2006, 59–60). Zato je država sprejela številne dokumente in strategije (npr. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja, Strategija razvoja Slovenije), kar terja tudi ustrezno zakonsko podporo in upravno usposobljenost, kjer je slednje prišlo v ospredje s pristopanjem Slovenije k EU. V aktualni razvojni strategiji Slovenije, ki jo je pripravil UMAR (2005) ta poudarja v delu, ki zajema javno upravo pomembnost zmanjšanja birokratsko-hierarhičnega sistema javne uprave, ali Državni razvojni program Republike Slovenije, kjer Vlada Republike Slovenije (2008) v okviru tretje razvojno-investicijske prioritete poudarja učinkovito in uspešno javno upravo. Poleg sprejemanja programov, strategij, aktov itd. relevantnost podjetniško usmerjene javne uprave po eni strani Ministrstvo za javno upravo (kot resorno pristojen program) potrjuje skozi sprejemanje in uvajanje številnih mednarodno priznanih standardov in modelov (npr. model poslovne odličnosti, skupni ocenjevalni okvir, model merjenja administrativnih stroškov), ki spremljajo delovanje javne uprave, na drugi strani pa je Slovenija podvržena raznim mednarodnim inštitucijam in organizacijam, ki spremljajo tudi to področje (npr. merjenje globalne konkurenčnosti, merjenje korupcije). S tem Ministrstvo za javno upravo, kot tudi ostale inštitucije, priznava pomembnost vnašanja načel zasebnega sektorja v javnega, kar je sporočilna vrednost novega javnega menedžmenta.

1.2 Namen in cilj raziskovanja

Reforma javne uprave je z usmeritvijo k podjetniškemu upravljanju, torej delovanju po načelih novega javnega menedžmenta prinesla novo dimenzijo dojetanja, kako razreševati tematike, ki zadevajo področje javne uprave, kar se z današnjega zornega kota zdi v marsičem samoumevno. To ne pomeni iznajdbo revolucionarnega pristopa k upravljanju javnega sektorja, saj so te

prepoznane metode za upravljanja javnega sektorja že dolgo časa prisotne v zasebnem sektorju, vendar pa gre za prelomno točko v razmišljanju, da je mogoče te principe v večji ali manjši meri realizirati v javnem sektorju.

Cilji magistrskega dela predstavljajo naslednje alineje:

- pojasnitev temeljnih pojmov, ki zadevajo področje preučevanja, predvsem pojme kot so javni sektor, javna uprava, javni interes in javne dobrine;
- preučitev lastnosti birokratskega upravljanja javne uprave in posledično potrebe po spremembi forme takšnega upravljanja;
- analiza razlogov, ki so doprinesli k novemu upravljanju javnega sektorja in njegov razmah;
- opredelitev novega upravljanja javnega sektorja kot pristopa, ki vpeljuje sodobne spremembe v organizaciji in menedžmentu;
- aplikacijo in razvoj uvajanja novega javnega menedžmenta na primeru slovenske javne uprave in
- preučitev delovanja slovenske javne uprave v skladu z novim javnim menedžmentom skozi posamična načela.

1.3 Hipoteza

Pri preučevanju novega upravljanja javnega sektorja, tako na splošno kot v Sloveniji, gre v veliki meri za dihotočno preučevanje oziroma pristop k razreševanju raziskovalnega problema. Tako gre za stalno prepletanje dihotočnih pojmov oziroma njihovih značilnosti, kot so javno (zasebno), netržno (tržno), tradicionalno (moderno), administriranje (menedžiranje)... Osrednji preučevani pojem je novi javni menedžment (novo upravljanje javnega sektorja) oziroma podjetniško usmerjena javna uprava, zato je raziskovalno delo usmerjeno k naslednjemu:

Slovenija na formalni in idejni ravni krepi delovanje slovenske javne uprave v skladu z načeli novega javnega menedžmenta.

Predpostavlja se, da bo raziskava potrdila usmerjenost k sistemski naravnosti sprejemanja koncepta novega javnega menedžmenta v svetu oziroma orientiranosti javne uprave k podjetniškemu delovanju. Predvidevati gre, da se države gibljejo v skladu s koncepti novega javnega menedžmenta, čeravno ta niso uveljavljena po enakem modelu oziroma implementirana

v polni meri, saj različna stopnja razvitosti, večja ali manjša tradicija k tržnemu razreševanju problemov, pritisk mednarodnih organizacij in drugi dejavniki niso enakomerno prisotni. Za Slovenijo kot razvito demokratično kapitalistično državo, med katere jo uvrščajo tudi številni kazalniki (npr. gospodarska razvitost, konkurenčnost, stopnja korupcije...), se izhaja iz stališča, da je na formalni ravni skozi sprejemanje zakonodaje zavzeta k podjetniškemu delovanju javne uprave, v povezavi s tem pa tudi na idejni ravni skozi razne usmeritve in strategije, standarde upravljanja, modernizacijo poslovanja mednarodne ratinge in ocene, kar pa se ne vidi zgolj na kvalitativni ravni, temveč je mogoče to področje preučiti tudi z dejanskimi kvantitativnimi podatki in s tem dodatno podkrepiti raziskavo.

2 METODOLOGIJA

Glede na opredelitev teme, namena in cilja raziskovanja bo uporabljena ustrezna pot oziroma način, s katerim se pride do določenih zaključkov, kar pomeni izbiro ustrezne metodologije raziskovanja. Pri raziskovalnem delu bodo uporabljeni številni primarni in sekundarni viri, prav tako bodo uporabljene različne znanstveno-raziskovalne metode preučevanja, s čimer se z njihovim prepletanjem teži k povečanju veljavnosti izsledkov.

2.1 Metode preučevanja

V skladu z zastavljenimi cilji bodo uporabljene ustrezne znanstvene metode preučevanja. Z analizo in interpretacijo sekundarnih virov bodo skozi knjige, članke, raziskovalna poročila preučeni relevantni avtorji, ki preučujejo področje novega javnega menedžmenta. Tako bodo na ravni deskripcije opredeljeni temeljni pojmi, kot so javni interes, javne dobrine in javno upravljanje kot razlog za delovanje javnega sektorja. To bo nadalje omogočilo opisati pojem novega javnega menedžmenta, ki vsebuje elemente predhodno opisanih pojmov. V okviru časovne perspektive bo preučen pojem upravljanja, in sicer od klasičnega birokratskega do modernega post-birokratskega dojemanja. Obravnavani bodo procesi, ki so doprinesli k modernemu upravljanju javne uprave, kot tudi sam razvoj novega javnega menedžmenta. Z analitičnim prikazom stanja bodo preučene številne opredeljene definicije, teorije in značilnosti novega javnega menedžmenta, ki bodo nadalje razčlenjene oziroma strukturirane v posamične sklope podjetniških konceptov, tako na splošni ravni, kot konkretnije na primeru Slovenije. Predmet vsebinske obravnave bodo številni zakoni, ki zadevajo predmet proučevanja (npr. Zakon o državni upravi, Zakon o vladi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o zavodih, Zakon o agencijah, Zakon o gospodarskih javnih službah itd.), pravilniki in drugi podzakonski akti, prav tako so pomemben del raziskave priporočila, resolucije in strategije (npr. Strategija razvoja Slovenije). Pri tem bodo akti vsebinsko in logično povezani ter medsebojno primerjani, prav tako bo časovno preučena zakonska ureditev predhodno, sedaj in potencialno v bodoče veljavnih pravnih aktov, kot tudi drugih dokumentov. Skozi kvantitativni vidik bodo analizirane uradne statistike, kjer bodo pridobljeni podatki s strani državnih ustanov, raziskovalnih središč in mednarodnih organizacij (npr. Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za finance, Urada za makroekonomske analize in razvoj, Svetovni ekonomski forum itd.), pri čemer bodo obstoječi

podatki po potrebi dodatno sintetizirani. Tako se bo s kombinacijo kvalitativnega in kvantitativnega raziskovanja povečala veljavnost izsledkov.

2.2 Struktura naloge

Magistrsko delo obsega deset poglavij, ki so strukturirana od splošnih lastnosti in značilnosti novega javnega menedžmenta do bolj specifičnih tematik in konkretizacije na primeru Slovenije. V začetnem delu je predstavljen namen in cilj raziskovanja, opredeljena je hipoteza in metodološki okvir raziskovanja. V nadaljevanju so opredeljeni temeljni pojmi, kot so javni sektor (razlogi za njegov obstoj, funkcije, sestava), javni interes, javno upravljanje, pristopi k upravljanju, torej ključni pojmi, ki se vežejo na novi javni menedžment, pri tem pa so opredeljeni tudi v kontekstu dihotomije med javnim in zasebnim.

Drugi del naloge se prvenstveno osredotoča na pojem novega upravljanja javnega sektorja. Opisani so razlogi za reformo javnega sektorja (ekonomski, politični, kulturni, organizacijski...) in njene značilnosti, smer in trendi reform v navezavi z vprašanjem o obstoju evropskega upravnega prostora ali konvergence novega javnega menedžmenta. Nadalje je raziskan njegov znanstveni izvor in temeljne značilnosti ter vprašanje o obstoju drugačnih alternativ, izven paradigme samega pojma.

Naloga nadalje obsega posamezna podjetniška načela novega javnega menedžmenta, ki so po sklopih segmentirana. Zajemajo upravno kulturo, etičnost, upravljanje s človeškimi viri in načela kot so usmerjanje namesto izvajanja javnih dobrin in storitev, osredotočanje na uporabnike javnih dobrin in storitev, javno upravo, ki je usmerjena k poslanstvu in strateškosti, je naravnana k rezultatom, uspehu, učinkovitosti in ekonomičnosti, je avtonomna in ima decentralizirano strukturo, je konkurenčna, daje poudarek na preventivnosti in je usmerjena tržno. Omenjena avtorja poudarita pomembnost podjetniško usmerjene vlade, ki mora upoštevati tako trg kot državo in se preusmeriti od administrativne birokracije.

Naslednji sklop zajema pregled reforme javne uprave v Sloveniji in nadalje aplikacijo predhodno opredeljenih podjetniških načel na primeru Slovenske javne uprave. Kakšna je podjetniška usmerjenost javne uprave v Sloveniji je mogoče razbrati skozi številne pravne akte, ki urejajo to področje, razne dokumente (strategije, usmeritve, priporočila...), ki jih sprejemajo in uresničujejo organi javne uprave, dejanska realizacija posamičnih zavez oziroma usmeritev, ki se reflektira na različne načine (npr. skozi obseg finančnih sredstev).

Sklepni del v skladu s področjem raziskovanja in zastavljenimi cilji zajema povzetek ugotovitev magistrskega dela oziroma daje odgovor na zastavljena izhodišča preučevanja novega javnega menedžmenta v slovenski javni upravi.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Splošno veljavne definicije javnega sektorja ni. Kaj vključujemo v javni sektor je odvisno od institucionalne ureditve v posamezni državi in ta se v času spreminja (Kranjec 2003: 19). Javnega sektorja ni mogoče objektivno definirati, saj »meja med javnim in privatnim sektorjem ni niti jasna niti stalna ... Vanj je mogoče šteti tiste dele ekonomije, ki so v lastništvu države ali pod pogodbo države, prav tako tiste dele, ki so regulirani ali subvencionirani v imenu javnega interesa« (Flynn 2007, 1–2). Kaj spada v javni sektor je odvisno od družbenega razvoja oziroma za demokratične države od demokratičnega procesa, ki ga družbena skupnost definira skozi družbeni dogovor. Obstoječa družbena razmerja se utrdijo skozi legitimnost in legalnost takšne ureditve, pri čemer slednje ne pomeni dokončnosti, saj je določanje javnega in zasebnega področja dinamičen proces. Da je družba nosilec definiranja javnega oziroma zasebnega sektorja, je moč ugotoviti skozi različne ureditve posameznih držav. Za primerjavo je mogoče vzeti področje šolstva, kjer je moč ugotoviti, da slednje ponekod v celoti spada v področje javnega sektorja (ali vsaj v pretežni meri), saj se ga tretira kot javno dobrino, zato se ga izvaja v okviru javnega sektorja oziroma je slednji zanj odgovoren. V drugih državah pa v javno sfero spada zgolj javno šolstvo, medtem ko se šolstvo v pretežni meri uvršča v zasebni sektor, saj se ga tretira kot zasebno dobrino.

V vsaki državi je eno najpomembnejših vprašanj, katere so in kako se izvajajo zadeve javnega pomena torej javne zadeve. To so zadeve, ki so skupnega (splošnega) pomena za vse prebivalce in organizacije na določenem področju in ki se opravljajo na poseben način, ki vključuje možnost oblastne intervencije države. Gre za zadeve, ki se upravljajo neposredno v javnem interesu (Cijan, Grafenauer 2002, 10). Interes se veže na potrebe, dobrine in vrednote, kot osnovo za usmeritev človekovega delovanja. Posameznik v osnovi deluje po svojih interesih, pri čemer se slednje navezuje na njegovo subjektivno težnjo po zadovoljevanju lastnih potreb, torej gre za njegov osebni interes. Njegovo postopanje je dopustno v tej meri, da na individualni ravni ne posega v pravice drugih oziroma na kolektivni ravni v splošni družbeni (javni) interes. Brezovnik (2008, 23) pravi, da družbeni in splošni interes v bistvu označujeta isti pojav, razlika je samo v tem, da se pri opredelitvi družbenega interesa posebej poudari institucionalno plat splošnega interesa, to je njegovo povezanost z družbenim sistemom.

Javni interes je mogoče definirati skozi različne vidike. Normativni vidik gleda nanj kot na moralni in etični standard za ocenjevanje specifičnih javnih politik. Zanj je javni interes standard

poštenosti, ki se ga presoja skozi politična dejanja, saj politični odločevalci, ki delujejo v imenu javnega interesa, zanj potrebujejo odobritev. Z abolicionističnega vidika javni interes ni pomemben, saj ga ni moč meriti oziroma neposredno opazovati. Javni interes ni pomemben, saj so odločitve posameznikov najboljši način za razumevanje političnih procesov in oblikovanja politik. S politično-procesne teorije se javni interes realizira skozi posamezne procese, kjer se interese združi, uravnoteži in postavi v red. Poudarja se predvsem tehnični in racionalni način oblikovanja interesa, medtem ko vidik deljenih vrednot v večji meri poudarja politično oblikovanje javnega interesa, do katerega se pride skozi konsenz (Denhardt 2007, 67–74).

Legalizirana oblika splošnega družbenega interesa je javni interes, ki je osrednji pojem vede o javni upravi (Bučar 1969, 92). Je gibalno celotnega javnega sektorja oziroma gibalno za delo javne uprave (Šmidovnik 1980, 45, 110), vendar pa ne pomeni odtujitev od osebnega, saj mora imeti skupno navezno točko z interesom posameznika kot člana družbe, torej mora biti v interesu skupnosti kot celote. Seveda to ne pomeni apriorno razglašanje vsakega interesa za javnega, prav tako se ima posameznik pravico uveljavljati v upravno-procesnih postopkih, če se od njega terja podreditev javnemu interesu. Demokratična družba postavlja posameznikove pravice na visoko mesto svoboščin, zato tudi ustavno sodišče pogosto ne posega v pravice posameznika, če ni možno izkazati javnega interesa, v kolikor pa je slednji izkazan, pri koliziji z zasebnim interesom prevlada. Po Cijan in Grafenauerju (2002, 11) javni interes v svojem bistvu izraža javno korist, ki jo je mogoče definirati kot tisto, kar šteje družba, organizirana v državo ali drugo pravno-organizacijsko teritorialno enoto oziroma skupnost (občino, pokrajino) po svojih vrednostnih merilih za svojo korist. Ljudje uresničujejo večino svojih življenjskih potreb v številnih organizacijah, pri tem pa so vključeni v državo, kot »globalno« organizacijsko obliko človeške družbe (Cijan in Grafenauer 2002, 11). Organizacija je tista, v kateri se uprava in upravljanje dejansko dogaja.

3.1 Tržne nepopolnosti kot razlog za delovanje javne politike

Kapitalistična družba temelji na zagotavljanju dobrin in storitev skozi zasebni sektor, vendar pa obstajajo določene okoliščine, v katerih zasebni sektor tega ni sposoben zagotoviti, ali pa bi to potekalo na način, ki ni družbeno sprejemljiv. Tržni mehanizmi ne morejo zagotoviti vseh ekonomskih funkcij, zato so potrebne javne politike, ki v določenih primerih trg usmerjajo, popravljajo in dopolnjujejo (Musgrave 1989, 5). Razlogi za njegov obstoj segajo vse od potrebe po dostopnosti javnih dobrin (glede na načelo državljske pripadnosti in ne ekonomske moči)

ter pokrivanja eksternalitet javnih dobrin, do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (glej Ferfila in Kovač 2000, 149). Za javni sektor velja, da cilji fiskalne politike niso dani, temveč jih je potrebno utrditi v političnem procesu. Cilji o učinkovitosti in porabi virov se morajo dopolniti s presojo o enakosti in pravičnosti razdelitve (glej Musgrave 1989, 4–5). Nekatere dobrine oziroma storitve, ki jih trg ne more zagotavljati, optimalno vključujejo: izobraževanje, zakon in red, okoljske tematike, nacionalno varnost, cestno infrastrukturo, zdravstvo, socialni sistem, javni transport ... Tržne nepopolnosti tako zadevajo javne dobrine, eksternalitete, javne monopole in nepopolne informacije (Hughes 2003, 78).

3.1.1 Javne dobrine

Dobrine je mogoče razdeliti glede na uporabnost in izključljivost, pri čemer poznamo (Lane 2004, 24):

- javne dobrine, kjer je uporaba neomejena, skupna in javna, posameznika pa ni mogoče izključiti;
- skupne dobrine, kjer je uporaba omejena in tržna, posameznika pa ni mogoče izključiti;
- dobrine, dostopne s plačilom pristojbin, kjer je uporaba neomejena, skupna in javna, posameznika pa je mogoče izključiti;
- zasebne dobrine, kjer je uporaba omejena tržna, posameznika pa je mogoče izključiti.

Javne (netekmovalne) dobrine so tiste, ki jih lahko skupaj troši več potrošnikov, tako da uporaba s strani enega ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega, prav tako dodatni uporabnik ne povzroča dodatnih stroškov, torej so mejni stroški enaki nič (glej Kranjec 2003, 32–33). Opisano lastnost imenujemo nerivalstvo (netekmovalnost). Lastnost javnih dobrin je tudi neizključljivost, kar pomeni, da je posameznika ali določeno skupino težko oziroma nemogoče izključiti od uživanja neke dobrine. Javne dobrine lahko troši vsak, ne glede na to, ali je plačal za njih (pojav zastonjkarstva). Prav tako jim je težko določiti ceno. V primerih, kjer bi to bilo mogoče, pa je to neracionalno, saj so stroški zaračunavanja dobrin posamezniku previsoki, prav tako obstajajo družbeni zadržki, zato je zaračunavanje politično nesprejemljivo. Virant (2009, 14) tako govori o vprašanju pravičnosti (solidarnosti) nasproti učinkovitosti, ki je odvisno od družbenega konsenza o neki stvari (npr. v eni državi zdravstvo tretirajo kot javno, v drugi pa kot privatno dobrino). Pri javnih dobrinah je mogoče govoriti tudi o takšnih, ki so socialno zaželeni in koristijo družbi kot celoti, zato mora biti interes države, da jih zagotavlja (npr. izobraževanje, zdravstvo). Privatni sektor jih je sposoben zagotavljati v smislu tehnične izvedbe, toda njihovo

izvajanje je izključljivo do posameznika in s strani privatnega sektorja ni zagotovila o optimalnem izvajanju (glej Ferfila in Kovač 2000, 83). Obstoje države temeljni na nekaterih ključnih konstitutivnih elementih, zato mora slednja določene dobrine zagotavljati skozi moč institucionalne prisile (npr. obramba države, sodstvo). Značilnost javnih dobrin je tudi nedeljivost, kar pomeni, da alokacije javnih dobrin ni mogoče doseči skozi tržne mehanizme. Država zagotavlja javne dobrine tudi tam, kjer bi jih bil privatni sektor sposoben zagotavljati, pa jih mnogokrat zaradi rizikov ni pripravljen prevzeti nase (npr. zavarovanja pred naravnimi katastrofami, interventni odkupi itd.).

3.1.2 Eksternalitete

Eksternalije so pojav, katerega bistvo je, da dejavnost enega neposredno, brez posredovanja trga vpliva na stopnjo blagostanja drugih (Rosen v Kavčič in Smodej 2003, 16). Pojavijo se kot neplačilo za korist ali škodo, ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem, torej gre za odsotnost trga, saj pri povzročeni škodi ali koristi ne pride do takšne menjave med subjektoma, ki temelji na ekonomskih temeljih (Setnikar-Cankar 2005, 33). Trg pri opravljanju svoje dejavnosti pogosto vpliva na tretjo stran oziroma okolje in povzroča stranske učinke, ki pa jih je sposobna blažiti le vlada (Hughes 2003, 79). Stranskih učinkov ni moč omejiti po obsegu oziroma prejemnikih, zato se ne da določiti odškodnine in s tem cene. Vlada tako z regulacijo, standardi, kaznimi, nagradami ali progresivno obdavčitvijo poskrbi za izražanje eksternih koristi in stroškov v dejavnostih ponudbe in povpraševanja, kar privede do uravnotežene cene in alokacije resursov (Ferfila 1994).

3.1.3 Naravni monopoli

Pri naravnem monopolu gre za razpolaganje v takem smislu, da zaradi naravne omejenosti uporaba neke dobrine izključuje od uporabe vse druge (Bučar 1969, 406). Kot značilnost naravnega monopola Kranjec (2003, 42–43) izpostavi padajoče marginalne stroške, kjer stroški produkcije na enoto proizvoda upadajo s povečanim obsegom produkcije. Iz tukaj izhaja tudi tendenca po ustvarjanju monopola. Tako o naravnih monopolih govorimo takrat, ko ponudba izdelka ali storitve izhaja s strani enega ponudnika, kar je z vidika tržnosti sporno. Zato je pri obstoju naravnih monopolov racionalno, da se vlada vmešuje v njihovo delovanje ali celo v lastništvo, pri katerem država prevzame proizvodnjo blaga. Poleg monopolov Ferfila (1994) izpostavi še druge vidike pojavljanja nekonkurenčnih tržnih struktur, kjer se zaradi majhnega števila ponudnikov, neobstoja substitutivnih izdelkov, transportnih omejitev (ne)podeljenih

pravic ali patentnih pravic, vlada s ciljem povečanja konkurenčnosti skozi odstranitvijo prostemu dostopu, povečanju števila producentov in obveščanjem producentov in potrošnikov vmešuje v delovanje trga.

3.1.4 Nepopolnost informacij

Čeprav teorija o popolnosti trga govori o popolnosti informacij med ponudniki izdelkov ali storitev na eni in potrošniki na drugi strani, v realnosti prihaja do asimetričnih in nepopolnih informacij. Stremljenje trga po profitnosti se pogosto spremeni v prikrivanje in zavajanje lastnosti nekega izdelka ali storitve, kar gre nedvomno v škodo potrošnikov. Vlada je tukaj dolžna delovati preventivno in kurativno, kjer intervenira z ustrežno regulativo, s čimer privatne ponudnike obvezuje ter v primeru kršitev zakonsko kaznuje. S svojo proaktivno vlogo tudi spodbuja potrošnike k večji ozaveščenosti o izdelkih ali storitvah (npr. skozi urade in agencije za varstvo potrošnikov), nenazadnje pa je tudi sama ponudnik informacij, ki so javnega značaja.

Kljub temu pa ni mogoče gojiti vere v državo, da lahko odpravi vse pomanjkljivosti trga. Poleg tržnih poznamo tudi vladne (netržne) nepopolnosti, kar je poznano pod Wolfvim modelom vladnih nepopolnosti.

Wolfv model navaja naslednje nepopolnosti netržne ponudbe in netržnega povpraševanja. Pri prvem gre za: netržne izide, ki jih je težko meriti tako kvalitativno kot kvantitativno, legalno konstituirano ponudba netržnih izidov, ki postavlja pod vprašaj učinkovitost, tehnologija proizvodnje netržnih izidov je pogosto neznana in nejasna, kar zopet postavlja pod vprašaj učinkovitost, pomanjkanje evalvacijskih mehanizmov in morebitno odpravo neuspešne produkcije. Na strani netržnega povpraševanja gre za: zavedanje tržnih nepopolnosti in zahteve po državni intervenciji, političnost delovanja v navezavi s političnimi procesi, kjer še posebej pridejo do izraza interesne skupine, nagrajevanje politikov in birokratov pri izvajanju intervencionističnih politik brez zavedanja stroškov implementacije ter razvezanost med tistimi, ki prejmejo koristi vladnega programa, in tistimi, ki plačajo njegove stroške (Wallis in Dollery, 2002).

Ugotoviti je mogoče, da se državljani pri izbiri med trgom in državo odločajo med dvema nepopolnima alternativama, zato zgolj država ne more odpraviti tržnih nepopolnosti, temveč je potrebno prizadevanje vseh, tako javnega kot zasebnega sektorja, da se prebivalcem ustrezne dobrine in storitve zagotovi na ustrezen način in v največji možni meri. Ali kot pravi Wolf (1979) vlade in trgi izbirajo med nepopolnimi alternativami. Tako ne obstajijo zgolj tržne

nepopolnosti, temveč tudi vladne nepopolnosti.

3.2 Sestava, funkcije in dejavnosti javnega sektorja

Kaj sestavlja javni sektor je odvisno vidika, ki ga štejemo za relevantnega, pri čemer poznamo:

- organizacijski vidik, po katerem se v javni sektor uvrstijo vse osebe javnega prava;
- javnofinančni vidik, ki pomeni vse neposredne in posredne uporabnike proračuna;
- funkcionalni vidik, ki se nanaša na vse subjekte, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena;
- ekonomski vidik, ki upošteva vse subjekte, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država oziroma lokalna skupnost in
- kombinirani vidik (ekonomski in funkcionalni), ki pomeni osebe javnega prava in javna podjetja.

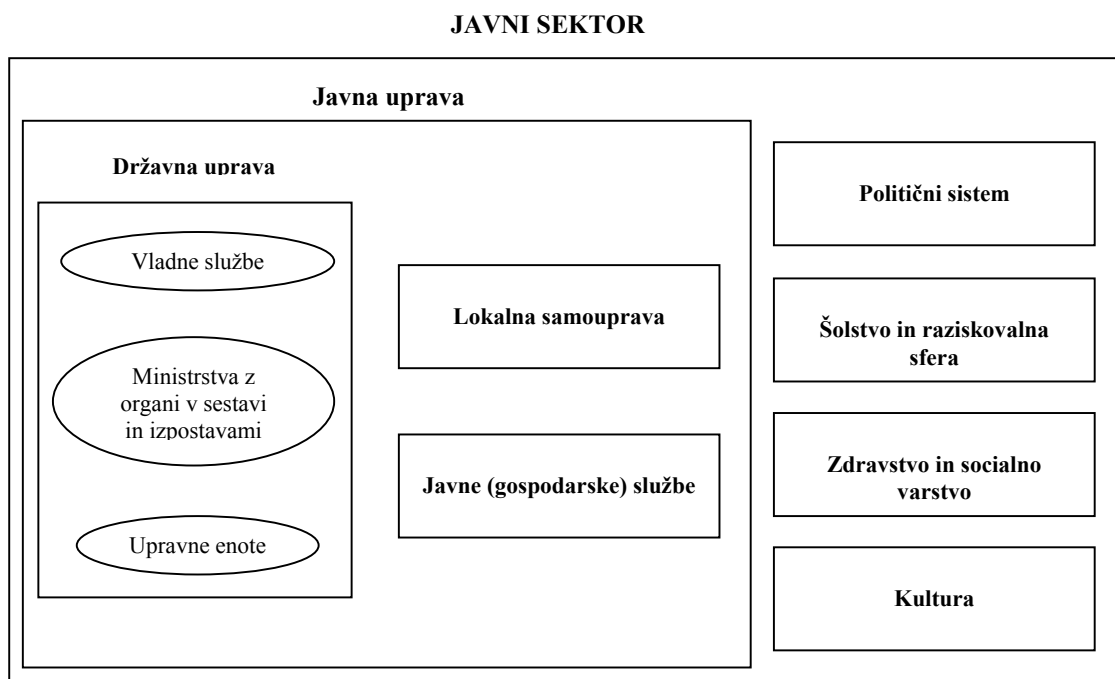
Do razhajanj v definiciji javnega sektorja pa ne prihaja le med državami, temveč tudi znotraj nje. Tako npr. v Sloveniji že Zakon o javnih financah in Zakon o plačah v javnem sektorju ne definirata preučevani pojem identično. Po prvem spadajo v javni sektor vsi neposredni in posredni proračunski uporabniki. Med neposredne uporabnike se uvrščajo državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, medtem ko med posredne uporabnike spadajo javni skladi, javni zavodi in agencije, ki jih ustanovi država. V javni sektor po ZJF spada Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (oba v tistem delu, ki se veže na obvezno zavarovanje), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, pri katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Po ZSPJS so javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, izločene iz javnega sektorja.

Javni sektor zajema državno upravo in širši pas paradržavnih, mešanih in nedržavnih organizacij, ki opravljajo javne zadeve oziroma vanj spada niz državnih in nedržavnih ali javno-pravno kontroliranih organizacij, ki opravljajo dejavnosti splošnega družbenega interesa (Pusić 2002, 31, 120). Pod javni sektor razumemo osebe in organizacije, ki opravljajo dejavnosti pod režimom javnega prava in (ali) javnega financiranja in (ali) formaliziranega javnega nadzora (Grunow v Pusić 2002, 120). Je sektor države in organizacij, ki opravljajo dejavnost posebnega družbenega pomena (Šmidovnik 1980). Obsega vse organe, organizacije in ustanove države, ki sodijo pod režim javnega prava, z izjemo tistih, ki se ukvarjajo z gospodarskimi oziroma trgovinskimi posli v smislu ustvarjanja dobička. Vanj sodijo tudi vsa podjetja in druge organizacije, ki sodijo pod

režim zasebnega prava, kadar sodelujejo pri izvrševanju javnih pooblastil (Kavčič in Smodej 2003, 303).

Javni sektor je smiselno deliti na javno upravo, javne službe in javna podjetja. Javna uprava vključuje državno upravo in lokalno samoupravo. Javne službe so gospodarske in negospodarske (Kavčič in Smodej 2003, 41). Opredeliti ga je mogoče kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, kar se nanaša na javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero. Pri tem gre za skupek dejavnosti, ki z zasebnim sektorjem tvorijo celotno družbeno delovanje (Setnikar-Cankar 2005, 29).

Slika 3.2.1: Elementi javnega sektorja



Vir: Setnikar-Cankar (2005, 30).

Zasebni in javni sektor imata tako prednosti kot slabosti, in sicer je zasebni sektor boljši od vladnih mehanizmov v naslednjih pogledih (Kavčič in Smodej 2003, 98):

- zagotavljanju gospodarnosti opravljanja storitev;
- uvajanju inovacij;
- ponavljanju uspešnih eksperimentov;

- uvajanju sprememb;
- ukinjanju neuspešnih in odvečnih dejavnosti.

Javni sektor je uspešnejši od zasebnega pri (Kavčič in Smodej 2003, 98):

- vodenju politike;
- regulaciji;
- zagotavljanju enakosti;
- preprečevanju diskriminacije;
- zagotavljanju kontinuitete in stabilnosti storitev;
- zagotavljanju socialne kohezije.

V Sloveniji lahko organizacije po statusno-pravni ureditvi razdelimo glede na javnost in profitnost, pri čemer poznamo:

- javne neprofitne organizacije, kamor se uvrščajo organizacije, ki izvajajo državne funkcije in funkcije lokalne samouprave, javni zavodi (npr. bolnišnice), in javni gospodarski zavodi;
- javne profitne organizacije, kamor štejemo javna podjetja;
- kvazi-javne neprofitne organizacije, kot so zbornice (npr. Kmetijsko-gozdarska zbornica);
- kvazi-javne profitne organizacije, ki zajemajo javna podjetja z udeležbo zasebnega kapitala in zasebna podjetja s koncesijo;
- zasebne neprofitne organizacije, kamor se uvrščajo društva, zasebni zavodi, ustanove, zadruge, dobrodelne organizacije, politične stranke, verske skupnosti, sindikati itd.;
- zasebne profitne organizacije, kamor uvrščamo podjetja, ki so organizirana po zakonodaji o gospodarskih družbah.

Upravne organizacije so organizirane po enem izmed naslednjih načel oziroma kombinaciji letih:

- resorno načelo, pri čemer resor pomeni zaokroženo upravno področje, kjer se upravne naloge povezano izvršujejo, torej gre za organiziranje po področjih upravljanja nalog;
- teritorialno načelo, kjer je potrebno opravljanje upravnih nalog zaradi njihove narave organizirati teritorialno;
- funkcionalno načelo, po katerem se upravne naloge organizira glede na vrsto dela oziroma vrsto delovnih nalog.

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, kjer gre za skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje postavljajo medsebojne odnose. Pri tem gre za takšen sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Upravne organizacije so skupine ljudi, kateri so povezani z namenom, da se na najbolj optimalen način dosežejo cilji organizacije. V kolikor slednje konkretiziramo »upravni sistem vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (način upravljanja zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu.« (Ferfila in Kovač 2000, 153)

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij, in sicer (Šmidovnik 1980, 106):

- državne uprave, kjer gre za centralni teritorialni upravni sistem in instrument države, za izvajanje njenih oblastnih funkcij. Država z državno upravo na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalne samouprave, ki pomeni način upravljanja javnih zadev, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni sistem;
- javnih služb, kjer gre za dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve;
- javnega sektorja, ki temelji na načelu lastništva države, saj vanj sodi vse, kar je v lasti države, ne glede na področje, na katerem se nahaja.

Instrumenti, ki jih ima vlada na razpolago pri svojem delovanju, so (Musgrave v Hughes 2003, 77):

- vladna preskrba – dejavnost, kjer vlada prebivalstvu zagotavlja javne dobrine skozi proračunsko financiranje oziroma skozi ustrezno davčno politiko (npr. distribucijo dohodka od premožnejših do manj premožnejših skupin) omogoča dostopnost dobrin na trgu;
- subvencije – privatni sektor zagotavlja določene dobrine ali storitve, ki pa zahtevajo pomoč države. Gre za instrument, ki ima lastnosti prve alineje, pri čemer pa država nastopa le kot nadzornik tistega dela sredstev, s katerimi subvencionira neko dejavnost;
- produkcija - medtem ko se preskrba javnih dobrin in storitev vrši s strani proračuna, pa se produkcija nanaša na zagotavljanje dobrin in storitev na tržni osnovi, kjer zaradi različnih vzrokov (npr. visokih investicijskih stroškov, visokega investicijskega tveganja in nizke donosnosti) privatni sektor ne izkazuje pretiranega interesa;
- zakonodaja - se nanaša na zagotavljanje pravne države, kjer se s sprejemanjem

zakonodaje predpisuje določeno ravnanje in ga v primeru kršitve ustrezno sankcionira. Gre za varovanje zakonitosti, lastninskih in pogodbenih razmerij ter izvajanje avtoritete, s čimer se po eni strani omejuje delovanje subjektov in sledi javnemu interesu, po drugi strani pa se država samoomejuje s spoštovanjem temeljnih pravic in svoboščin demokratične države.

Kot najvišji organ državne uprave ima vlada naslednje funkcije (Kavčič in Smodej 2003, 275):

- vodenje in usmerjanje državne uprave preko ministrov;
- nadzorovanje dela ministrov;
- dajanje smernic ministrstvom za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov;
- skrb za usklajeno izvrševanje nalog ministrstev;
- urejanje delovnega časa v državni upravi ter spreminjanje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov za delo vlade in ministrstev;
- odločanje o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil.

Funkcije oziroma naloge, ki jih opravlja državna uprava, so (glej Cijan in Grafenauer 2002, 25–26):

- regulativne - poseganje v družbene odnose s pripravljanjem in izdajanjem pravnih aktov. Pripravljanje se kaže skozi strokovne organe, ki delujejo na posameznih fazah priprave zakonov (priprava strokovnih gradiv, predlogov, predpisov), izdajanje pa se nanaša na reguliranje družbenih odnosov skozi pravne akte (uredbe, odredbe, pravilnike, navodila);
- kontrolno-nadzorne - pomenijo kontrolo nad tem, kako posamezniki in organizacije spoštujejo veljavne predpise na različnih področjih družbenega življenja. Med vrstami nadzora omenimo inšpekcijski nadzor, ki je tipična funkcija oblastnega značaja in vključuje: ugotavljanje dejanskega stanja in skladnosti s predpisi ter ob neskladnosti ugotavljanje možnosti in načinov za odpravo neskladij in izrekanje oziroma predlaganje sankcij in ukrepov ob ugotovljenih kršitvah;
- operativne - dejavnost izdajanja individualnih in konkretnih upravnih aktov ter opravljanja materialnih dejanj. V to dejavnost sodi npr. odločanje o upravnem postopku, administrativno izvrševanje upravnih aktov in neposredno izvrševanje pravnih predpisov, sklepanje civilnopravnih poslov, dokumentiranje (evidence, registri, kartoteke,

potrdila...) ter dokumentacija vseh vrst, sprejemanje izjav in obvestil, pisarniška, manipulativna in administrativna dela ter vsa druga materialna dejanja in materialno-tehnične operacije;

- študijsko-analitične - rezultati so analize, informacije, elaborati in druga strokovna gradiva, njihov namen pa je prikazati stanje na nekem področju. Sem sodi npr. zbiranje, urejanje in analiziranje podatkov ter drugih gradiv o stanju in problemih na posameznih področjih družbenega življenja, dajanje predlogov in mnenj na podlagi analiz;
- represivne - gre za prisilno (represivno) izvrševanje posameznih upravnih funkcij. Gre pravzaprav za del operativne dejavnosti, ki jo označujejo specifične značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja (npr. zagotavljanje reda in miru, varovanja premoženja in oseb, celovitosti državnega ozemlja), zato se uvrščajo v posebno skupino dejavnosti državne uprave in jo opravljajo za to posebej pooblašteni organi.

Za moderne družbe je značilna visoka stopnja institucionalizacije, kar pomeni, da ljudje večino svojih potreb zadovoljujejo v organizaciji. Organizacije je mogoče razdeliti po številnih kriterijih, pri čemer jih glede na način delovanja, namene, cilje, ki naj jih uresničujejo, učinke, ki jih njihovo delovanje prinaša, način pridobivanja in potrošnjo sredstev v osnovi razdelimo na javni in zasebni (tržni) sektor. Javni sektor je tisti, ki naj omogoča učinkovito tržno gospodarstvo, za kar določa temeljne pravne okvire, kjer se odvija blagovna menjava, in sicer definiranje lastninske pravice, zaščita privatne lastnine in moč uveljavljanja pogodbeno zavarovanih pravic. Številni dejavniki govorijo v prid javnega sektorja (npr. nekonkurenčna tržna struktura, javne dobrine itd.), kljub temu pa kapitalistični sistem ureditve teži k temu, da se večino dobrin zadovolji skozi zasebni sektor, prav tako je v vzponu neprofitni (tretji) sektor.

Zasebni sektor zajema tiste dejavnosti, ki poslujejo na trgu. Temeljna procesa, ki se odvijata na trgu sta povpraševanje (kupovanje) dobrin in storitev na eni strani in ponudba (prodaja) na drugi strani. Ključni namen tega sektorja je pridobivanje prihodka oziroma ustvarjanje dobička za lastnike kapitala.

Neprofitni sektor predstavlja organizacije (ustanove), katerih cilj je pomoč prebivalcem, ne da bi imeli tisti, ki pomagajo, kakšno osebno materialno korist. Zanj veljajo specifične delovanja, kljub temu pa ga ni mogoče enoznačno oddvojiti od javnega sektorja.

Neprofitni sektor je tisti, ki vključuje širok spekter organizacij s petimi ključnimi karakteristikami (Salamon in Anheimer 1997):

- organizacije so formalno ustanovljene;
- organizacije so ločene od državnih organov oblasti;
- organizacije so neprofitno naravnane;
- organizacije so samostojne pri vodenju poslovanja;
- organizacije temeljijo na prostovoljnosti.

Do ustanovitve pride s formalnim pravnim aktom, pri čemer lahko ustanovitelj prihaja tako iz javne kot zasebne sfere. Organizacije so ločene od vlade, zato vpliva na njihovo delovanje naj ne bi bilo oziroma je ta zelo majhen. Njihov namen ni ustvarjanje dobička, temveč delujejo na neprofitni osnovi (kamor sodi tudi večina javnega sektorja), zato morebiten dobiček ne pripada lastniku, temveč se nameni nadaljnjemu razvoju dejavnosti. Samostojnost poslovanja se kaže v tem, da večino sredstev za svoje delovanje pridobivajo iz zasebnih dotacij, prav tako je veliko prostovoljnega dela.

Nobena sodobna država ne more uspešno funkcionirati brez javnega sektorja. Kljub vsem ideološkim usmeritvam k zmanjševanju javnega sektorja je mogoče celo opaziti, da se njegova vloga v zadnjem stoletju krepi, obseg pa povečuje. Iz tega razloga se je bolj smiselno ukvarjati s tem, kako doseči optimalno delovanje javnega sektorja, kot pa kakšen je njegov obseg oziroma kaj šteti vanj.

4 UPRAVLJANJE

Pojma uprava in upravljanje sta tesno povezana z organizacijo, v kateri se uprava in upravljanje dejansko dogaja. Virant (1998, 17) pravi, da je uprava ožji pojem od upravljanja in jo kot tako opredelimo kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev). Organizacija predstavlja strukturo, v kateri potekajo procesi upravljanja. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje (Bučar 1969, 11). Po Pusiću (2002, 31) je upravljanje (menedžment) usklajevanje aktivnosti, vodenje in usmerjanje upravnih organizacij, kjer gre za takšne organizacije, v kateri ljudje kot svoj poklic opravljajo javne zadeve na podlagi dolžnosti in pooblastil. Upravljanje v organizaciji pomeni celoten proces vodenja in usmerjanja dejavnosti v organizaciji, s čimer se želi doseči neke cilje oziroma realizirati zastavljene naloge, zato je primarnega pomena, saj mora biti organizacija prilagojena za opravljanje dejavnosti, zaradi katerih obstaja, in sicer obstoji zaradi določenih potreb, zaradi katerih je potrebno opredeliti vsebino in tip dejavnosti, ki je potreben za njihovo zadovoljitev.

Razlikovati je potrebno med vlogo administriranja (administratorja) in upravljanja (menedžmenta). Administriranje se v svojem bistvu veže na sledenje navodilom in služenje, medtem ko menedžment pomeni rezultate in odgovornost zanje. Kar zadeva javno administracijo, ta pomeni aktivnost služenja javnosti in izvajanje politik s strani javnih uslužbencev, ki pa teh politik ne oblikujejo, temveč le izvajajo, torej se termin navezuje na procese, procedure in primernost, medtem ko se javno upravljanje za razliko od sledenja navodilom osredotoča na doseganje rezultatov, za katere morajo menedžerji prevzemati odgovornost (Hughes 2003, 6).

V javnem sektorju administriranje zajema urejen sistem resursov, ki sledijo predhodno definiranim postopkom in pravilom, medtem ko menedžment zajema diskrecijo pri upravljanju resursov za doseg ciljev. Številne aktivnosti v javnem sektorju v večji meri zadevajo administriranje kot menedžment, številni menedžerji pa so vpleteni v obe aktivnosti. Diskrecijsko ravnanje zahteva, da menedžerji razmišljajo in ukrepajo na način, da najdejo najboljše poti za doseg ciljev, kjer uporabljajo oziroma usmerjajo kompetence drugih oseb (Flynn 2007, 2).

Bistvo uprave lahko zato poznamo le, če poznamo temeljne značilnosti in vsebino upravnega delovanja. Šmidovnik kot glavne značilnosti upravljanja definira (Šmidovnik 1980, 35–37):

- upravljanje kot univerzalni sodobni fenomen, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom;
- rezultati upravljanja so razvidni v temeljnih dejavnostih, v outputu organizacije in ne v sami upravi;
- upravljanje ni samo sebi namen, temveč je namenjeno določeni temeljni dejavnosti, in sicer ustvarjanju določenih dobrin, posrednih ali neposrednih (končnih), s katerimi se zadovoljujejo potrebe ljudi in družbe kot celote;
- upravljanje ima na vseh družbenih področjih enako vlogo in enako naravo;
- upravljanje mora biti usklajeno z naravo temeljne dejavnosti;
- upravljanje je umska dejavnost, medtem ko je temeljna dejavnost lahko umska ali fizična;
- upravljanje je interdisciplinarna dejavnost.

Upravljanje in oblikovanje politik se odvija po številnih modelih, med osnovne modele pa se uvrščajo (Lane 2004, 74–80):

- Demografski model, po katerem je upravljanje funkcija spremenljivk kot so okolje, socialna struktura, položaj političnih strank, usmeritev sindikatov itd. Model ima predvsem razvojno vlogo z opozarjanjem na dejstva realnosti, toda upošteva le deljive dobrine in storitve;
- Inkrementalistični model je bolj kompleksen kot demografski ter vključuje zunanje in notranje spremenljivke. Upravni proces je razumljen kot funkcija samega sebe v časovni perspektivi, kjer pretekle odločitve vplivajo na sedanje in bodoče. Domneva je, da se cilji v času le malo spreminjajo, zato je primeren za procese odločanja, ki so stabilni v času;
- Racionalni model temelji na treh enostavnih in koherentnih podmenah: vrednostna funkcija v družbi je konsistentna in integralna, poznavanje alternativ in okolja je celovito in uporablja enostavna pravila maksimizacije vrednosti. Izhaja iz domneve, da se družbene odločitve sprejemajo na podlagi kriterija maksimalnega učinka ter optimalnega razmerja med inputom in outputom. Modelu manjka upoštevanje realne situacije, saj v empiriji dejansko postopanje ne dosega pričakovanj čistega racionalizma;
- Smetnjakarski model, ki je bil razvit s težnjo prilagoditve realnim situacijam. Rezultat odločanja je odvisen od tega, kakšni so problemi in kakšne so možne rešitve. Vrednote jemlje za dvoumne, okolje kot negotovo, pravila odločanja so celovita in simbolna. Prednost in hkrati slabost je njegova navezanost na stvarno situacijo. Omejen je glede

možnosti dedukcije, prav tako preveč poudarja iracionalne sestavine organizacijskega ravnanja.

Vzorec, po katerem poteka upravljanje oziroma je zgrajena upravna organizacija, je odvisen od prevladujočega pogleda v družbi, kako naj bodo zadeve urejene oziroma kako naj stvari potekajo. V tem primeru govorimo o paradigmi, ki pomeni percepcijo realnosti oziroma skupek določenih vrednot in predpostavk o določenem področju življenja, ki je v trenutnem obdobju prevladujoč in najširše sprejet. S pojmom paradigme se je ukvarjal že Platon, ki je pravil, da so večne ideje paradigma za izkustveni, pojavni svet. Na znanstveni ravni je ta pojem vpeljal Kuhn (1970), ki je paradigmo definiral kot univerzalno priznane znanstvene dosežke, ki skupini oziroma družbi, ki se srečuje z določenimi problemi, v določenem obdobju ponudi model, ki omogoča rešitev teh problemov. Za paradigmo je značilno, da ima ustaljena pravila, ki predstavljajo način sprejemanja določenih predpostavk o realnosti, torej je paradigma sprejet model realnosti, ki v določenem trenutku razlaga realnost bolje kot katerikoli drugi model (Stanonik 2000, 296). Paradigma torej ponuja enoten in koherenten pogled na rešitev določenega primera in kot taka deluje in daje legitimnost določenemu delovanju.

Smiselno je razlikovati med tremi ravnmi paradigme (Masterman in drugi v Gow in Dufour 2000, 575–576):

- Metafizična ali epistemološka raven: paradigma je vrsta prepričanj, mit, uspešna metavizična špekulacija, standard, nov način videnja organizacije, nekaj, kar določa široko področje realnosti;
- Sociološka raven: paradigma je splošno priznan znanstveni dosežek, kar vključuje teorijo prepričanja, vrednote, simbolne posplošitve, itd.;
- Raven artefaktov: paradigma so konkretne rešitve problemov, instrumenti (orodja), analogije.

V okviru obstoječe paradigme lahko pride do anomalij, ki pomenijo neskladnost z obstoječim paradigmatiskim prepričanjem in napovedujejo prihod nove paradigme. Po mnenju Stermana (v Gow in Dufour 2000, 574) superiornost nove paradigme izhaja iz dejstva, ki lahko pojasni večino sestavnih delov, ki jih je lahko pojasnila predhodna paradigma, in tudi tiste, ki jih slednja ni mogla. Nova paradigma predstavlja prepričanje, da bodo šle spremembe v pravilni smeri.

4.1 Razvoj upravne znanosti

Uprava oziroma upravljanje se opira tudi na določena znanstvena spoznanja, torej znanstvena načela upravljanja z namenom ustreznega doseganja ciljev v organizaciji. Tako govorimo o upravni znanosti, ki temelji na družboslovni empiriji in obravnava temeljne zakonitosti upravljanja v družbi. Gre za »proces upravljanja, upravne organe in organizacije, ekonomske in politične elemente upravljanja in upravne predpise.« (Ferfila in Kovač 2000, 160) Upravna znanost se je najprej razvila na področju državne uprave, šele kasneje na področju ekonomskih znanosti oziroma gospodarstva, vendar je bila na slednjem področju prodornejša. Zato se pri reformnih procesih javne uprave pomembna dognanja s področja teorije kot tudi praktikuma upravljanja v zasebnem sektorju prenašajo v javni sektor.

Upravna znanost ima svoje nastavke v filozofiji in politiki. Kljub številnim reformam Marije Terezije v Avstro-Ogrski monarhiji je bila javna uprava še vedno politična disciplina. Svojo samostojnost je dobila v času absolutizma in jo nadalje okrepila z idejami Montesquieueja in drugih mislecev o potrebni ločitvi upravnih in oblastih dejavnosti, kar se je nadalje še okrepilo s sprejemom ustavne ureditve države.

Zametek najstarejšega dela uprave kot profesionalne dejavnosti je policija, ki je bila praktična podpora delovanja birokratov, medtem ko se teoretični del vede o policiji imenuje katedralistika (predstavnik te vede sta Sonnenfens in von Stein). Von Stein velja za predhodnika sodobne vede o javni upravi, saj je spoznanja združil v enotno upravno znanost in jih povzel v splošna načela upravljanja. Nadalje pa je obdobje liberalizma prineslo razcep enotne upravne znanosti na upravno-tehnično in upravno-pravno smer, saj so vrednote liberalizma zahtevale, da se država čim manj vmešuje v gospodarstvo (koncept minimalistične države), je pa to obdobje dalo pomemben poudarek razvoju upravnega prava. Med pomembne teorije uvrščamo znanstveno (Taylor) in tehnicistično upravljanje (Fayol) ter model birokratskega upravljanja (Weber).

4.1.1 Klasični pristopi k upravljanju

Klasična šola upravljanja se je začela razvijati na začetku 20. stoletja, kot reakcija na padajočo vlogo temeljnih institucij, kot sta cerkev in družina ter tehnološki napredek, ki ga je prinesla industrijska revolucija (Volberda 1999, 19, 25). Njeni ključni predstavniki so Frederick Winslow Taylor, Henry Fayol in Max Weber. Med predstavnike te šole se uvrščata tudi Frank B. Gillbreth, Henry L. Gantt, H. Emerson, Henry Ford in O. A. Jermanski, prav tako sta pomembna Urwick in Gulick, kot predstavnika prehoda in klasičnega k modernemu pristopu upravljanja.

Taylor je pripadnik klasične organizacijske teorije in utemeljitelj znanstvenega pristopa k vodenju (znanstveni menedžment ali taylorizem). Znanstvena načela pa je po njegovem mnenju mogoče uresničiti le, če se spremeni strogo linijsko strukturo v funkcionalno zvrst ravnalne strukture. Poudaril je, da je mogoče s povečano specializacijo in delitvijo dela povečati učinkovitost proizvodnega procesa, torej je izhajal iz operativne ravni in se je v veliko manjši meri ukvarjal z upravljanjem.

Fayol je kot pripadnik klasične oziroma procesne šole menedžmenta pomembno prispeval k sodobni teoriji vodenja in upravljanja. Je prvi, ki je sistematično začel proučevati menedžment v Evropi, pri čemer je probleme opazoval in se jih loteval "od zgoraj", torej iz nasprotne strani kot Taylor (Scott 1987, 37). Definiral je osnovne aktivnosti upravljanja, ki so planiranje, organiziranje, ukazovanje, koordiniranje in nadzor.

Weber je pomembno prispeval k razvoju sociologije in teorije javne uprave. Opredelil je tradicionalno, karizmatično in racionalno oblast. Verjel je, da je racionalno delovanje postalo dominanten način delovanja družbe, kar je imenoval proces racionalizacije. Iz tega izhaja tudi njegova opredelitev birokratske organizacije, kot dominantne institucije v industrijski družbi. Zanj je najprimernejši racionalen tip, ker zagotavlja temelje za njeno nemoteno nadaljevanje, ker se izbira člani na podlagi njihovih sposobnosti in ker organizacija nudi formalen in zakonit okvir za izvajanje avtoritete, katera je opredeljena funkcijsko z namenom učinkovitega izpolnjevanja skupnih ciljev organizacije.

Urwick in Gulick sta sintetizirala oziroma nadgradila ideje Taylorja, Fayola in Webra. Kot pripadnika departmentalistov sta se ukvarjala z delitvijo organizacije na organizacijske enote, z jasno identifikacijo funkcij in z oblikovanjem kriterijev za izgraditev strukture. Strukturo organizacije je mogoče klasificirati na vsaj eno od štirih osnovnih kriterijev, in sicer so kriteriji oblikovanja organizacijskih enot cilji (cilji enot so določeni v okviru temeljnega cilja organizacije, toda dovolj veliki, da pomenijo samostojno enoto), dejavnost (funkcionalni princip omogoči večjo uporabo strokovnega specializiranega znanja), klientela (podvrsta cilja kot zadovoljitev stranke) ter čas in prostor (združevanje nalog po lokaciji) (glej Jreisat 1997, 79–83).

4.1.1.1 Birokratska organizacija

Etimološki izvor besede birokracija izhaja iz dveh delov, in sicer bureau in hratio. Prva beseda izvira iz Francije in pomeni zeleno barvo miz uradnikov, druga pa je grškega izvora in pomeni v prevodu vladati.

Pojem birokracije se lahko veže na upravno organizacijo, skupek negativnih pojavov v vsakodnevnem poslovanju upravnih organizacij in s političnega vidika kot instrument oblasti. Organizacija pa se s strukturnega vidika nanaša na pojem strukture, ki pomeni relativno trajni načrt razporeditve zadev in medsebojnih odnosov med ljudmi, ki opravljajo te zadeve v organizaciji, z materialnega vidika pomeni skupnost ljudi in materialnih sredstev in s teleološkega (ciljnega) vidika kot sredstvo za doseganje določenih ciljev (Pusić 2002, 128, 166). Weber je birokratsko organizacijo utemelji na legalno-racionalni osnovi, ki zanj ne pomeni zgolj najboljše, temveč tudi edine možne oblike organizacije, ki ustreza tistemu času industrijskega obdobja, v katerem je živel.

Na podlagi tega je Weber postavil šest značilnosti birokratske organizacije (Gerth in Mills v Hughes 2003, 21–22):

- princip fiksnih in uradnih področij pristojnosti, ki delujejo na podlagi pravil, zakonov in regulacije;
- princip hierarhičnosti in ravni avtoritet, kjer gre za jasno urejen sistem podrejenosti in nadrejenosti,
- upravljanje temelji na podlagi pisane dokumentacije, ki je ustrezno arhivirana. Zaposleni strogo ločujejo med uradnimi aktivnostmi, ki jih opravljajo v organizaciji, in privatnim življenjem, jasno je ločena tudi javna in privatna lastnina;
- od zaposlenih se zahteva ustrezna stopnja usposobljenosti za delovno mesto, ki jo ti običajno pridobijo skozi strokovno usposabljanje;
- uradne aktivnosti zahtevajo polno delovno zmogljivost (zaposlenost) uradnikov;
- delo poteka po ustaljenih postopkih.

Organizacija delovnih mest temelji na odnosih hierarhičnosti, s čimer je jasno razviden sistem navodil in odgovornosti, kjer nižji na hierarhiji opravlja navodila, podana s strani odgovornega, kateremu je podrejen. Nadrejeni ukazuje podrejenemu, ga nadzira in ocenjuje njegovo uspešnost, podrejeni pa je poleg izpolnjevanja nalog dolžan nadrejenemu tudi poročati o svojem delu, pri tem pa gre le za horizontalen tok informacij, kjer se dovolj informacij za odločanje zbira le v vrhu organizacije. Za zaposlitev in razporejanje na delovna mesta v organizaciji je predpisana določena izobrazba in iz tega izhajajoče ustrezno strokovno znanje glede na delovno mesto. Napredovanje je osnovano na dolžini delovnega staža, zaposlitev pa je praviloma doživljenjska, v kolikor uradnik ne prekrši pravil organizacije. Delo se opravlja profesionalno (kot profesija) in

poteka po predpisanih postopkih. S tem se postopek standardizira in s tem v čim večji meri izključi nepredvidljivo in diskrecijsko delovanje zaposlenih ter za uporabnike javnih storitev doseže enakost pred zakonom. Zaposleni so ločeni od lastnine sredstev za delo, s čimer se zagotovi izločitev osebnih lastniških interesov iz delovanja uradnikov. Postopke je potrebno pisno dokumentirati, kar zagotavlja dokazovanje opravljenega dela. Zaposleni opravljajo le tista dela, za katera so pristojni, pri čemer ta pristojnost lahko izvira neposredno iz sistematiziranega delovnega mesta oziroma predpisanih nalog, ki jih to delovno mesto vsebuje, lahko pa gre tudi za prenašanje pooblastil na to delovno mesto (pooblastila prenaša višji uslužbenec po hierarhični lestvici na nižjega). Odnosi v organizaciji so brezosebni, kar pomeni, da se odnosi v organizaciji ne oblikujejo med njihovimi nosilci, temveč so vezani na delovno mesto. Iz slednjega izhajajo določene naloge in pooblastila, ki veljajo znotraj organizacije, kot tudi navzven do strank, s čimer se dosega objektivno opravljanje dela glede na predpisano delovno mesto. Značilna je ločitev politike in stroke, kjer javni upravi naloge določa politika, izvajajo pa jih lahko le upravni delavci. To zahteva prepoved vnašanja političnih vrednot in nazorov v strokovno upravljanje nalog birokracije.

V modelu birokratske organizacije prihaja prav tako do disfunkcij, ki pokažejo na slabosti oziroma protislovnosti takšnega modela. Med najbolj očitne spada togost v ravnanju, opravičevanje svojih postopkov z vnaprej določenimi pravili ravnanja, brezosebno in neinventivno obravnavanje zadev. Brezdušen in brezoseben odnos do strank, zapiranje pred zunanjimi vplivi, oblikovanje in branjenje posebnih interesov notranjih organizacijskih enot in posameznih skupin itd. (Rakočevič 1994, 47).

Pomanjkljivosti birokratske organizacijske paradigme so predvsem naslednje (Kavčič in Smodej 2003, 65–67):

- Negativen vpliv na doseganje ciljev organizacije - hierarhičnost in brezosebnost odnosov prizadene osebnosti zaposlenih, iniciativnost je v nasprotju z duhom organizacije, poudarek na pravilih in ne ciljnih organizacije.
- Vsebuje dve nezdružljivi sestavini: hierarhijo oblasti in strokovnost - hierarhija pomeni centralizacijo oblasti, strokovnost pa specializacijo decentraliziranih delovnih mest;
- Centralizirana organizacija je manj učinkovita od decentralizacije - hierarhija nujno vodi v centralizacijo, centralizirana organizacija pa je počasna, toga, neučinkovita;

- Slaba prilagodljivost na spremembe. Ker je delovanje organizacij natančno urejeno s strogimi pravili, ki ne dovoljujejo individualnih odstopanj, je za spreminjanje organizacije kot prilagajanje spremembam v okolju potrebno spremeniti pravila;
- Birokratska organizacija predpostavlja, da zaposleni sestavljajo posebno profesijo. Uradnike naj bi zanimalo le uresničevanje nalog v zvezi s položajem v organizaciji in ne njihovi individualni interesi;
- Birokratska organizacija kaže težnjo po osamosvojitvi. Motiv je povečanje obsega proračuna, s katerim razpolaga, in povečanje zaposlenih.

Webrov birokratski model obravnava organizacijo kot zaprti sistem. Kljub notranji logičnosti in konsistentnosti je v razkoraku s stvarnim. Velike sodobne organizacije, kot je javna uprava, so v bistvu organizirane kot birokratske organizacije. To pomeni, da tudi te organizacije odstopajo od tistega, kar dejansko obstaja. Gre za razkorak med formalno in dejansko organizacijo. Formalna organizacija ima vnaprej predvidene in določene vse elemente, razmerja med sodelujočimi, njihovo obnašanje in cilji. Dejansko pa delovanje v organizaciji poteka drugače od formalnega (npr. v obnašanju in ravnanju zaposlenih se kaže njihovo osebno delovanje, komuniciranje poteka mimo formalnih poti ...). Kljub temu pa je obstoj formalne organizacije predpogoj za dejansko (Rakočević 1994, 47).

Kritika Webrovega modela ugotavlja, da teorija ni več primerna za današnji čas, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne interpretacije navidez jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje kolektivnih mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ni določen koncept orisa dejanskega dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal, kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pa pri komuniciranju. Pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela ali brezdušnost vodijo v organizacijsko okostenelost in odmik od realnosti. Model ne upošteva vplivov iz okolja. Potrebno je priznati vsaj potrebo po diskreciji upravnih delavcev na temelju njihove strokovne usposobljenosti, seveda ob določenem nadzoru (Brezovšek 2000, 267).

4.1.2 Moderni pristopi k upravljanju

Behavioristične teorije so se razvile kot kritika na klasične teorije upravljanja, saj so slednje z iskanjem možnosti, kako čim bolj povečati produktivnost dela, povzročile potrebo po preučevanju človeškega faktorja, kot ključnega faktorja produktivnosti. Ta smer preučevanja ima

tako izvor v industrijskih odnosih ali kot jo nekateri imenujejo industrijska psihologija. Njen začetnik je Hugo Munsterberg, ki je poudaril pomen analize delovnega mesta in metod iskanja najprimernejšega človeka za določeno delovno mesto. Whiting Williams je poudaril pomen širšega socialnega konteksta na zaposlenega, torej na delo v podjetju vplivajo tudi odnos in status, ki ga ima delavec zunaj podjetja. Emile Durkenheim je poudaril, da ni ekonomska nagrada edini faktor motivacije, ampak je prav tako pomembna kolektivna zavest in vloga skupine, na podlagi česar posameznik prevzema norme in vrednote. Henry DeMan je poudaril pomen zadovoljstva delavcev pri delu in ga postavil nad ekonomske spodbude. Morris L. Cooke pa je izpostavil pomen sodelovanja med menedžmentom in delavci o zadevah, ki slednje zadevajo (nastavki socialnega partnerstva). K vedenjskim teorijam pa so vsekakor prispevali Mary Parker Follett, Chester Irving Barnard in še posebej znana Herbert Simon in Elton Mayo. Herbert Simon je razvil teorijo omejene racionalnosti, po kateri je posameznik omejen po času, znanju, sposobnostih in informacijah, zato odločitve ne sprejema zgolj na racionalni osnovi, temveč sprejema vse tiste odločitve, ki še dosegajo kriterije minimalne sprejemljivosti. Elton Mayo je skozi Hawthornski eksperiment podal številne motivacijske in komunikacijske probleme znotraj organizacije, predvsem pa je pokazal, da niti materialna nagrada niti fizične delovne razmere niso odločilen dejavnik produktivnosti, temveč je pomembno socialno okolje, v katerem dela oziroma pomen neformalne organizacije in vključenost posameznika v skupino. Med vedenjske teorije prav tako uvrščamo Abrahama Maslova, ki je razvil teorijo motivacije, po kateri so človeške potrebe razvrščene v pet nivojev, glede na pomembnost. Herzberg je z razliko od Maslova izhajal iz ciljev delovanja in ne potreb. Tako je razvil dvofaktorsko (motivacijsko-higiensko) teorijo, kjer je preučil pričakovanja zaposlenih pri delu in cilje, ki jih najbolj zadovoljijo. Likert je razvil štiri sisteme vodenja (štiristopenjsko skalo). Slednji se med seboj razlikujejo glede na udeležnost podrejenih pri odločanju, pri čemer varirajo od izkoriščevalsko avtoritativnega prek dobronamerno avtoritativnega in participativno posvetovalnega do participativnega sistema učinkovitih delovnih skupin. Drucker je zasnoval ciljno vodenje, kot posebno obliko participativnega vodenja, ki se navezuje na vse ravni delovnih mest vodenja v podjetju (izključujoč neposredne izvrševalce). S ciljnim vodenjem nadrejeni skupaj s podrejenimi postavljajo svoje skupne cilje, določijo se področja odgovornosti vsakega posameznika. Podrejeni morajo imeti zagotovljeno samostojnost za doseganje postavljenih ciljev, zunanjo kontrolo nadrejenih pa se nadomešča s samokontrolo.

Situacijska šola izhaja iz stališča, da ni organizacijske strukture oziroma stila upravljanja, ki bi bil učinkovit za vse oblike organizacij, zato organizacijsko strukturo ali upravljanje določajo specifične razmere, v katerih organizacija deluje. Situacijska šola s tem presega spor med klasično šolo upravljanja in vedenjskimi teoretiki, saj je lahko glede na situacijo vsak pristop ustrezen. Ključni predstavniki te šole so Tom Burns, George Stalker, Joan Woodward in Paul Lawrence ter Jay Worsch.

Tom Burns in George M. Stalker sta opredelila dva skrajna tipa organizacije, in sicer mehanistični in organski model organizacije. Klasiki smatrajo, da mora imeti organizacija za učinkovito delovanje mehanistične strukture, behavioristi pa zagovarjajo organsko strukturo. Njun odgovor je bil, da imajo oboji prav ali narobe, saj je učinkovitost ene ali druge organizacije odvisna od razmer, v katerih te delujejo. Mehanistična organizacija je učinkovitejša v stanovitem okolju, medtem ko organska organizacija učinkoviteje deluje v nestabilnem in stalno spreminjajočem se trgu. Joan Woodward je preučevala povezanost tehnologije in strukturo organizacije, kjer je ugotovila, da je uspešnost podjetja v veliki meri odvisna od usklajenosti njegove organizacijske strukture s tehnologijo. Paul R. Lawrence in Jay W. Lorsch sta opredelila okolje kot ključni dejavnik, ki določa strukturo organizacije.

Postmodernizem trdi, da ne obstaja ena sama absolutna resnica, temveč le diskurzi, ki so rezultat človeškega mišljenja, zato tudi ni mogoče najti neke objektivne resnice, ampak gre za vprašanje moči, katera interpretacija bo prevladala. Postmodernizem z znanstvenega vidika prinaša nove poglede pri odkrivanju družbenih značilnosti. Ta se pri teorijah organizacije in menedžmenta odraža v odkrivanju postmoderne organizacije, ki izrinja tradicionalno birokratsko organizacijo. Za to uporablja različne zlogovne zveze, kot so post-fordistični, post-kapitalistični, post-industrialistični itd.

Jean-Francois Lyotard izhaja iz stališča, da je spoznanje rezultat diskurza, zato je pomembno, da ne prevlada zgolj ena resnica. Po njegovem mnenju družbo sestavljajo akterji, ki pa se soočajo z raznolikim in konfliktnim okoljem, kompleksnimi in nenadnimi spremembami, kot rezultat napredka znanosti in tehnologije. Tako poudari potrebo po obstoju kreativne konfuznosti in permanentne napetosti v družbi. Anglež Stewart R. Clegg je preučeval primere organizacijskih struktur postmoderne združbe in tako opredelil razlike glede na tradicionalne modernistične birokracije, pri čemer je prišel do spoznanja, da struktura nove organizacije odraža predvsem značilnosti fleksibilne specializacije in lastnosti post-fordizma. Robert Cooper in Gibson Burrell

sta se pri analizi weberjanskega modela fokusirala na negativne plati birokracije, ki se odražajo skozi odtujevanje in zatiranje kreativnega človeka.

Modernizem je poznal le statični vidik učinkovitosti organizacije in nadzorno funkcijo njenega administrativnega aparata, kar je zgrešeno, zato se je potrebno osredotočiti na nestabilnost združbe oziroma njene organizacije, kot realno dejstvo. Kenneth J. Gergen je zavrnil modernistično idejo, da je uporaba razuma in objektivnosti temelj napredka. Organizacija in družba tako ne deluje racionalno po vnaprej predvidenem načrtu, zato je k razreševanju raznih konfliktov potrebno pristopiti s kreativnostjo. Ukvarjal se je tudi z vprašanjem moči, kjer je ugotovil, da prekomerno kopičenje moči podrejenih enot povzroči njihov lastni propad, saj pretirana rast vpliva znotraj neke enote slabi organizacijo kot celoto.

4.1.2.1 Post-birokratska organizacija

Danes živimo v post-birokratskem obdobju, kjer so tradicionalni tipi legalnosti oziroma weberjanski tip organizacije preživeti (Olsen v Pierre in Rothstein 2008, 2). Gre za preseganje klasičnih pristopov upravljanja (ki so upravljanje dojemali kot mehanicistično dejavnost) in vpeljevanje modernih. Ti so vidni že od behaviorističnih znanosti in drugih postklasičnih pristopih upravljanja.

Tabela 4.1.2.1.1: Od birokratske do post-birokratske organizacije

Značilnosti birokratske organizacije	Značilnosti post-birokratske organizacije
<i>Politika in kultura menedžmenta</i>	
Usmerjenost k organizaciji -poudarek na potrebah same organizacije	Usmerjenost k državljanom -kvalitetne storitve za državljane (in kliente / zainteresirane)
Moč položaja -nadzor, ukazovanje in uslužnost	Participativno vodstvo -skupne vrednote, participacija pri odločanju
Usmerjenost k pravilom -pravila, procedure in omejitve	Usmerjenost k rezultatom -pooblaščenje in skrb za zaposlene
Samostojno delovanje -majhna stopnja posvetovanja, sodelovanja in usklajevanja	Kolektivno delovanje -posvetovanje, sodelovanje in usklajevanje
Usmerjenost k obstoječemu (status quo) -izogibanje tveganju in napakam	Usmerjenost k spremembam -inovativnost, sprejemanje tveganja in nenehno izboljševanje
Usmerjenost k procesom -odgovornost za procese	Usmerjenost k rezultatom -odgovornost za rezultate
<i>Struktura</i>	
Centraliziranost -hierarhija in centralizacija nadzora	Decentraliziranost -decentralizacija avtoritete in nadzora
Oddelčna oblika -večina programov se opravi v okviru oddelkov	Ne-oddelčna oblika -programe se izvaja skozi raznovrstne mehanizme

<i>Tržna usmerjenost</i>	
Proračunske spodbude -programi se pretežno financirajo iz naslova dotacij	Dohodkovne spodbude -programi se v največji možni meri financirajo na osnovi opravljene storitve
Monopol -vlada ima monopol nad izvajanjem programov	Konkurenca -tekmovanje s privatnim sektorjem za izvajanje programov

Vir: Kernaghan (2000a, 92).

Temeljne sestavine postbirokratske organizacije je mogoče združiti v naslednje vidike sprememb nasproti birokratski paradigmi (Kernaghan 2000, 92–94):

- Usmeritev dejavnosti na zadovoljevanje potreb občanov. Za razliko od prejšnje usmerjenosti na potrebe in delovanje organizacije same, se upošteva interese in potrebe uporabnikov. Organizacija vse bolj dela to, kar je zanimivo za uporabnike, za razliko od birokratske organizacije, kjer je bilo uporabnikom na razpolago to, kar je organizacija delala.
- Participativno vodenje zaposlenih. Poudarek na skupnih vrednotah vseh zaposlenih in na njihovem sodelovanju pri odločanju v organizaciji. Posameznik ni le izvajalec od zgoraj postavljenih navodil, ampak tudi njihov sooblikovalec. Moč položaja se zmanjšuje, povečuje se moč na podlagi prispevka k doseganju ciljev organizacije. Ukazovanje in uboganje, kot značilni odnos nadrejenih v birokratski organizaciji, vse bolj nadomešča aktivno sodelovanje.
- Organizacija ustvarja ugodno ozračje za delo zaposlenih. Zaposleni dobivajo na svojih delovnih mestih več pristojnosti in so bolj samostojni. Manj se poudarja slepo spoštovanje pravil in postopkov. Posamezni zaposleni postane bolj svobode, manj ga utesnjujejo številna pravila, manj je neprestano v nevarnosti, da bo kakšno pravilo prekršil.
- Upravljanje nalog organizacije postaja vse bolj kolektivno. Med zaposlenimi na isti organizacijski ravni in med njimi je več posvetovanja, več sodelovanja, več usklajevanja in sodelovanja. Hierarhično usklajevanje se mehča, manj je urejanja z ukazi od zgoraj navzdol in več sodelovanja, pogojenega z zahtevami delovnih nalog.
- Organizacija postaja sposobnejša za spreminjanje in prilagajanje spremenjenim razmeram v notranjem in zunanjem okolju organizacije. Organizacija postaja sprejemljiva za inovacije, za sprejemanje tveganja s strani zaposlenih in za neprestano izboljševanje. Ne

poudarja se več statusa quo, zmanjšuje se pomen pravila, da je za zaposlenega v javnem sektorju najpomembnejše, da ne dela napak.

- Odgovornost se preusmerja na odgovornost za rezultate. Organizacija je bolj usmerjana k doseganju rezultatov in ne več na strogo vzdrževanje predpisanih procesov. Za zaposlenega v javnem sektorju (posebej za srednji in nižji menedžment) to pomeni večjo samostojnost pri delu, delovanje pogojeno z doseganjem rezultata (cilja) in manj spoštovanja pravil in ukazov nadrejenih.
- Organizacijska struktura se bolj decentralizira, vključno z decentralizacijo oblasti in nadzora, ki se premakne na nižjo raven. Hierarhija ne obstoji več, organizacija nima več enega centra moči na vrhu organizacijske piramide, ampak je nadzor (glede na pooblastila) dodeljen posameznim oddelkom, centralno izvajanje je omejeno na ključne zadeve in morebitne disfunkcije nižjih.
- Organizacijska struktura je vse manj oddelčna. Izvajanje delovnih nalog oziroma programov ne poteka pretežno skozi oddelke v organizaciji, temveč se izvaja skozi najrazličnejše mehanizme izven oddelčnih struktur. Pri tem gre predvsem za strukture, ki ne spadajo neposredno pod javni sektor, hkrati pa so z državo tesno povezani (npr. avtonomne agencije, korporacije s posebnim statusom, podjetja, ki jih lastniško obvladuje država v lastništvu države).
- Organizacija je vedno bolj vezana na pridobivanje denarja na osnovi posameznih programov in merjenja uspešnosti programov. Proračunsko financiranje se umika programskemu in stroškovnemu.
- Monopolistični položaj organizacij javnega sektorja se umika konkurenčnim pogojem. Vlada ne poseduje več monopola nad izvajanjem organov, ampak se za izvajanje potegujejo zasebne organizacije. Vlada je dolžna zagotoviti izvajanje programov na čim bolj racionalni osnovi, ne izvaja pa jih več sama.

Značilna je negacija načel birokratske organizacije, torej poudarjanje lastnosti, kot so: odprtost, nehierarhičnost, nepredvidljivost, neformalnost, multiopravnost, ciljnost, človeški viri itd. Novi pristopi so dobili širšo medijsko prepoznavnost skozi koncepte novega upravljanja javnega sektorja. Post-birokratska organizacija pa ne pomeni le negacije birokratske organizacije, temveč njeno preseganje oziroma nadgradnjo birokratske. Govori se o reinterpretaciji NJM oziroma določenih posodobitvah, kar pa je razumljivo, saj spremenljivost družbe in družbenih pojavov

terja tudi spremenljivost konceptov. Nekateri avtorji govorijo o post-NJM kot nadgradnji prejšnjega modela ali o neo-weberjanskem modelu, ki oživlja weberjansko teorijo skozi izboljšano verzijo weberjanskega modela.

4.2 Upravljanje po sistemski teoriji

»Sistem pomeni miselni abstraktni odsev realnega objekta in urejeno celoto njegovih bistvenih elementov.« (Ferfila 2006, 144) Sistem je tako sestavljen iz določenih delov oziroma podsistemov (najmanj dveh), kjer gre za medsebojno zvezo (odvisnost) oziroma je te zveze mogoče vzpostaviti, pri čemer so podsistemi medsebojno povezani v različno strukturo, ki pomeni »razpored elementov sistema v obliki medsebojnih zvez, povezav, razmerij ... Sistem je celota, ki se ne more razstaviti na svoje elemente, ne da bi se pri tem ne izgubile njegove osnovne značilnosti.« (Ferfila 2006, 144)

Splošna teorija sistemov vidi v vseh pojavih in stvareh sistem(e), kamor uvršča tudi organizacijo. Organizacijo se pogosto opredeljuje kot sistem. Za poznavanje sistema je neobhodno potrebno poznati njegove gradnike, lastnosti in funkcije ter medsebojne povezave med temi gradniki. »Sistem je neka celota, sestavljena iz delov in obstaja kot posebna entiteta glede na okolje, to pa je tudi vsaka organizacija, celota med seboj povezanih delov se pogostokrat označuje tudi kot organizacija, ali kot struktura.« (Rakočević 1994, 32) Organizacija je torej sestavljena iz različnih medsebojno povezanih delov, v njej pa sodelujejo ljudje, ki jih druži skupni cilj, ki ga želi organizacija doseči. Glede pojma organizacije oziroma strukture se »včasih ti izrazi štejejo kot sinonimi za izraz sistem, pogosteje pa se uporabljajo za posamezne aspekte sistemskosti, kot je npr. proces nastajanja celote iz delov ali za značilnosti razporeditve delov v sistem.« (Pusić 1985, 22–23) Skozi njo poteka določena dejavnost, kar pa je odvisno od namena in cilja, s katerim je bil sistem ustvarjen. Medsebojna povezanost pa obstoji tudi navzven, kar se kaže v razmerju z okoljem, ki je po definiciji vse tisto, kar ni del sistema. Kot razločevalni faktor do okolja sistem ohranja svojo identiteto. Glede na okolje tako poznamo odprte in zaprte sisteme, torej gre za vprašanje samozadostnosti sistema, pri čemer so zaprti sistemi neodvisni od okolja, zato spremembe v okolju nimajo vpliva nanj, saj so procesi, kot tudi učinki, vnaprej predvideni. Odprti sistemi so v stalni interakciji z okoljem in z njim vstopajo v vzajemno odvisnost. Iz okolja pridobivajo vložke in ga znotraj sistema procesirajo, kar prinese določen izid. Proces menjave je ciklični, saj izid nekoga pomeni potencialni novi vložek za naslednjega v verigi procesov. Pri izidu je zelo pomembna povratna zanka, kjer sistem iz zunanjega okolja pridobi informacije o

uspešnosti procesiranega izida, na njegovo uspešnost pa ima pomemben vpliv tudi notranje načrtovanje izidov, prilagajanje okolici skozi razvoj in specializacijo, pri čemer je sistem podvržen procesu entropije, kot dejavniku dezintegracije sistema, hkrati pa v naravi sistema obstoji težnja po samoohranitvi. Verjetnejši pojav od dezintegracije pa je popolna preobrazba sistema, ki jo omogočijo nenadne in hitre spremembe.

Kritika splošne teorije sistemov izhaja iz tega, da ta ne uspe v dovolj veliki meri vključiti človeka kot biološko in družbeno bitje v znanstveni instrumentarij, ampak ga formalizira in standardizira, ne upošteva protislovij interesov znotraj družbenega sistema. Za obstoj in razvoj družbenih sistemov so bistveni notranji procesi in produkcija energije znotraj sistema, ne pa v tolikšni meri zunanje sile, kot jih splošna teorija sistemov poudarja. Lahko rečemo, da je splošna teorija sistema pretirano dolgoročna, formalno-logična statična teorija sistema, ki dovoljuje le manjše spremembe in hitro vrača sistem v prejšnje stanje ravnovesja (Ferfila 2006, 145–146).

4.3 Upravljanje po kibernetiko-informacijski teoriji

Kibernetika je veda o sistemih, ki imajo lastnost samouravnavanja, pri čemer gre za usmerjanje sistemov v smeri subjektivno izbranih ciljev. »Temelji na sistemu s smotnim obnašanjem, ki sestoji iz upravljalnega podsistema in upravljanega podsistema kot objekta upravljanja. Kibernetika raziskuje tisto, kar je obstoječe in možnosti, da se s tem upravlja v skladu z vnaprej danimi cilji ali vnaprej sprejetimi vrednotami.« (Ferfila 2006, 144) Na upravljanje gleda kot na dejavnost, ki se sama sebe popravlja oziroma uravnava in vodi sistem k zastavljenim ciljem. Dejavnost kibernetike se tako kaže v usmerjanju in vodenju, pri čemer med tema dvema procesoma obstaja posebna povezava, kjer gre ukaz iz usmerjevalnega k vodenemu delu, od tu pa nazaj kot povratno sporočilo (feedback) oziroma informacija (Pusić 2002, 324).

Ključni gradniki kibernetike so (Cijan in Grafenauer 2002, 20):

- sistem;
- informacijski input;
- feedback.

Na sistem se z vidika družboslovja gleda kot na model upravljanja organizacij. Potek in vsebina upravljalnega procesa temelji ta na procesu kroženja informacij. Pri informacijskem inputu se informacije v organizaciji predelajo v odločitve, ki se sprejemajo na različnih ravneh organizacije. Informacije se delijo glede na cilje, poti za doseganje ciljev in dejansko stanje. Tvorijo informacijsko omrežje, v katerem pretok informacij poteka po različnih informacijskih

kanalih, ki omogočajo, da pride ustrezna informacija ob pravem času na pravo mesto. Feedback predstavlja povratno informacijo, ki teče v nasprotni smeri, in sicer od vodenega dela k usmerjevalnemu delu. Prinaša podatke o rezultatih, in v kolikor ti odstopajo od zastavljenih ciljev, govorimo o negativnem feedbacku, ki omogoča prepoznavanje napak, kar daje možnost za njihovo odpravo, zato je negativni feedback nujen za preživetje sistema.

Potek kibernetike akcije v družbenih sistemih, torej tudi v javni upravi, poteka na (Šmidovnik 1985, 26–28):

- institucionalni (politični) ravni upravljanja (selektor),
- instrumentalni (izvršno-upravni) ravni upravljanja (transduktor),
- tehnični ravni upravljanja (efektor).

Ravni so funkcionalno povezane in medsebojno odvisne, zato je za uspešnost in učinkovitost delovanja sistema potrebno ustrezno delovanje vseh treh ravni. Na institucionalni ravni se določajo cilji, ki naj jih sistem doseže. Gre za najvišjo raven, ki jo predstavljajo nosilci vrhovne oblasti, ki imajo suverene pravice za sprejemanje odločitev in posledično ciljev sistema. Odločitve so politične narave, torej vrednostno (ideološko) opredeljene, predstavljajo začetno točko upravljanja in so bistvene za nadaljnji potek upravljanja. Institucionalno določeni cilji se na instrumentalni ravni upravljanja operacionalizirajo oziroma razčlenijo na potrebne dejavnosti usmerjanja, usklajevanja in nadzora. Na tej ravni se vrši posredništvo med nadrejeno in podrejeno ravno. Gre za področje stroke, ki odločitve institucionalne ravni ustrezno pripravi za tehnično raven. Ta ne predstavlja več ravni upravljanja, temveč pomeni neposredno izvrševanje neke dejavnosti.

Za kibernetiko-informacijsko teorijo in družbeni sistem obstajajo določene zakonitosti. To so cikličnost menjave z okoljem, kjer teče izmenjava po vzorcu input – predelava – output, kjer je zaželeno, da razmerje med inputom in outputom teče po načelu ekvivalentnosti (enakovrednosti po vsebini in obsegu), s čimer se ustvarja ravnotežje v sistemu, tako znotraj njega, kot tudi navzven. Naslednja zakonitost je entropija, po kateri so sistemi podvrženi dezintegraciji, proti kateri se borijo z negativno entropijo. V zvezi s tem govorimo o homeostazi, po kateri se odprti sistemi z adaptacijo zmeraj poskušajo stabilizirati v svojem okolju. Prav tako je značilna variabilnost in krhkost sistema, saj gre za odprti sistem, ki se z razvojem vse bolj notranje razčlenjuje in diferencira.

Kibernetsko–informatijska teorija jasno prikazuje funkcionalno povezanost in medsebojno odvisnost v različnih fazah upravljanja, vendar so odnosi med posameznimi ravni veliko bolj kompleksni. Tako je težko postavljati ustrezno ločnico med politiko, kjer se postavljajo politični cilji, in strokovnostjo, kjer se uresničuje sprejete cilje po strokovnih kriterijih.

5 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

5.1 Izhodišča za drugačno upravljanje javnega sektorja

Organiziranost javne uprave, ki je prevladovala večino 20. stoletja, je temeljila na Webrovi teoriji birokracije, ki je dolga leta veljala za najboljši način dela in organiziranosti. Po koncu 2. svetovne vojne je prišlo do obnove gospodarstev in številnih investicij, pri čemer ni manjkalo finančnih virov oziroma se je precej zadolževalo in je javni sektor doživel ekspanzijo. Slednje je trajalo vse do naftne krize v sedemdesetih letih, kar je zahtevalo racionalnejše upravljanje z javnimi sredstvi, k spremembam pa so silili tudi številni drugi dejavniki (npr. družbeni razvoj, tehnološki napredek ...), kjer se je Webrov model birokracije izkazal za nekompatibilnega tedanjim družbeno-političnim zahtevam.

Reforme so posledica sprememb političnih sistemov, družbeno-ekonomskih pritiskov, volje političnih odločevalcev, drugih kriznih dogodkov in samega upravnega sistema. Iz tega izpeljeta splošen model reformiranja javne uprave, ki je sinteza reformnih procesov v večini držav (Pollit in Bouckaert 2004, 25).

Reforme javnega sektorja so pospeševali številni notranji in zunanji dejavniki, pri čemer se med zunanje šteje globalizacija, tehnološka revolucija, med notranje pa proračunske težave, zahteve po kvalitetnih storitvah, spremembe politične kulture, demografske spremembe in zapuščina predhodnih reform (Kernaghan 2000b, 4).

Globalizacija pomeni, da so pritiski, s katerimi se soočajo organizacije, tako v javnem, kot v sektorju, globalni, hkrati pa so globalne tudi možnosti za njihovo delovanje in vplivanje. Medsebojna povezanost nacionalnih ekonomij ne vključuje le ekonomskih subjektov, temveč tudi državne organizacije, prav tako zahteva učinkovite interakcije med obema skupinama. Kernaghan (2000b, 5) meni, da mora biti vlada sposobna koordinirati mednarodne aktivnosti in povezovati oddelke in agencije, ki se ukvarjajo s posameznimi funkcionalnimi področji, saj le tako enotno nastopa na mednarodni sceni. Globalizacija izziva javne menedžerje k inovativnosti, stalnemu učenju in kreativnemu razmišljanju z namenom zaščite gospodarstva in posameznikov pred nezaželenimi učinki globalne ekonomije (Kernaghan 2000b, 5).

Globalizacijo je spodbudil tehnološki razvoj. Moderna informacijska tehnologija je omogočila hiter pretok informacij in s tem blaga ter storitev preko meja. Izpopolnjena tehnologija je omogočila državi lažje soočanje s številnimi političnimi problemi (npr. konkurenčnostjo,

okoljem), ki presegajo nacionalne meje. Tehnološke inovacije so omogočile številne reforme, ki so vodile k izboljšanju organizacijske učinkovitosti, omogočeni so bili novi menedžerski pristopi k upravljanju in nove oblike organiziranja. Na informacijsko tehnologijo se je upiralo na številnih področjih, kot je prenova delovnih procesov, izboljšanje kvalitete storitev, pooblaščenje zaposlenih in državljanov. Državljeni so dobili neposredni dostop do javnih podatkovnih baz in možnost opravljanja številnih storitev preko elektronskih medijev, kar je pomembno povečalo uspešnost, učinkovitost in odzivnost upravnega aparata.

Naslednji pomembni reformni dejavnik je bilo finančno stanje države, in sicer visok proračunski primanjkljaj in javni dolg državne blagajne, ki ga je bilo potrebno sanirati. Javni uslužbenci so se soočili s pritiskom po izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave, kar se je pogosto rezultiralo v zniževanju zaposlenih v javni upravi - tako neposredno z odpuščanjem, kot posredno s prenašanjem nalog in s tem zaposlenih v zasebni sektor. Prišlo je do pritiskov po minimalni državi oziroma zahtev kot so prenos, decentralizacija in deregulacija vseh tistih funkcij, ki jih javna uprava ni sposobna ustrezno izvrševati ter jih je potrebno oddvojiti v zasebni sektor.

Spremenjena politična kultura zadeva državljanke, ki želijo jasno artikulirati, kakšne storitve hočejo in pričakujejo od javne uprave. Negativna percepcija javnosti do uprave in njene sposobnosti reševati družbene probleme je pomembno okrepila prizadevanja po večji odzivnosti uprave na potrebe in zahteve državljanov. Državljeni pa niso le zunanji akterji, temveč številni zaposleni v javni upravi, ki so izrazili pričakovanja po večji participaciji pri odločanju in reševanju problemov, ki zadevajo njihovo odgovornost in pogoje na delovnem mestu.

Demografske spremembe se nanašajo prvenstveno na staranje prebivalstva in s tem večje potrebe po številnih storitvah javnega značaja (npr. zdravstvene storitve). Povečane potrebe po storitvah so vzbudile skrb po njihovi dostopnosti, stroških, kvaliteti in povpraševanju po boljših načinih njihovega zagotavljanja. Na drugi strani staranje zadeva zmanjševanje aktivne populacije in vprašanje o vzdržnosti javnih financ, zmanjšuje se obseg usposobljenih ljudi, za katere dodatno konkurira zasebni trg in s tem neposredno povezani migracijski tokovi in demografska diverziteteta, kar od javnih uslužbencev terja dodatno fleksibilnost in usposobljenost.

Kot pomemben dejavnik se pojavljajo tudi pretekle reforme, ki jih je mogoče ustrezno evalvirati šele po določenem času izvajanja, pri čemer so se te pogosto izkazale kot nezadostne, saj niso sposobne v zadostni meri sposobne zaobseči vse družbene aspekte. Družba in njene proiritete se

spreminjajo, s tem pa tudi zahteve po modifikaciji obstoječega stanja. Pretekle reforme lahko v določeni meri narekujejo tudi smer nadaljnjih sprememb, ki je lahko zgrešena in kontraproduktivna, kar prav tako terja spremembe.

5.1.1 Sodobne metode in tehnike menedžmenta

K reformam v smeri bolj podjetniškega upravljanja so pomembno prispevali moderni organizacijski pristopi upravljanja iz zasebnega sektorja, med katerimi so najznačilnejši menedžment celovite kakovosti (TQM), statistična kontrola procesov (statistical process control), zgledevanje (benchmarking), menedžment učinkov/učinkovitosti (performance management) in prenova delovnih procesov (process reengineering). Navedene metode so medsebojno prepletene in pripomorejo k sprejemanju pravih odločitev menedžmenta.

5.1.1.1 Menedžment celovite kakovosti

TQM je integrirana filozofija upravljanja in niz praks, ki poudarjajo nenehne izboljšave, zadovoljevanje zahtev potrošnikov, zmanjšanje delovnih procesov, dolgoročno razmišljanje, povečanje vpletenosti zaposlenih in timskost, preoblikovanje procesa, zgledevanje, skupinsko reševanje problemov, stalno merjenje rezultatov in tesnejše odnose z dobaviteljev (Pun, Kit-Fai 2002). Nanaša se na osnovno vizijo, kako naj izgleda organizacija in na kakšen način naj se upravlja ter vključuje stališča interesnih skupin, usmerjenost k potrošnikom in ljudem ter pomeni družbeno odgovornosti (Dale in drugi v Pun, Kit-Fai 2002).

TQM predstavlja kulturo profitno usmerjene organizacije, naravnane k zadovoljitvi potrošnika skozi neprestano izboljševanje kvalitete storitev in kakovosti. Visoka raven kvalitete lahko poveča zadovoljstvo potrošnikov, zmanjša njihove pritožbe, zmanjša stroške ponudnika in ohrani ali poveča krog odjemalcev storitev ali proizvodov (Chien-Hen 2002). Ključni razlog za vpeljevanje filozofije TQM v javni sektor so bile povečane zahteve uporabnikov in težnja po bolj podjetniškem delovanju, s ciljem povečati kvaliteto storitev in učinkovitost. TQM pomeni metodo, katere cilj je, da organizacija na najboljši način oziroma po najboljšem postopku proizvaja najboljše produkte ali storitve na osnovi standardov in kontinuiranih izboljšav. Njegov ključni cilj je zadovoljiti potrebe potrošnika.

Njegovo temeljno pravilo je ukinitve izvajanja kontrole kvalitete kot ločene funkcije, saj je namesto tega vsak zaposleni odgovoren za kvaliteto in udeležen v oblikovanju produkcijskega procesa z namenom zagotavljanja maksimalne kvalitete. Pomeni širok pristop spreminjanja

celotne organizacijske kulture k osredotočanju na vzpostavljanje in zagotavljanje visokih standardov kakovosti, posebej pri zadostitvi pričakovanj potrošnika (uporabnika). Temelj je služiti potrošniku, ne glede ali je ta znotraj ali zunaj organizacije (Saint-Martin 2001). Z vidika skupnosti kot celote pa pojem pomeni izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in prispevek k povečanju družbene prosperitete. Pomeni večjo produktivnost in manjše breme za ekonomijo in zaradi tega manjše potrebe po povečanju davkov, kar pripomore k večji kompetitivnosti na globalnem trgu.

5.1.1.2 Statistična kontrola procesov

Kot številne metode tudi metoda statistične kontrole procesov izhaja iz ekonomije, njena znanstvena podlaga pa izhaja iz matematike oziroma statistike. Uporabljati se je začela predvsem v industrijskem in storitvenem sektorju za spremljanje izboljšav na področju kvalitete in produktivnosti. Vključuje statistiko kontrole procesa, ki se izkazuje v diagramih, grafikonih, frekvenčnih porazdelitvah itd. za diagnosticiranje in prognoziranje procesov v organizaciji.

Statistična kontrola procesov označuje niz tehnik, ki omogočajo ponudniku izdelkov oziroma storitev zagotavljanje stabilnosti samega procesa izvajanja. Istočasno pa ta metoda daje ponudniku možnost določanja lastnih sposobnosti oziroma kapacitet procesov, ki še lahko ustrezno zadovoljijo njegove kliente. Uporaba te metode organizaciji omogoča informacije, ki pobudniku še nadalje omogočajo, da bo proizvode oziroma storitve opravljal kvalitetno (Thompson in Koronacki 2005, 1–6). Njen namen je nadzor in kontrola procesov za doseganje optimalnih potencialov pri proizvodnji dobrin oziroma storitev, kar zadeva merjenje sredstev na vhodu in izhodu ter tudi znotraj samega procesa, kjer gre za merjenje variacije procesov in posledično njihovo statistično obvladovanje, predvsem pa pridobljeni podatki organizacijo oskrbujejo v namene izboljšanja procesov. Njena aplikativnost je zato primerna tam, kjer je izzide mogoče izmeriti. V kolikor je merljivost izidov v gospodarstvu relativno lahko definirati, pa je slednje v javnem sektorju dosti težje, saj izid ne predstavlja le ekonomskega učinka temveč je potrebno upoštevati tudi druge rezultate in cilje organizacij javnega sektorja (npr. javni interes).

Ker kompleksnost družbenih procesov zahteva kompleksno obravnavanje, metoda razvija kompleksnejše pristope k merjenju procesov (npr. vključevanje večstopenjskih modelov meritev, uporabo številnih parametrov, itd.). Doty (1996, 4) pa opozarja, da cilj te metode ni le ni statistična kontrola procesov, temveč služi predvsem kot sredstvo za izboljšanje kompetitivnosti

organizacije, pri čemer se osredotoča na iskanje variacij v procesu in na podlagi tega poprava oziroma izboljšava procesa, kar pa je odvisno od kreativnosti in spretnosti organizacije.

5.1.1.3 Zgledovanje

Javnost je do javnega sektorja vedno bolj kritična oziroma zahtevna, zato je zgledovanje priročna metoda, ki državljanse informira, jim razlaga oziroma opravičuje delovanje organizacij v javnem sektorju glede specifičnih storitev, za katere uporablja določene standarde oziroma primerja storitve glede na druge organizacije v javnem sektorju, s čimer je mogoče identificirati vrzeli in izboljšati delovanje javnih organizacij.

Zgledovanje je neprestan, sistematičen proces za ocenjevanje izdelkov, storitev in delovnih procesov organizacij, ki so prepoznane kot reprezentativne najboljše prakse za izboljšanje poslovanja organizacije (Spedolini 1992). Pomeni proces nenehnega primerjanja in merjenja organizacije glede drugih po celem svetu za izboljšanje organizacijske učinkovitosti (Lynn 2003, 56). Široko se uporablja kot metoda za indikacijo določenih značilnosti v kontekstu strukturnih primerjav in kot merjenje glede na višje standarde, s čimer omogoča učenje oziroma spoznavanje, kako preseči razkorak v standardih (Papaioannou in drugi 2006). Je kontinuiran proces identifikacije, razumevanja in sprejemanje praks in procesov, ki vodijo v večjo učinkovitost (Auluck v Papaioannou in drugi 2006). Gre za postopek primerjanja obstoječih ali bodočih proizvodov, storitev ali postopkov organizacije z enakimi ali podobnimi proizvodi, storitvami ali postopki organizacije, ki se jo smatra kot model odličnosti.

Primerjalna analiza se izvaja na različne načine, pri čemer jo je mogoče po cilju kategorizirati po načinu (Papaioannou in drugi 2006):

- kompetitivnosti - primerjava organizacijske učinkovitosti glede na druge konkurente;
- učinkovitosti - merjenje in primerjava specifičnega procesa glede podobnega procesa v organizacijah, ki so znane kot najboljše v tistem procesu;
- procesih - primerjava funkcije organizacije z isto funkcijo v drugih organizacijah;
- celotni panogi ali sektorju - primerjava procesov med organizacijami znotraj iste panoge ali sektorja.

Proces zgledovanja poteka po fazah, ki si sledijo v določenem zaporedju, pri tem pa je bistveno, da si mora uporabnik te metode odgovoriti predvsem na to, kaj želi primerjati, s kom se želi primerjati, kako on izvaja proces, kako drugi izvajajo proces, kako jih dohiteti in prehiteti. Faze zgledovanja so po Spedoliniju (1992) določanje predmeta primerjave, določitev kritičnih

dejavnikov uspeha, izoblikovanje tipa zgledovanja, določitev partnerjev, po katerih se zgleduje, zbiranje in analiza informacij ter izvedba. Cilj je torej oceniti organizacije in ugotoviti razloge, zakaj so nekatere pri svojem delovanju uspešnejše kot druge, predvsem pa nudi možnost, da se poišče vzroke za slabše delovanje nekaterih organizacij in načine, kako to izboljšati.

5.1.1.4 Menedžment učinkov

Menedžment učinkov se je vzpostavil kot splet različnih iniciativ v organizaciji, na primer na učinkovitosti temelječemu izvrševanju proračuna, menedžmentu za doseganje ciljev, planiranju in načrtovanju ter plačevanju po uspešnosti. Te iniciative so po Mondy, Noe in Premeaux (v Den Hartog in drugi 2004, 557) poudarile potrebo po vzpostavitvi eksplicitnosti in merljivosti uspešnosti zaposlenih, kljub temu pa pri upravljanju učinkovitosti ne gre le za spisek posamičnih praks merjenja in prilagajanja zaposlenih k ciljem organizacije, temveč je nanj potrebno gledati kot na integralen proces, v katerem menedžerji sodelujejo s svojimi zaposlenimi, merijo in nagrajujejo njihovo učinkovitost s temeljnim ciljem pozitivnega vpliva na uspeh organizacije.

Pomeni niz aktivnosti, ki jih izvaja organizacija, z namenom izboljšanja organizacijske učinkovitosti, pri čemer je ciljna tarča posameznik oziroma skupina. Nanj se gleda kot na kontinuiran proces, ki vključuje revizijo, katera pa se nanaša na prihodnost in ne na preteklost. Proces menedžmenta učinkovitosti vključuje upravljanje s prizadevanji zaposlenih, kar se kaže v učinkih. Je krovni koncept, ki vsebuje integrirane metode za izboljšanje dela. Njegov namen je pomagati menedžerjem in vsem ravnem zaposlenih najti skupni jezik. Tvori ogrodje za upravljanje in izvajanje strategije organizacije in pomaga spreminjati plane v rezultate, kar je nenazadnje ključno, da se organizacije ne ukine oziroma, da le-ta preživi (DeNisi v Den Hartog in drugi 2004, 557).

Menedžment učinkov vključuje določanje korporativnih, oddelčnih, timskih in individualnih ciljev, uporabo sistema ocenjevanja učinkovitosti, ustrezne strategije in sheme nagrajevanja, usposabljanje in razvoj strategij in načrtov, povratne informacije, komunikacijo, treniranje, načrtovanja posameznikove kariere, mehanizme za spremljanje uspešnosti sistema menedžmenta učinkovitosti, pomoči ter celo kulture menedžmenta (Roberts 2001).

Pri menedžmentu učinkov gre za sistematični proces, skozi katerega organizacija vključuje svoje zaposlene v izboljšanje organizacijske učinkovitosti pri izpolnjevanju poslanstva in ciljev organizacije. Organizacija mora opredeliti, meriti in stimulirati zaposlene k temeljnemu cilju izboljšanja organizacijske učinkovitosti, pri čemer to zajema večstopenjske ravni merjenja

učinkovitosti, torej gre za nedvomno povezanost upravljanja s človeškimi viri in ocenjevanja učinkovitosti (Den Hartog in drugi 2004).

5.1.1.5 Menedžment poslovnih procesov

Manedžment poslovnih procesov je pristop k prenovi poslovanja, ki se ukvarja z optimizacijo poslovnih procesov. Je odziv organizacije na spremembe okolja in izzive, s katerimi se ta sooča, pri čemer gre za temeljni premislek in radikalno preoblikovanje poslovnih procesov za doseganje dramatičnih izboljšav glede na trenutne indikatorje učinkovitosti, kot so stroški, kvaliteta, ustrežljivost in odzivnost (Kernaghan 2000b, 22).

Pomaga si z orodji, ki omogočajo nenehno preverjanje in izboljševanje učinkovitosti procesov, enostavno vpeljevanje novih rešitev in informacijsko podporo izboljšanim poslovnim procesom. Pri tem gre za optimizacijo in skrajšanje časa med izvajanjem posameznih korakov procesa, s čimer se posledično zmanjšujejo stroški organizacije. Poslovni proces pomeni skupino povezanih aktivnosti, ki temeljijo na poslovnih ciljih organizacije, pri čemer uporabljajo različne resurse za doseganje želenih proizvodov oziroma storitev, ali kot pravijo Jennings in drugi (2000, 147–148), pomeni dejavnosti, ki jih je potrebno opraviti, udeležence, ki jih opravljajo, pri čemer so ti medsebojno odvisni. Aktivnosti v procesu je mogoče avtomatizirati oziroma vključujejo interakcijo ljudi z informacijsko tehnologijo in medsebojno odvisnost.

Ključni motivi, ki so prispevali k uvedbi menedžmenta poslovnih procesov, so (Harmon in Miers 2005, 7):

- nižji stroški in povečana učinkovitost poslovanja skozi povečano avtomatizacijo in preprečevanje podvajanja določenih aktivnosti, povečani integriranosti informacijskega sistema in nudenja podpore menedžmentu pri sprejemanju kompleksnih odločitev;
- povečana prilagodljivost in prožnost sistema: razvoj novih storitev in proizvodov je odvisen od organizacijske strukture, poteka procesov in informacijske arhitekture, pri tem pa menedžment poslovnih procesov omogoča hitrejšo prilagajanje in lažje spreminjanje sistema na podlagi podatkov o preteklem poslovanju;
- nižji stroški razvoja programske opreme, ki omogočajo hitro prilagoditev informacijskega sistema glede na potrebe uporabnikov, prav tako lahko zaposleni v organizaciji sami posegajo v program in spreminjajo poslovne procese;
- nižje tveganje pri uvedbi sprememb v poslovanje;
- boljše vodenje, nadzor poslovanja organizacije in prilagajanje novim predpisom;

- boljše zagotavljanje potreb potrošnikov.

Menedžment poslovnih procesov ponuja orodja za enostavno pripravo, upravljanje in nadzorovanje procesov, ki menedžmentu omogoča stalno preverjanje uspešnosti poslovnih procesov in mu nudi temelje za vpeljevanje sprememb. Prenova poslovnih procesov poteka po naslednjih fazah (Smith in Fingar 2003, 90):

- identifikacija procesa, kjer se ugotavlja, kako so posamezne aktivnosti povezane v delovni proces in kako se izvajajo;
- načrtovanje, ki pomeni modeliranje poslovnih procesov, simulacijo in iskanje najboljših rešitev;
- prenos modela poslovnega procesa v izvajalno okolje, kar pomeni, da je nov proces že informatiziran in na razpolago vsem zaposlenim;
- izvajanje poslovnega procesa, kjer zaposleni že opravljajo posamezne aktivnosti, po novem procesu;
- nadzorovanje in vzdrževanje poslovnega procesa, kjer je nadzor pomemben za učinkovito delovanje poslovnih procesov, ustrezno vzdrževanje pa omogoča hitro odpravo napak in implementacijo novih rešitev, če je to potrebno;
- analiziranje poslovnega procesa, kjer se preverja rezultate z zastavljenimi cilji, časovno in stroškovno komponento in kakovost izvedenega procesa, da se izboljša šibke člene in poveča uspešnost celotnega procesa;
- optimizacija poslovnega procesa, ki pomeni neprestano izboljševanje procesa, kjer se šibke točke poslovnega procesa odpravlja preko nenehnega iskanja boljših alternativ.

Uspešna organizacija je tista, ki organizira in vodi svoje aktivnosti na učinkovit način v dobro uporabnikov, kot tudi same organizacije. Za ohranitev konkurenčnih prednosti mora stalno izboljševati svojo učinkovitost in hitreje izpolnjevati svoje naloge kakovostno in s čim manj stroški. Pri tem se bistveno izboljša učinkovitost skozi zagotavljanje dejavnosti, ki se jih bolje načrtuje, izvaja, nadzira in koordinira. Še posebej pomembno pa je, da se organizacija zaveda koristi in potencialnih kompetitivnih prednosti, ki jih lahko uspešno formuliran menedžment poslovnih procesov zagotavlja (Jennings in drugi 2000, 145).

5.2 Reforma javnega sektorja

V zadnjih dveh desetletjih smo v svetu priča naraščujoči difuziji različnih tržno-orientiranih modelov reforme administracije (Pollitt in Bouckaert 2004). Reformne strategije tako poudarjajo

jasno ločevanje politike od izvajanja, deregulacijo, avtonomijo menedžmenta, izbiro uporabnikov javnih storitev, privatizacijo in outsourcing, notranji trg (znotraj organov javne uprave), pooblašcanje nižjih organizacijskih ravni, menedžment učinkovitosti in merljivost (kontrola) izidov.

Metamorfozo moderne države v postmoderno državo obravnavajo različne teorije pod različnimi nameni. Najbolj pogosto se ti elementi obravnavajo v okviru NJM, ki skuša vnašati v javno upravo menedžerske metode upravljanja in po drugi strani izločiti iz državnih organov tisto dejavnost, ki ni neposredno vezana na monopol prisile (Rus 2003, 7). Reforme javnega sektorja zajemajo obsežno področje, pri čemer se velik del teh veže na NJM, kateri predstavlja aplikacijo poslovnih načel in tržnih mehanizmov javne uprave. Navesti je mogoče številna stališča, ki se nanašajo na upravljanje javnega sektorja in jih je mogoče razdeliti na takšna, ki zadevajo (Kernaghan 2000b):

- zmanjševanje javnega sektorja (npr. privatizacija, outsourcing);
- reformo upravnega aparata (npr. preoblikovanje organizacij javnega sektorja);
- izboljšanje upravljanja (npr. sodelovanje, pooblašcanje).

Korenine NJM izhajajo iz parlamentarnih demokracij z močno izvršilno oblastjo, centralizirano vlado z malo administrativnega prava (Manning 2000). Reforma javnega sektorja v smeri uvajanja koncepta NJM izvira iz držav anglosaškega porekla, in sicer Velike Britanije, Nove Zelandije in Avstralije, kot držav iniciator, ki so jim hitro sledile Združene države Amerike, Kanada in Švedska, v nadaljevanju pa se je NJM razširil na številne države sveta. Upravne reforme so prišle hitro tudi na dnevni red OECD.

Videti je bilo mogoče številna prizadevanja reforme javnega upravljanja, ki so se razširila po celem svetu, pri čemer je mogoče identificirati naslednje splošne ključne karakteristike (Kettl 2005, 1–3):

- produktivnost (kako postati bolj učinkovit pri uporabi javnih sredstev);
- tržnost (vpeljava tržnih mehanizmov v produkcijo javnih dobrin in storitev);
- decentralizacija (prenos odgovornosti na nižje ravni in na privatni sektor);
- politike (izboljšanje vladnih kapacitet, upravljanje in nadzor nad politikami);
- odgovornost za rezultate (nadomeščanje sistema od zgoraj navzdol, ki temelji na pravilih s sistemom od spodaj navzgor, ki temelji na rezultatih).

Od osemdesetih let so administrativne reformne agende zajela države OECD. Nanje so vplivale naraščajoče menedžerske ideje in prakse, ki se skupno nanašajo na NJM. Privlačnost menedžerskih idej in praks za upravljanje javnega sektorja se je pojavila predvsem zaradi ekonomskega padca s prihodom naftne krize in iz tega izhajajoče finančne omejitve, ki so se jim morale države prilagoditi (Aucoin 1996). Reforme se prav tako ne nanašajo zgolj na ključne upravne politike, določene s strani vlad, temveč tudi na priporočila mednarodnih organizacij (npr. OECD, IMF, WB, EU) (Christensen in Laegreid 2007).

V državah OECD je glede zagotavljanja javnih storitev prišlo do reform in do številnih modelov upravljanja, ki jih je mogoče združiti oziroma uvrstiti pod naziv NJM. Čeprav veliko naslednikov izpušča besedo novo in uporablja termine, kot so post-birokratski, neo-liberalni ..., gre skupna zavezanost reformnega gibanja oziroma sprejetih strategij držav k širjenju privatizacije, decentralizacije in individualno-osredotočene odzivnosti na javne potrebe. Takšne sprejete strategije pa pomenijo le to, da gre za temeljno strateško in kulturno spremembo v smeri naprednih družb, ki iščejo načine definiranja javne sfere in vlogo državljanov in uradnikov znotraj nje (Hasenfeld v Considine 2001, 5).

Model reforma javnega sektorja po OECD klasifikaciji zajema naslednje elemente (OECD 1995):

- prenos avtoritete, zagotavljanje fleksibilnosti;
- zagotavljanje izvajanja, nadzora in odgovornosti;
- razvijanje konkurence in možnosti izbire;
- odzivno zagotavljanje storitev;
- izboljšanje upravljanja s človeškimi viri;
- optimizacijo informacijske tehnologije;
- izboljšanje kakovosti zakonodaje;
- krepitev upravne funkcije v središču.

Pri reformah javnega sektorja v manj razvitih državah imata pomembno vlogo Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka, kjer se v okviru reform javne uprave govori o Washingtonskem modelu oziroma o pojmu dobro upravljanje. Svetovna banka (Argyriades. 2006, 156) slednjega definira kot zahtevo po jasnem oblikovanju politik (kot transparentnemu procesu), kjer mora birokracijo navdihovati profesionalni ethos, izvršna veja oblasti je odgovorna za svoja dejanja, močna civilna družba pa participativna v javnih zadevah in obnašanje v skladu s pravno državo.

Gre za institucijo, ki pogojuje posojila manj razvitim državam z zmanjšanjem vladnih izdatkov, privatizacijo in liberalizacijo z namenom obnoviti makroekonomsko stabilnost države in gospodarsko rast. Finančna pomoč, pogojena s številnimi neoliberalnimi predlogi, pa se je v večji meri izkazali za napačne politike.

NPM je pojav, ki se je začel v osemdesetih letih, kot val reform v številnih industrializiranih demokracijah, kljub temu pa je njegova uporabnost v državah v razvoju še vedno nedokazana oziroma je zelo malo objektivnih dokazov za uspeh reform javnega sektorja v državah v razvoju, saj so te pripeljale do neupravičenih socialnih izidov (Bale in Dale v Pillay 2008, 374). Pomanjkanje uspeha reform javnega sektorja v državah v razvoju postavlja v ospredje vprašanje o pomembnosti političnih in kulturnih okoljih za uspeh reform javnega sektorja (Batley in Larbi v Pillay 2008, 374). Še zlasti je potrebno preučiti vprašanje o pomembnosti kulturne usmerjenosti pri reformi javnega sektorja. Čeprav literatura o NPM opisuje njegove koristi v smislu ekonomije, učinkovitosti in uspešnosti (Polidano 1999), pa so institucionalne in kulturne dimenzije vodile v neuspeh (npr. visoka stopnja korupcije).

Začetki reform v državah srednje in vzhodne Evrope sovpadajo s padcem komunističnih režimov in vzpostavitve konstitucionalnih demokracij, ki temeljijo na tržni ekonomiji. EU je 1993 na vrhu v Kopenhagenu postavila tri kriterije za vstop v EU (Tulmet 2005):

- politične kriterije, ki zahteva stabilne institucije kot garant demokracije, upoštevanje zakonov, človeških pravic in spoštovanja manjšin;
- ekonomske kriterije, ki zahtevajo obstoj tržne ekonomije in sposobnost soočanja s kompetitivnostjo oziroma tržnimi pritiski v EU;
- zakonske kriterije, ki zadevajo prevzemanje evropskega skupnega pravnega reda oziroma zaveze iz pristopnih pogajanj.

V vrhu v Madridu leta 1995 je prišlo še do sprejema institucionalnih kriterijev, po katerih naj pristopne članice vzpostavijo takšne upravne in sodne institucije, ki bodo sposobne implementirati skupni pravni red EU (*acquis communitarie*). Problem tega kriterija je bil, da je zajel majhen del skupnega pravnega reda, zato EU pri urejanju javnega sektorja ni mogla predpisovati oziroma postavljati izrecnih zahtev, kako naj se uredi to področje.

V tem kontekstu se govori o vzpostavljanju skupnega Evropskega upravnega prostora. Prizadevanja k poenotenju se odražajo predvsem skozi sodne prakse sodišča evropske skupnosti, srečanja in izmenjave mnenj in izkušenj na politični in strokovni ravni, ki zadevajo področje

javne uprave, skupnih modelov (CAF, EFQM), delovanja v mednarodnih organizacijah (npr. PUMA kot posebno telo za javno upravo pri OECD). Področje javne uprave ni del skupnega pravnega reda, zato ni mogoče govoriti o Evropskem upravnem prostoru. Kovač (2002, 1037) ugotavlja, da Evropska komisija ne predpisuje enotnih podrobnih rešitev, ampak preko standardov, zbranih v t.i. Evropskem upravnem prostoru, sugerira določene cilje ali sektorske politike, predvsem medministrsko koordinacijo, sodoben sistem javnih uslužbencev, strukturirano zaposlovanje in prerazporejanje prek interne mobilnosti, specializirano ciljno usposabljanje, učenje z delovanjem (learning by doing), in kot ključno, pomen administrativne usposobljenosti zaradi potrebe po implementaciji na novo sprejete zakonodaje. Olsen (2003) meni, da je razvoj v smeri enotnega upravnega prostora v koliziji z nacionalnimi administrativnimi sistemi, utrjenimi na nacionalni osnovi, kjer struktura javne administracije odraža identiteto, zgodovino in tradicije posamezne države in družbe. V EU kot politični in ekonomski tvorbi gre tako za nekakšno tehnično-funkcionalno poenotenje na osnovi minimalnih standardov, proces medsebojnega učenja in prevzemanja praks dobrih primerov. EU se tako v večji meri osredotoča na oblikovanje politik in doseganje rezultatov, kot pa na upravno ureditev. Koncepti novega javnega menedžmenta se prekrivajo z načeli in standardi Evropskega upravnega prostora, morda je le pri slednjem opaziti manj usmerjenosti v golo učinkovitost, racionalizacijo in javnofinančne reforme. S političnega vidika pa je neizpodbitno, da je Evropski upravni prostor instrument EU, medtem ko je NJM idejna zasnova, nevezana na konkretno državo ali meddržavno zvezo (Kovač 2003).

Medtem ko je implementacija NJM v smeri tržno orientiranih reform v Angloameriških sistemih, ki so zgrajeni na kapitalistični osnovi, tekla nemoteno, pa se je v parlamentarnih sistemih zahodnih demokracij, ki izvirajo iz tradicije legalnosti, enakosti in odgovornosti, izkazala za precej težjo nalogo (Turner 2002). Ali kot ugotavlja Munk Christiansen (1998), korporativistična tradicija že na osnovi »družbenih mikro-temeljev« ne zagotavlja tržno orientiranih administrativnih reform. Odpornost na reforme pa se je izkazala tudi na primeru Azije, kjer je kljub pritiskom mednarodnih organizacij, implementacija reforme ostala parcialna in fragmentirana (Turner 2002). Iz vidika primerjalne perspektive se postavlja v ospredje vprašanje o konvergenci NJM.

Konvergenca politik je opredeljena kot proces, kjer ena ali več politik v različnih jurisdikcijah postaja vedno bolj podobna skozi daljše časovno obdobje. Procese, ki se dogajajo pri

konvergenca, je mogoče razdeliti na tiste, ki potekajo znotraj ali izven jurisdikcije. Prvi označujejo procese učenja, kjer politični odločevalci prepoznajo politike, ki jih je smiselno sprejeti v domačo jurisdikcijo, drugi pa opisuje procese, ki se po sprejetju dogajajo znotraj jurisdikcije. Konvergenca pa ne vključuje le indentifikacije podobnosti ali razlik v politikah, temveč pomeni tudi gibanje skozi daljše časovno obdobje proti določeni časovni točki (Bennett v Carroll in Steane 2002, 196).

Zagovorniki konvergenca trdijo, da se vlade soočajo s podobnimi problemi, iz česar je mogoče izpeljati tudi podobne rešitve. Pretok informacij, kaj vlade delajo, je lahko dostopen politikom in menedžerjem in izgleda, da prihaja do konvergenca glede tržno orientiranih idej, po katerih naj bi vlada delovala. Nasprotniki pa poudarjajo obstoječe razlike med vladami, ki so rezultat konteksta in jih ni mogoče enostavno pripisati različnim stopnjam razvoja, saj je napačno poenostavljeno predvidevati, da bodo vse šle proti enotnemu, konvergenčnemu tipu. Kljub temu argumenta nista v popolnem nasprotju, saj se v splošnem vlade soočajo z učinkovitostjo javnih uslužbencev, standardi javnih storitev in vplivom korupcije na ekonomski razvoj. Na nižji ravni, kjer gre za konkretnejše zadeve oziroma podrobnosti, pa bodo razlike obstale (glej Flynn 2002). V svetu je mogoče najti številne načine, na katere so bile reforme bolj ali manj uspešno izpeljane. Pri tem Meldonesi (Bresser-Pereira 2004, 171) pravi, da je za številne države, ki so znane po centralizirani ureditvi, značilno, da se reforme niso v tolikšni meri osredotočile na institucionalne spremembe, temveč so dale večji poudarek na upravljanju oziroma postopnim vpeljevanjem novih instrumentov upravljanja. Tako ugotavlja, da je strategija postopnosti omogočila doseganje menedžerskih rezultatov (četudi delnih) brez uvajanja institucionalnih reform. Za decentralizirane države pa Lynn (2009) prav tako ugotavlja, da se javni menedžment težko pojavi tam, kjer so zadeve decentralizirane in ni žariščne točke, ki bi promovirala upravne spremembe. V tem primeru gre za države s tradicionalno in ustavno garantirano avtonomijo, kjer ima vlada omejen vpliv, zato bi kakršenkoli politični vpliv trčil v institucionalne omejitve. V tem primeru je značilen proces od spodaj navzgor, kjer so države v svoje ideje vpeljale pragmatičen način skozi spreminjanje procedur in neformalnih načinov delovanja, hkrati pa pustile ob strani formalna institucionalna razmerja. Njene ideje so se tako v večji meri implementirale skozi pragmatične politike in programe, kot pa skozi menedžment.

5.3 Znanstveni izvor novega javnega menedžmenta

Pojav NJM gre pripisati vpeljevanju sodobnih sprememb v organizaciji in menedžmentu izvršilne oblasti, kjer je koncept izšel iz organizacijskih teorij kot posodobitev vede o organizaciji in menedžmentu. Prva sta o njem govorila Hood in Jackson, ki sta nanj gledala z vidika administrativne argumentacije in nadalje precej vplivala na Auctina, ki je izhajal iz javne izbire in managerializma.

Administrativna argumentacija zajema administrativni argument in administrativne filozofije, pri čemer prvi izhaja iz teorije praktične argumentacije, drugi pa iz empirične politološke znanosti. Pri administrativnem argumentu sta Hood in Jackson identificirala tri tipe administrativnih vrednot, in sicer sigma tip, ki daje prioriteto učinkovitemu izvajanju nalog, tehta tip, ki daje prioriteto odkritosti in poštenosti ter lambda tip, ki se prioritetno nanaša na vzdržljivost in prilagodljivost sistema. NJM je bil opisan kot niz trditev oziroma načel, ki se močno naslanja na sigma-tip administrativnih vrednot. Administrativna filozofija pa predstavlja ogrodje politične in zgodovinske analize za pojasnjevanje sprejemanja administrativnih ved v določenem prostoru in času (Barzelay 2002).

Teorija javne izbire izhaja iz predpostavke, da politiki in birokrati iščejo lastne interese, pri čemer se obnašajo racionalno. Tako kot se v gospodarstvo želi maksimirati profit, tako želijo birokrati maksimirati proračunska sredstva na svojem področju delovanja, politiki pa želijo maksimirati možnosti za njihovo ponovno izvolitev (Boston in drugi v Borins 2002, 183). Teorija na politike gleda kot na ujetnike interesnih skupin, njihova ravnanja pa so egoistična na škodo javnega interesa. Enako birokracija zasleduje egoistične interese na škodo učinkovitosti (Walsch v O'Flynn 2007, 355). Predvideva, da bodo birokrati razširili svojo oblast (vpliv) in da bodo politiki trošili javni denar z namenom pridobiti podporo interesnih skupin. Posledica je rast javnega sektorja na stroške privatnega in številni predpisi ter subvencije, ki bodo zmanjšali gospodarsko rast. Teorija je osnovana na vprašanju, kako organizirati vidik lastništva in upravljanja za izboljšanje učinkovitosti.

Managerializem je niz prepričanj in praks, ki temeljijo na predpostavki, da je menedžment učinkovit rešitelj ekonomskih in socialnih problemov. Metode, ki jih vključuje, so planiranje, organiziranje, kadrovanje, usmerjanje, koordinacija, poročanje, ... za povečanje ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti v organizaciji (Aucoin 1996, 8).

Kot pomembno teorijo NJM številni avtorji priznavajo novo institucionalno ekonomiko, kjer NJM predstavlja aplikacijo institucionalne ekonomike v javno upravljanje. »Nova institucionalna ekonomika predstavlja intelektualni temelj za NJM« (Kettl v Barzelay 2002, 21). Gre za integracijo več ekonomskih teorij, med katerimi so najbolj pomembne teorija javne izbire, teorija transakcijskih stroškov in teorija agentov.

Teorija transakcijskih stroškov z ekonomizacijo transakcijskih stroškov gradi na učinkovitosti, ki je podlaga za izbiro med trgom in organizacijo kot dvema alternativnima načinoma izvajanja ekonomske aktivnosti. Racionalnost lahko razumemo kot enega izmed ključnih elementov v ozadju teorije transakcijskih stroškov (Kešeljević 2006). Transakcijski stroški vplivajo na odločitev ali transakcijo internacionalizirati ali ne oziroma ali bo organizacija sama proizvajala produkte (storitve), ali pa jih bo kupila na trgu. Teorija deluje po principu naredi ali kupi, kar se največkrat povezuje z outsourcingom.

Teorija agentov (Agency Theory) analizira družbene in politične odnose kot serijo izpogajanih pogodb med principalami in njihovimi agenti. Narava te pogodbe je odvisna od pogajalskih sposobnosti in od informacij, ki so dostopne nadrejenim in njihovim zastopnikom (Barzelay 2001, 102–106). V primeru politikov (kot principalov) in javnih uslužbencev (kot agentov) izgleda, da javni uslužbenci izkoriščajo svojo ekspertno prednost, pri čemer jih principalami niso zmožni nadzorovati, ali pa bi slednje bilo predrago, zato slednje kompenzirajo z ustrezno višino nagrade, ki je cenejša od nadzora (Aucoin 1996, 104–106). Ključni izziv te teorije je, kako principalami izberejo agente in vzpostavijo stimulacijo za doseganje ciljev organizacije, soočanje s spremenljivim okoljem, informacijsko asimetrijo in visokimi stroški nadzora s ciljem dosežati optimalne rezultate, preprečevati napačne izbire in se ustrezno spopadati z moralnim hazardom (Foss v O'Flynn 2007, 355).

Nova institucionalna ekonomija je nastala kot reakcija na neoklasično ekonomijo, ki ignorira institucije. Razlikuje med institucijami in organizacijami. Institucije predstavljajo pravila igre oziroma družbeno določene omejitve, ki strukturirajo interakcije v družbi. Sestavljene so iz formalnih pravil (zakoni, regulativa) in neformalnih omejitev (dogovorov, norm obnašanja, kodeksov ravnanja). Analitični okvir ni zreduciran zgolj na racionalnega in preračunljivega posameznika, ampak poudarja tudi navade, običaje in rutine, ki so lahko občasno prekinjene s človeško kreativnostjo, inovativnostjo in splošnim družbenim napredkom. Organizacije so igralci, in sicer skupine posameznikov, ki jih vežejo skupni cilji. Vključujejo politične organe

(npr. stranke, parlament), ekonomske subjekte (npr. podjetja, sindikati, zadruga), socialne organe (npr. cerkve, klubi, združenja) in izobraževalne ustanove (npr. šole, univerze). »Kot interdisciplinarni pristop združuje ekonomijo, pravo, organizacijsko teorijo, politološko znanost, sociologijo in antropologijo ... njen namen je pojasniti kaj so institucije, kako se vzpostavijo, kakšnim namenom služijo, kako se spreminjajo in kako jih je potrebno reformirati.« (Klein 1999, 456-457) Pomeni vključevanje teorije institucij v ekonomijo, pri čemer teorija zadeva postopke, s katerimi se strukture (vključujoč sheme, pravila, norme in navade) vzpostavijo kot avtoritativne smernice za socialno obnašanje (Scott 2004).

V zadnjem času prihaja v ospredje koncept omrežne vladavine. Brezovšek (2000, 268) izpostavlja, da ima vodenje/upravljanje v moderni, demokratični in liberalni državi zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, zato pa toliko več z dogovarjanjem in pogajanjem, celo v okviru javnega sektorja. Moderna država že dolgo ni več, če je sploh kdaj bila, enostavna hierarhija, pač pa prej omrežje organizacije, mnogo bolj večhierarhična, kot pa neghierarhična. Vodenje/upravljanje poteka v široki paleti funkcionalno diferenciranih policy omrežij, ki imajo svoje lastne akterje, pravila strategije in racionalnosti. Javna uprava je nujen in zelo pomemben element teh omrežij (Brezovšek 2000, 268).

Omrežja med civilno družbo in državo omogočajo bolj intenziven pretok informacij iz civilne družbe v državne organe in s tem tudi večjo odzivnost državnih organov (Rus 2003: 7–8). Omrežja so najmočnejša inovacija v razvoju organizacij v zadnjih petindvajsetih letih. Njihova značilnost je okretnost in stroškovna učinkovitost. Uporabiti jih je mogoče za skoraj vse namene oziroma v številnih situacijah. Sposobna so povezovati ljudi in organizacije, ki jih družijo skupni interesi v določenem časovnem okviru. Omrežja se uporabljajo kot platformo za koprodukcijo javnih storitev z državljanji, kot njihovimi uporabniki. V tem verjetno leži največji potencial za uvajanje inovacij v upravo, kljub temu pa je ta še prepočasna pri izkoriščanju moči omrežij v njihovo korist oziroma podporo njenega poslanstva (Bourgon 2009).

Vprašanja, ki se postavljajo pri omrežjih, so, ali lahko omrežja nadomestijo administracijo, saj še vedno številne programe izvaja tradicionalna birokracija oziroma številna področja še vedno ostajajo v domeni birokracije (obramba, pokojnine, regulacija trga, zakonske sankcije). Naraščanje omrežij, ki se ustvarjajo, se ne odraža v naraščanju njihove vpletenosti v področje administracije. Prav tako je razlika med pojmom omrežje in hierarhičnost manjša, saj omrežna marsikdaj bolje delujejo, če so organizirana hierarhično. Pojma omrežja in administracija sta

medsebojno izključujoči se kategoriji, kljub temu pa ju je najbolje uporabljati komplementarno glede na prednosti in slabosti (glej Meier in Hill 2005, 62–63).

5.4 Značilnosti novega javnega menedžmenta

NJM pomeni narediti javni sektor manj različen od privatnega z vidika osebja, strukture nagrad in metod, po katerih funkcionira zasebni (poslovni) sektor. Hkrati prinaša bolj splošno opredeljena pravila delovanja organizacije in povečanje diskrecije na področju osebja, pogodb in denarja. Teži k proračunski transparentnosti, kjer so stroški določeni na podlagi rezultatov, in kjer so rezultati merljivi s kvantitativnimi indikatorji učinkovitosti. V skladu z NJM so organizacije vzpostavljene kot niz odnosov z nizko stopnjo zaupanja med principalami in agenti z razčlenitvijo ločenih funkcij v kvazi-pogodbene in kvazi-tržne oblike. NJM si prizadeva stimulirati številne ponudnike storitev, ki so v idealni formi medsebojno kompetitivni. Organizacije javnega sektorja, ki skrbijo za zagotavljanje storitev, so dekoncentrirane na številne majhne enote in uporabnikom omogočajo največjo možno izbiro storitev (Dunleavy in Hood v Boden in drugi 2006, 129).

Pojavil se je kot borec za preseganje birokratske rigidnosti, neučinkovitosti in pomanjkljivih javnih storitev. Če je klasični birokratski model temeljil na pravilih, pa jih NJM veliko manj poudarja. NJM opredeljujejo splošni regulatorni okviri, na podlagi katerih imajo menedžerji visoko diskrecijo delovanja. Legitimiteta javnosti do uprave temelji na iskanju poštenih in nepristranskih odločitev, ki so nadrejene zakonu (legitimnost pred legalnostjo).

NJM ni mogoče enoznačno definirati. Na splošno se ga opisuje kot kulturo menedžmenta, ki poudarja usmerjenost k državljanom oziroma uporabnikom in odgovornost za rezultate. Zagovarja takšne strukturne in organizacijske možnosti, ki promovirajo decentralizirano kontrolo skozi širok nabor mehanizmov zagotavljanja alternativnih možnosti izvajanja javnih storitev, vključujoč kvazi-trg z javnimi in privatnimi ponudniki, ki konkurirajo za sredstva s strani politike in donatorjev.

Kljub nedoločenosti je mogoče identificirati ključne karakteristike NJM, ki jih Ferlie in drugi (1996, 10–15) tipologizirajo v štiri različne modele:

- model učinkovitosti, kot prevladujoč model v začetku in sredini osemdesetih let, ki je sledil zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti. Ignoriral je temeljne razlike med javnim in zasebnim sektorjem, kjer je bil prvi označen za del problema in ne rešitve, saj naj bi bil prenapihnen, potraten in preveč birokratski in neučinkovit. Model je bil vpeljan

v Veliki Britaniji in je v duhu nove Thatcherjeve politične ekonomije. Opredeljujejo ga: povečan finančni nadzor, jasno določanje ciljev in centralni nadzor nad njihovim izvajanjem, merjenje učinkovitosti (finančne, strokovne), določanje standardov, poudarjanje odzivnosti na zahteve uporabnikov, deregulacijo trga dela, prenos moči s stroke na menedžment, nove oblike skupnega vladanja z vključevanjem izvoljenih predstavnikov in sindikalistov v procese odločanja.

- model zmanjševanja (downsizinga) in decentralizacije, ki temelji na postfordističnem modelu organizacije in je dobil na veljavi v poznih sedemdesetih. Izhaja iz opažanja, da se je trend širjenja organizacij in njihove hierarhične strukture preusmeril v nasprotno smer, ki ima za posledico ploščenje organizacijske piramidne strukture, decentralizacijo strateškega in proračunskega odločanja, povečanja sklepanja pogodb glede nestrateških funkcij zunaj organizacije in ločitev manjšega strateškega jedra in izvajalske periferije. Cilj modela je doseči večjo fleksibilnost organizacije. Predstavlja splošen razvoj znotraj EU in Severne Amerike ter je skupen tako javnemu, kot zasebnemu sektorju. Temeljni pokazatelji modela so: razvoj kvazitrgov, prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške od operativne funkcije, ploščenje organizacijske strukture, motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne ukazi, namesto standardiziranja večja fleksibilnost;
- v iskanju odličnosti, na katerega je vplivalo predvsem delo Petersa in Waltermana (V iskanju odličnosti). Poudarja vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture ter zanika strogo racionalistični pristop modela učinkovitosti. Odličnost javnega sektorja pomeni težnjo po zmanjšanju birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračunov, vendar ne na račun kvalitete in inovativnosti. Zaslediti je mogoče pristop od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor. Prvi poudarja menedžment sprememb, ki naj ga vodi karizmatična osebnost, na osnovi močne korporativne kulture. Drugi poudarja idejo učeče se in inovativne organizacije. Značilnosti pristopa od zgoraj navzdol so: poudarek na učenju, razvoj organizacijske kulture, močno decentralizacijo z nadzorom preko merjenja rezultatov. Obraten pristop zadeva: oblikovanje vizije, poudarja karizmatičnega voditelja, programe usposabljanja za krepitev organizacijske kulture oziroma njeno spremembo, izjavo o poslanstvu, strategijo komuniciranja in okrepljeno kadrovske funkcije.

- usmeritev k javnim storitvam, ki se pojavlja od konca osemdesetih in začetka devedesetih let. Predstavlja združevanje, vendar ne poenotenje razvojnih idej javnega in privatnega sektorja, poudarjajoč kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega privatnega menedžmenta. Pomemben poudarek daje na odgovornosti javnega sektorja v odnosu do uporabnikov. Značilne reforme vključujejo: skrb za kvaliteto storitev, vključevanje uporabnikovih zahtev in vrednot v proces upravljanja, preferiranje izvoljenih in ne imenovanih predstavnikov, dvomljivost o uvedbi trgov v javni sektor, skrb za javno dobro pred rutiniziranim delom in soupravljanje uporabnikov ter odgovornost do njih.

Paradigma NJM si postavlja že isto vprašanje skoraj dvajset let, in sicer kako implementirati politike, strategije, programe in projekte z uporabo tržnih mehanizmov, da bodo institucije v državi lahko dosegle zelene rezultate (Oehler-Sincai 2008). NJM pomeni premik v stilu javnega upravljanja (reformo javnega upravljanja), kar sestoji iz preudarnih sprememb v strukturah in procesih v organizacijah javnega sektorja z namenom, da te delujejo bolje (Pollitt in Bouckaert, 2004, 8). NJM ne trdi, da mora javna uprava ustaviti izvajanje določenih nalog, prav tako ni njegova primarna naloga, da se sprašuje, ali naj storitve opravi javni ali privatni sektor, temveč kako jih opraviti najbolje (Manning 2000).

Med avtorji obstajajo številne paralele in prekrivanja, hkrati pa tudi drugačno dojetje preučevanega pojma. Npr. Hood v originalni zasnovi NJM eksplicitno ne izpostavi pravic strank (potrošnikov). Pristop Osbourne in Gaeblerja vsebuje nekatere pomembne razlike od splošnega pristopa NJM. Tako npr. za razliko od ideološko vodenega NJM v Veliki Britaniji, ki je poudarjal, da je privatno dobro in javno slabo (Talbot v Androniceanu 2007, 155–156), pa Osbourne in Gaebler nista spodkopavala zaupanja v vlado, prav tako sta menila, da privatizacija ni edina ali najbolj ustrezna rešitev, saj lahko birokracija v nekaterih primerih deluje tudi bolje (npr. socialna varnost). Poleg razlik pa Androniceanu (2007, 156) pravi, da je veliko skupnih točk z različnimi pogledi na NJM (glej sliko 5.4.1).

Tabela 5.4.1: Pojmovanje NJM s strani različnih avtorjev

Hood 1991, Dunleavy in Hood 1994	Pollitt 1993 in 1994	Ferlie in drugi 1995	Borrins 1994, Commonwealth 1996	Osbourne in Gaebler 1992
pooblaščenje profesionalnega menedžmenta	decentralizacija avtoritete menedžmenta znotraj javnega sektorja	decentralizacija, ločevanje organizacij, nove oblike korporativnega upravljanja, spremenjena vloga vodij	povečanje avtonomije, še posebej glede centralne nadzorne agencije	decentralizacija vlade: podpiranje bolj fleksibilnih in bolj sploščenih oblik organizacije
razčlenitev enot v kvazi-pogodbene in kvazi-tržne oblike	razdelitev tradicionalne monolitne organizacije v posamezne agencije	razčlenitev med strateškim jedrom in operativno periferijo		preusmeritev vlade: usmerjanje, ne izvajanje
premik k večji konkurenčnosti in pogodbeništvu v javnem sektorju, konkurenčnost z zasebnim sektorjem	vpeljevanje tržnih in kvazitržnih mehanizmov za povečanje konkurenčnosti	razvoj in izboljšanje kvazitržnih mehanizmov pri alokaciji resursov javnega sektorja	dojemljivost za konkurenčnost in odprtost glede tega, kaj je mogoče izvajati skozi javni in kaj skozi zasebni sektor	konkurenčnost: konkurenčno zagotavljanje javnih storitev znotraj javnega sektorja ali skozi druge številne alternativne ponudnike
poudarek na privatnih praksah menedžmenta	jasnejša ločitev med funkcijo kupca in ponudnika	ločitev med javnim financiranjem in neodvisnim zagotavljanjem javnih storitev	ustvarjanje sinergije med javnim in privatnim sektorjem	usmerjenost k ciljem in ne k pravilom
kontrola outputov	kvaliteta, odzivnost do uporabnikov	odgovornosti ponudnikov do uporabnikov, poudarek na kvaliteti storitev	zagotavljanje visoke kvalitete storitev, ki jih uporabniki cenijo, služenje uporabnikom kot potrošnikom	usmerjenost k potrošnikom
jasni standardi, merjenje uspešnosti	merljivi cilji za menedžerje	transparentnejše metode za ocenjevanje uspešnosti	merjenje organizacijske in posameznikove uspešnosti in nagrajevanje	k rezultatom usmerjena vlada: financiranje outputa ne inputa
večja disciplina in strogosti z javnimi sredstvi	proračunska ovojnica/fiksen proračun	prejeta vrednost za dana sredstva	zagotavljanje človeških in tehnoloških virov, potrebni menedžerjem za doseganje ciljev	podjetniško usmerjena vlada: služenje ne trošenje
spreminjanje pogodbenih odnosov	downsizing	tržno usmerjena vlada: spreminjanje skozi trg		
deregulacija trga dela		pozorna vlada: preventiva pred kurativo		

Vir: Androniceanu (2007, 156).

Iz ponazorjenih vidikov je mogoče identificirati ključne komponente NJM. Ideje in teme iz slike je mogoče razdeliti na dva širša sklopa. V enega spadajo tiste, ki poudarjajo izboljšanje na področju menedžmenta in organizacije, npr. menedžiranje v javnem sektorju. Ti nizi idej poudarjajo decentralizacijo upravljanja oziroma decentralizacijo znotraj javnih služb. Na drugi strani pa so tiste, ki poudarjajo trg in konkurenco. Kljub temu velja poudariti, da se te kategorije prekrivajo v praksi, zato je nanje potrebno gledati z vidika kontinuuma, po katerem se te premikajo od bolj upravljavskih na eni strani (npr. decentralizaciji in pooblaščenju profesionalnega menedžmenta) ter tržnosti in konkurence na drugi strani (npr. outsourcingu) (Androniceanu 2007, 157).

Ključni elementi NJM so izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja, povečati odzivnost uprave do uporabnikov, zmanjšati javne izdatke in izboljšati odgovornost menedžmenta (Wright v Cristensen in Laegreid 2007, 17). V opredelitvah NJM zasledimo tri glavne smeri: neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor, uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor in načela kot sredstvo za preobrazbo birokratske paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast (Farnham in Horton v Brezovšek 2000, 271).

Ključne karakteristike NJM so (Barrows in MacDonald 2000, 175):

- zagotavljanje visoke kvalitete storitev za državljane;
- povpraševanje, merjenje in nagrajevanje organizacijske in posameznikove učinkovitosti;
- zagovarjanje avtonomije menedžmenta;
- prepoznavanje pomembnosti človeških in tehnoloških virov, ki jih menedžerji potrebujejo za doseganje zastavljenih ciljev;
- dojemljivost za konkurenčnost in dovzetnost kaj so javni cilji oziroma kaj je mogoče izvajati izven javnega sektorja.

NJM pomeni odmik od tradicionalnih načinov legitimizacije birokracije, kot je proceduralno ščitenje pred administrativno diskrecijo in poudarja zaupanje v trg, privatne metode poslovanja, ideje itd. združene pod okriljem ekonomske racionalnosti (Hood 1995, 94). Pomeni uvajanje podjetniških mehanizmov v javno upravo, pri čemer gre odnos med javno upravo in uporabniki javnih storitev (strankami) razumeti kot transakcije, ki so podobne tistim na privatnem trgu. Je nov pristop, ki nadomešča tradicionalne, na pravilih temelječe avtoritarno vodene procese s tržno temelječimi, kompetitivno vodenimi taktikami (Kettl 2005, 3). Predstavlja obliko javnega

menadžmenta, kjer se zagovorniki strinjajo s tem, da je modele in tehnike upravljanja v privatnem sektorju mogoče aplicirati na javni sektor. Vidi se v privrženosti k pluralnim modelom zagotavljanja javnih storitev skozi mešanico privatnega, neprofitnega in nevladnega sektorja, s čimer se poudarja pomembnost stroškov, izbire, kvalitete in ustrezne mešanice ponudnikov storitev (Carroll in Steane 2002). Je normativna teorija, ki predstavlja niz načel za spremembo paradigme upravljanja javnega sektorja. Njegovi teoretični temelji so v prepričanju, da tržne sile, zmanjšana vloga države, decentralizacija in večje zanašanje na pogodbene dogovore, rezultirajo v izboljšanje ekonomskih in družbenih rezultatov (Hughes v Pillay 2008, 375). Povezan je s predrugačenjem vloge vlade pri zagotavljanju javnih storitev v smislu usmerjanja namesto izvajanja, izraža močno prepričanje v vlogo tržnih in kvazi-tržnih mehanizmov pri usklajevanju ponudbe in povpraševanja po javnih storitvah in uporabo pogodbenih mehanizmov, ki zagotavljajo nadzor nad ponudnikom javnih storitev in pomeni poizkus ločitve procesov političnega odločanja od menedžmenta glede javnih storitev (Carroll in Steane 2002). Sledeč idejam NJM so se javni menedžerji osredotočili na povečanje produktivnosti, iskanje alternativnih mehanizmov zagotavljanja javnih storitev, osredotočanje na odgovornost do uporabnikov, visoko storilnost, prestrukturiranje birokratske organiziranosti, racionalizacijo procesov, decentralizacijo sprejemanja odločitev, itd.

5.5 Novi javni menedžment na razpotju

Procesi globalizacije, tehnološkega napredka ... so prinesli spremembe v družbeno in politično življenje, čemur se tedanja javna uprava ni znala ustrezno zoperstaviti oziroma odgovoriti na nove izzive. Potrebna je bila reforma (vpeljava) drugačnega načina spopadanja z zahtevami sodobne družbe. V tem kontekstu se je razvil NJM, ki je prišel iz Anglosaksonskega sveta in se je v tistem času ponudil kot odgovor na številne težave, s katerimi se je spopadala javna uprava. Nadalje se je razširil na številne države in se vzpostavil kot prevladujoča paradigma. »Navkljub velikim razlikam med zahodnimi demokracijami je NJM zaenkrat prevladujoča paradigma upravne modernizacije, vendar pa to ne pomeni, da avtomatično tudi krepi zanesljivo upravo ali pa da je brez lastnih problemov.« (Brezovšek 2000, 272) NJM prinaša v javno upravo mnoge uspešne načine upravljanja. Kot model ga je težko opredeliti, saj obstojijo številni koncepti upravljanja, ki se nanj sklicujejo, prav tako NJM ni le del upravne znanosti, temveč je sestavljen iz multidisciplinarno prepletenih elementov iz ekonomije, organizacijskih ved, politične teorije,

prava itd., zato je nenehno podvržen spremembam (novitetam) oziroma korenitejši reformi ali pa celo možnosti, da ga zamenja druga paradigma.

Mnogi avtorji se tako ne strinjajo z uporabo besede paradigma, s katero se označuje koncept NJM. Lynn (2006) meni, da bi le-ta morala potemtakem pomeniti zgodovinsko fundamentalno transformacijo nacionalnih vlad o NJM kot paradigmi, to pomeni zgodovinsko transformacijo nacionalnih vlad v fundamentih in bi morala biti osnovana na različnih oblikah legitimnosti, morda na različnih oblikah racionalnosti, različnih pravnih predpisih ali na različnih alokacijah lastninske pravice. Kernaghan (2000a, 93) primerja model birokratske in post-birokratske organizacije, kjer ugotavlja, da birokratske organizacije ni mogoče odpisati, saj je to odvisno od konkretnega primera, ali bo organizacija prevzela birokratski ali post-birokratski model, oziroma se bo v posameznih elementih po kontinuumu premaknila proti birokratski ali post-birokratski organizaciji, zato ni mogoče enostavno enačiti reforme javnega sektorja s NJM. Slednjemu se očita predvsem preveliko zaupanje v mehanizme trga, povečevanje kvazitrgov, ki predstavljajo nepopolno konkurenco, ki ne odpravlja monopolnosti, obstoj neformalnega dogovarjanja in onemogočanje konkurence glede urejanja koncesijskih razmerij, konfliktnost odnosov med menedžerji in strokovnjaki in koruptivnost.

V vseh zahodnih demokracijah se odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti javne uprave obravnavajo v okviru NJM. Ti koncepti rešujejo številne probleme tradicionalne demokracije. Hkrati pa je očitno, da NJM s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega menedžmenta lahko povzroči nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odzivnost, odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik (Brezovšek 2000, 264).

NJM postavlja pod vprašaj klasične vrednote tradicionalne birokratske organizacije, premalo pozornosti posveča političnim vidikom in zahtevam ter demokratičnim vrednotam, kot sta npr. javni interes in spoštovanje prava, prav tako lahko podjetništvo v javni upravi pripelje do zlorab in neetičnega delovanja (Brezovšek 2004, 29–30).

Zadnje prakse in raziskave vodijo do ugotovitve, da je NJM prinesel menedžerske in tehnične načine reševanja družbenih problemov, kar je povzročilo, da so se javni menedžerji osredotočili na notranje sisteme organizacije in poslovne modele, ki se osredotočajo v večji meri na učinkovitost, kot pa na družbene rezultate in javno vrednost. Javno vodenje mora zato razširiti svoj horizont in ga prilagoditi praksi ter postati bolj inovativen. Ali drugače povedano, NJM se je

odcepil od svojih namenov, zato morajo javni menedžerji postati bolj odzivni na hitro spreminjajoči se svet. Model stroja mora oditi, potreben pa je bolj prefinjen model, ki temelji na medsebojnih odnosih in se osredotoča na ljudi, ne pa na strukture. Javno vrednost je potrebno vključiti kot korektiv NJM (Work Foundation v Maddock 2009, 142).

Vsaka nova paradigma vzklije kot odgovor na pomanjkljivosti predhodne, običajno pa kljub temu nekatere elemente predhodne zadrži. To ne pomeni, da lahko vsaka ideja prevzame prevladujoče mesto, poleg tega prihaja do nejasnosti, ali ne gre zgolj za posodobitev prevladujoče paradigme. Pri tem je smiselno izhajati iz mnenja Stermana (v Gow in Dufour 2000, 574), ki pravi da superiornost nove paradigme izhaja iz dejstva, ki lahko pojasni večino sestavnih delov, ki jih je lahko pojasnila predhodna paradigma, in tudi tiste, ki jih slednja ni mogla. Nekateri avtorji na tem mestu govorijo o post-NJM ali celo njegovem izumrtju in prihodu digitalne ere. Govori se o menedžmentu javne vrednosti (Public Value Management), ki skozi omrežno vladavino ponuja drugačen koncept soočanja z družbenimi problemi.

Če se je NJM pojavil kot odgovor na neučinkovitost tradicionalnega modela upravljanja, pa pomeni menedžment javne vrednosti odziv na ozko egoistično usmerjenost NJM (Stoker 2006, 42). O menedžmentu javne vrednosti se govori kot o novi post-kompetitivni paradigmi, ki naznanja odmik od prvenstvenega osredotočanja na rezultate in učinkovitost k doseganju širših družbenih ciljev. Javne vrednote so multidimenzionalni konstrukt, kot refleksija kolektivno izraženih, politično posredovanih preferenc s strani državljanov, ki se ne izkazuje zgolj v učinkih, temveč tudi v zaupanju in poštenosti ciljev (O'Flynn 2007, 358).

Paradigma menedžmenta javne vrednosti je mešanica tradicionalne administracije in NJM ter v svojem bistvu poudarja drugačno vlogo menedžmenta in drugačen odnos do dojemanja demokracije. Demokracijo razume skozi omrežno vladavino, katera pri sprejemanju odločitev dojema upravljanje družbe na drugačen način, skozi razvoj kompleksnih mrež. Odločitve se sprejemajo kolektivno, kjer gre za širok krog udeležencev, ki dajejo legitimnost procesom odločanja. Menedžerji se za sprejemanje svojih odločitev aktivno pogajajo in komunicirajo navzgor, kjer je politično okolje in navzdol do njihovih uporabnikov javnih storitev in s tem zasledujejo javni interes.

Javni interes je v večji meri rezultat dialoga o skupnih vrednotah, kot skupek individualnih interesov. Tako se javni uslužbenci ne odzivajo zgolj na zahteve uporabnikov, temveč se osredotočajo na graditev zaupanja in sodelovanja v odnosu z uporabniki, prav tako spodbujajo,

da uporabniki medsebojno gradijo odnose. Uporabniki javnih storitev so državljani in ne potrošniki, pri čemer se na državljanstvo gleda kot na članstvo v politični skupnosti, ki vključuje tako pravice, kot dolžnosti k prispevanju dobrobiti skupnosti (Denhardt 2007, 42).

Po NJM javni uslužbenci dojemajo uporabnika javnih storitev kot potrošnika, ki na podlagi individualnega interesa išče maksimizacijo lastne koristi, hkrati pa je politično nedejaven. Tako ne pride toliko v ospredje skupni interes, temveč gre bolj za agregacijo individualnih interesov, kjer posamezniki kot avtonomni potrošniki zasledujejo egoističen interes. Državo potrebujejo, vendar ne čutijo moralne zavezanosti do nje, kot potrošniki iščejo producente oziroma ponudnike storitev in se skladno s tem odločajo, ali bodo storitev kupili ali ne (Waltzer v Denhardt 2007, 58). Uporabniki javnih storitev so državljani in ne potrošniki, pri čemer se na državljanstvo gleda kot na članstvo v politični skupnosti, ki vključuje tako pravice, kot dolžnosti k prispevanju dobrobiti skupnosti (Hornel in Hazel 2005, 34).

Državljana je mogoče ponazoriti kot delničarja, ki prav tako kot potrošnik zasleduje lastni egoistični interes, in želi prejeti storitev najugodnejše, vendar je omejen s skupnim interesom. Ne sme delovati v škodo drugih lastnikov, katere ne žene le ekonomski interes, saj ti kot aktivno participirajoči državljani zahtevajo družbeno odgovorno ravnanje, etičnost in pravično postopanje ter solidarnost. Maksimizacija lastnega interesa je omejena, saj mora celotna javna uprava poslovati rentabilno, pri čemer se dobiček razdeljuje na vse državljane. Slednje ne pomeni, da se posameznik z vidika potrošnika ne zaveda potrebe po stabilnih javnih financah, vendar pa egoistični interes prevlada. Državljan kot delničar čuti večjo odgovornost. Od njega se zahteva aktivno državljanstvo, njegova korist je definirana s strani ostalih državljanov, kjer je tudi pozoren, kako drugi delujejo v dobrobit javni upravi oziroma jo izkoriščajo (Hornel in Hazel 2005, 34).

Poudarjen je koncept aktivnega državljanstva, kjer se preference in usmeritve državljanov ne izrazijo le na enkratnih volitvah in skozi politične predstavnike (ali izjemoma na referendumih), temveč je v ospredju deliberacija oziroma neprestani proces izražanja preferenc in zahtev s strani participirajočih državljanov kot posameznikov ali organiziranih skupin. Kot koristniki storitev javne uprave niso omejeni le na ponujene možnosti izbire in podajanje pripomb (feedbacka) po izboljšavah, ki jih v večji ali manjši meri upoštevajo zaposleni v javni upravi, temveč so enakovredno nenehno vključeni v vse ostale procese.

Osredotočanje na sistemske rešitve omogoča javnim uslužbencem prepoznati široko mrežo organizacij, ki morajo delati v sinergiji za doseganje zelenih javno-političnih učinkov in ustvariti mrežo javne vrednosti (Bouckaert in Halligan 2008). V realnosti je koncept aktivnega državljanstva še premalo razvit, obstoječi institucionalni in ustavni ustroj moderne države in v okviru tega javne uprave ni prilagojen omrežni vladavini, zato o paradigmi menedžmenta javne vrednosti v javni upravi ni mogoče govoriti. Slednje ne pomeni, da se posamezne ideje tega koncepta ne vgrajujejo v javno upravo, vendar pa bi bilo takšno javno upravo mogoče doseči le skozi omrežno vladavino, ki pa jo ob obstoječem institucionalnem ustroju ni mogoče doseči.

Menedžment javne vrednosti kot mešanica tradicionalne administracije in NJM (glej Smith in Fingar 2003), ponuja novi koncept upravljanja, s čimer le dodatno potrjuje, da so elementi tradicionalne birokratske organizacije še vedno prisotni. Christensen in Lagreid (2007) menita, da je NJM že dosegel vrh v razvitem svetu in sedaj gre za iskanje administrativnih modelov, ki kombinirajo Weberjanske značilnosti s tržnimi rešitvami. Weberjanske institucije, ki sledijo vladavini zakona in postopkovnosti, zagotavljajo zakonsko uveljavljanje privatnih pogodb na eni strani in varujejo trg pred samovoljnimi akterji v javnem sektorju na drugi strani. Kljub temu to ne pomeni negiranja učinkovitosti, saj institucije niso vključene v redistribucijo resursov vnaprej izbranim skupinam. Učinkovitost se tako izvaja skozi kolektivni interes vseh akterjev na trgu, prav tako se zmanjšuje transakcijske stroške (Pierre in Rothstein 2008, 6).

Weberjanski model organizacije je primeren tam, kjer je zaupanje javnosti v javne institucije in javne uradnike nizko, saj poudarjanje legalnosti, hierarhije in drugih značilnosti Weberjanskega modela omogoča, da javnost sprejema takšen model kljub nezaupanju v uradnike, kjer je njihova diskrecijska pravica in področje delovanja ozko. Za razliko od klasičnega (weberjanskega) modela upravljanja pa diskrecija v NJM pomeni potencialno možnost zlorabe, zato je za doseganje visoke stopnje menedžerske avtonomije ključno zaupanje, pri čemer Scharpf (1999) ugotavlja, da zaupanje ne izvira iz legalnosti, enakosti in postopkovnosti, temveč iz rezultatov.

Oživitev Weberjanizma v družboslovnih krogih se pojavlja skozi razvojne študije na eni strani in nedavno opredeljene transakcijske stroške na drugi strani. Na področju razvojnih študij gre za pomembne spremembe glede tega, kateri problemi in vprašanja so postali centralni. Tako se je od predhodnega osredotočanja na pomanjkanje resursov za investicije v javne dobrine (npr. javno infrastrukturo) in pomanjkanje človeškega kapitala povečal interes glede institucionalnih kapacitet, kar je poznano pod terminom dobra vladavina (glej Pierre in Rothstein 2008, 4).

Najbolj izrazito je to v povečanem zanimanju za korupcijo in s tem povezanimi problemi, ki so ključna ovira ekonomskega in socialnega razvoja. Fjeldstad in Isaksen (2008) v luči korupcije menita, da je glede NJM jasno weberjansko usmerjena organizacija z natančnimi in nedvoumnimi pravili primernejša, saj rekrutiranje poteka po pravih strokovnosti. Gre za strogo ločevanje med interesi oseb kot državljanov in kot uslužbencev v javni upravi, natančno je definirana in v čim večji meri fiksna plača, ki preprečuje podkupovanje in transparenten sistem odgovornosti. Z vidika korupcije je tako mogoče izpeljati ugotovitev, da klasični Weberjanizem le ne spada v zgodovino. Kljub temu pa prevladujoča ideja neoliberalistov, da v pomembnem delu velikost javnega sektorja poveča možnosti za korupcijo in iskanje rente države (Alesina in Angeletos 2005, 1241), pa je slednje potrebno negirati, saj je po mnenju številnih avtorjev pomembnejša kvalitativna dimenzija, kako javni sektor funkcionira. Nenazadnje je moč videti številne države z visokim deležem javnega sektorja, ki se uvrščajo na dno korupcijske lestvice (npr. skandinavske države).

6 NAČELA NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Zastarelo je na državo oziroma upravo gledati zgolj z vidika zbiranja davkov in zagotavljanja storitev, po čemer naj slednja kot režijski obrat zagotavlja vse javne dobrine in storitve (v nadaljevanju storitve) svojim državljanom. Slednje še posebej pride do izraza ob pomanjkanju finančnih sredstev in hkrati ob vse večji kompleksnosti javnih storitev, kot tudi vedno večjim zahtevam s strani uporabnikov. Na voljo ostane le zvišanje davkov ali zmanjšanje obsega javnih storitev. Državljeni z neodobravanjem gledajo na zviševanje davkov, hkrati pa se vedno bolj zavedajo svojih pravic in se nočejo odpovedati javnim storitvam, na morebitne spremembe v bremenih in koristih pa zahtevajo disproportcionalnost v njihovo korist. Država mora za prejeti davkoplačevalski denar ponuditi več ali kot pravi parola: ustvariti vlado, ki dela bolje in stane manj. Slednje je tudi sporočilna vrednost Osbournea in Gaeblerja v knjigi izdani leta 1992 z naslovom *Reinventing government*, kar v našem primeru pomeni ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije javne uprave. To je mogoče strukturirati v naslednja načela, dopolnjena s sodobnimi smernicami, in sicer:

- usmerjanje namesto izvajanja;
- usmerjenost k uporabnikom;
- poslanstvo in strateški menedžment;
- naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost in kakovost;
- ekonomičnost;
- avtonomnost in pooblašcanje;
- decentralizacija;
- konkurenčnost;
- preventivnost in proaktivnost;
- tržišče in tržnost;
- upravljanje s človeškimi viri;
- upravna kultura in etika.

Načela odražajo pristop, ki je poznan pod terminom NJM, kot nova paradigma upravljanja javnega sektorja. Pri novem javnem menedžmentu je mogoče opaziti različne koncepte, zato jih je smiselno aplicirati v navedena temeljna načela Osbournea in Gaeblerja, kot skupno navezno točko. Pri tem avtorja upravljanja s človeškimi viri ter upravne kulture in etike eksplicitno ne

izpostavljata, vendar ju je zaradi natančnejše preučitve novega javnega menedžmenta smiselno dodatno izpostaviti.

6.1 Usmerjanje namesto izvajanja

Osbourne in Gaebler (1993) uporabita prisposodbo »vlada mora bolj krmariti in ne več veslati«, kjer se krmarjenje razume kot dejavnost, ki zahteva integralen pregled nad situacijo in različne možnosti ukrepanja, veslanje pa se nanaša na aktivnost, osredotočeno na konkretno nalogo, kako jo najbolje izvršiti, torej gre pri upravljanju (usmerjanju) za metodo dosega zelenega cilja, izvajanje pa pomeni aplikacijo te metode. Vlada mora delati tisto, kar najbolje obvlada - zbiranje virov in postavljanje družbenih prioritet skozi demokratični politični proces, medtem ko je potrebno izkoristiti zasebni sektor na področjih, kjer je boljši od vlade, in sicer pri organiziranju produkcije storitev. Slednje ne pomeni ostro delitev izvajanja nalog med javno in zasebno sfero pri zagotavljanju javnih storitev po analogiji odpravljanja tržnih in vladnih nepopolnosti, temveč je potrebno meje zabrisati oziroma jih narediti fluidne, kjer si lahko v določenih pogojih javni in zasebni sektor konkurirata.

Upravljanje zahteva takšno delo, ki zajema uravnavanje potreb po javnih dobrinah, ki jih potrebujejo uporabniki na splošni ravni, kjer je potrebno imeti celovito sliko o delovanju določenega sistema oziroma podsistema, medtem ko se izvajanje nanaša na osredotočanje na eno področje z namenom učinkovitega zagotavljanja javnih storitev. Pod pritiski javnih financ mora javni sektor najti metodo zagotavljanja javnih storitev, brez dodatne potrošnje finančnih virov, pri čemer ni važno, kateri sektor vključuje. Naloga uprave je, da identificira probleme in vzpodbudi vse zainteresirane k njihovi odpravi. Potrebno je ponovno redefinirati koncept javnega interesa, ki je ta, da so storitve v ustrezni obliki ponujene uporabnikom, ne glede na vir in način njihovega zagotavljanja, torej se zahteva vzpostavitev takšnega okolja (pogojev), da bodo te zagotovljene. Menedžment nastopa v vlogi agenta (posrednika) in mora skrbeti za najbolj učinkovito alokacijo resoursov. Odgovoren je za analizo potreb in povpraševanja po javnih storitvah, nato mora transferirati te potrebe ponudnikom storitev (javnim ali privatnim), ki jih na konkurenčni ravni in v okviru regulatornih pogojev ponudijo uporabnikom.

Uspešno reševanje določenega problema zahteva celovito strategijo, ki jo morajo postaviti usmerjevalci. Izvajanje strategije tako zahteva vključitev številnih profesij in oddelkov, ki pogosto delujejo ločeno, zato je za implementacijo ciljev celovite strategije potrebno nujno ločiti upravljanje od izvajanja, ali kot pravita Osbourne in Gaebler (1993, 37), da je mogoče uporabiti

različne veslače, ki pa jih je potrebno kot celoto pravilno usmeriti. Ločevanje zagotavljanja od produkcije ustvari jasnejšo razliko (organizacijsko in finančno) med opredelitvijo storitve in potrebnim plačilom za njo (vlogo posrednega zagotavljanja) ter dejanskim produciranjem teh storitev (vlogo neposrednega zagotavljanja) (Lacey v Androniceanu 2007, 158).

Usmerjanje zajema formalno, neformalno, vodstveno, diskrecijsko in motivacijsko odgovornost, ki jo imajo menedžerji pri doseganju javnih ciljev, pri čemer se slednje nanaša tako na javni kot v določenem delu na privatni sektor. Za razliko od vodij, ki delajo stvari pravilno, je menedžment tisti, ki dela prave stvari. Za usmerjanje je potreben sposoben menedžer, ki zna naloge menedžirati pravilno, pri čemer se razlikuje od vodje, ki vodi stvari. Pri usmerjanju imamo opravka z menedžmentom, ki stvari opravlja pravilno (Lynn in Hill 2009, 10).

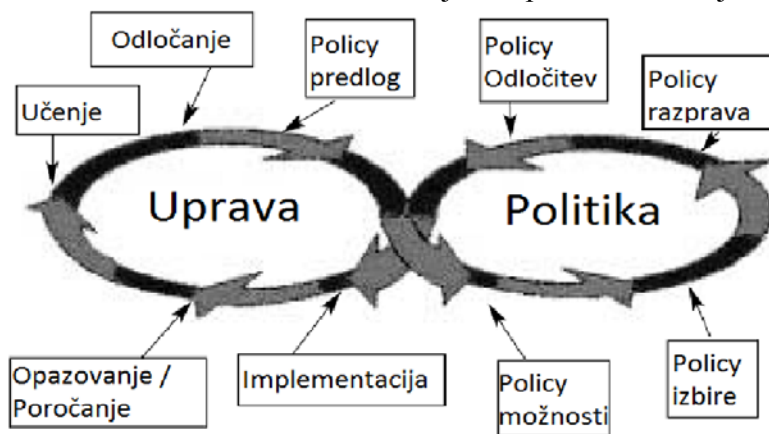
Uprava se mora oddaljiti od koncepta, po katerem mora vse storiti sama, saj v tem primeru svoje kapacitete usmeri k izvajanju, pozabi oziroma zanemari pa kvalitetno in učinkovito upravljanje, kar je njena bistvena funkcija. Osbourne in Gaebler (1993, 34) prav tako dopuščata možnost, da uprava oddeli nekatere tudi manj pomembne upravljaljske funkcije, kar pa ne pomeni, da se odreče njihovemu nadzoru, prav tako jih lahko prevzame nazaj v svojo domeno. Težnja k upravljanju ne pomeni nujno oddvojitve izvajanja, vendar pa mora javna uprava v čim večji meri pustiti ob strani izvajanje storitev in definirati programe, ki jih lahko izvajajo drugi skozi pogodbeništvu ali druge oblike izvajanja storitev (Kallobian v Jreisat 1997, 190), pri čemer pa ločitev upravljanja od izvajanja ni enačiti s privatizacijo, saj je le-ta ena od možnosti. Osbourne in Gaebler (1993) pri tem navajata različna orodja, ki jih ima oblast na razpolago, med katerimi so davki, lizing, koncesije, franšizing, podpore, posojila, garancije, licence, javni razpisi, javna podjetja, tehnična pomoč, pogodbeno delo itd. Sem se uvršča tudi uporaba organizacij neprofitnega (tretjega) sektorja, ki sodeluje na razpisih za opravljanje določenih programov, iz katerih pridobi ustrezna sredstva.

Pri ločitvi upravljanja od izvajanja je pomembno opozoriti na razmerje politika in stroka, kjer se zahteva, da se politika ne vmešuje v delovanje uprave. Politika lahko določa le splošne cilje javni upravi, preostalo je stvar strokovne dejavnosti javne uprave. S tem se omogoči, da ni javna uprava le v vlogi izvajalca storitev, temveč da hkrati prevzame vlogo upravljanja. Pri tem se lahko poleg upravljanja izvajanje dejavnosti javnih storitev vrši v okviru javne uprave, v kolikor slednje temelji na konkurenčni osnovi oziroma javno definiranega interesa za doseganje javnih ciljev.

NJM ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni deficit demokracije, politična preglednost in nadzor vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in ne obratno. Če nekdo sprejme ta argument, ki se sicer pogosto izgubi v retoriki o zmanjšanju stroškov in učinkovitejši javni službi, potem je NJM vsaj teoretično ne alternativa, pač pa nujna predpostavka za demokratično izvajanje javne (državne) uprave (Brezovšek 2000, 271).

Dandanes uresničevanje javnih ciljev zahteva več interakcije kot v preteklosti med samimi javnimi uslužbenci, kot tudi funkcionarji z namenom kohezivnega in koordinativnega odgovora na soočanje z družbenimi problemi. Tako je potrebno prevetriti tradicionalno razmišljanje in institucionalne prakse o strogem ločevanju med politiko in administracijo ter ustvariti povezovanje na drugačni osnovi, ki še ohranja ustrezen nivo ločitve politike in uprave (npr. povezovanje javnih uslužbencev in funkcionarjev skozi skupni krog učenja) (glej Sliko 6.1.1).

Slika 6.1.1: Politika in administracija: skupni sistem učenja



Vir: Bourgon (2009, 317).

Medsebojnih vplivov politike in birokracije ni mogoče izključiti, saj Haček (2005, 12) meni, da birokracija še zdaleč ni več samo izvajalec političnih odločitev, temveč je aktivno vključena v proces njihovega oblikovanja, v okviru česar se bori za lastne koncepcije tistega, kar ima za dobro politiko, kar še posebej pride do izraza pri najvišjih javnih uslužbencih. Po drugi strani tudi javni uslužbenci delajo v politiki kot strokovnjaki za različne zakonske osnutke ali pa delajo neposredno za odgovorne politične osebnosti. Oboji so mnogokrat prepleteni v javni upravi in njihovo delo se mnogokrat močno prepleta (Bučar 1969, 617–618).

Klasični birokrati, ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem ko se razvija nov model političnega birokrata, ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino, vsaj na višji ravni, birokracije v zahodnih demokracijah. Vsekakor pa te politične vloge ne smemo mešati s strankarsko politično pripadnostjo. Vsi uslužbenci v javni upravi morajo biti lojalni do svoje legitimne, primerno izvoljene politične oblasti, neodvisno od strankarskih in političnih prepričanj (Brezovšek 2000, 269).

6.2 Usmerjenost k uporabnikom

Javna uprava mora primarno služiti svojim državljanom, kar pa marsikdaj ne drži, saj je v javnem sektorju celoten sistem funkcioniranja organizacij v večji meri namenjen administraciji in primeren za dajalca storitev, kot pa uporabnika. Javna uprava ni odvisna od uporabnikov, saj se proračunsko financira in poseduje monopol pri izvajanju storitev. Postopek opravljanja storitev je oblikovan v korist izvajalcev storitev, ne pa uporabnikov, saj uradniki svoje napore usmerjajo k zakonodajalcem, različnim inšpekcijskih službam, le v manjši meri pa uporabnikom. Kljub temu se uporabniki vedno bolj zavedajo svojih pravic, saj javno upravo financirajo preko posrednih in neposrednih sredstev. Le uporabniki javnih storitev so tisti, ki lahko določajo kvaliteto in uspešnost javne uprave, zato morajo postati najpomembnejši element organizacije, uresničevanje njihovih potreb pa temeljna naloga.

Usmerjenost k strankam je težnja po tem, da bi izpolnili pričakovanja stranke, da je njeno naročilo izpolnjeno v opredeljenem času, kakovostno in tudi s primernim odnosom do nje. Stranke in uporabniki izdelkov oziroma storitev so zunanji in tudi notranji (npr. druge enote, oddelki) (Žurga 2001, 50–51).

Načinov, kako je mogoče prisluhniti uporabnikom in spoznati njihove potrebe, je mnogo, pri čemer so zlasti poznane (Osbourne in Geabler 1993):

- ankete med strankami oziroma uporabniki storitev, s katerimi merijo njihovo zadovoljstvo in v ponavljajočih se intervalih preučujejo, ali prihaja do sprememb v korist uporabnikov;
- intervjuji, ki lahko podrobneje pokažejo, kaj si uporabniki resnično želijo, kaj jim ni všeč in kako si predstavljajo izboljšanje;
- sveti uporabnikov storitev, ki skupaj z vodstvom organizacijske enote ugotavljajo možnosti izboljšanja poslovanja, odpravljanja pomanjkljivosti itd.;

- elektronski mediji, skrinjice in posebne telefonske številke, preko katerih uporabniki naslavljajo pripombe, predloge, pritožbe;
- usposabljanje zaposlenih v javnem sektorju, da prisluhnejo uporabnikom storitev in ugotavljajo njihove potrebe;
- dajanje garancij uporabnikom storitev;
- inšpektorji, ki kot običajni uporabniki odkrivajo pomanjkljivosti v poslovanju posamezne javne službe.

Zadovoljstvo uporabnika storitev je odvisno od številnih elementov, med katerimi je treba poudariti zlasti naslednje (Virant 2003, 69):

- informacije o upravnih storitvah;
- prostorsko in časovno dostopnost;
- enostavnost naročila, postopka in plačila;
- kakovost osebnega stika, strokovnost in urejenost uslužbenca;
- urejenost poslovnih prostorov;
- odzivnost na kritike, pripombe in pohvale;
- zanesljivost.

Prednosti k strankam usmerjenega sistema delovanja javnih služb so naslednje (Osbourne in Gaebler 1993):

- dajalci storitev postanejo odgovorni uporabnikom storitev;
- depolitizacija sistema dajanja storitev;
- sistem spodbuja inovativnost;
- sistem omogoča uporabnikom izbiro med različnimi vrstami storitev;
- večja je skladnost ponudbe in povpraševanja;
- uporabniki so bolj samostojni pri izbiri in zato bolj privrženi prejemniku storitev;
- dosežena je večja enakost pri porabi storitev.

Najboljši način, da bodo javne službe dejansko služile uporabnikom, je da prejmejo dovolj sredstev in jim omogočiti, da izbirajo, kje bodo zadovoljili svoje potrebe, pri čemer mora obstajati dejanska možnost izbire izvajalca storitev in informacijski sistem, ki uporabnikom omogoča dostop do informacij, kje in pod kakšnimi pogoji lahko pridobijo storitve, ki jih potrebujejo (Osbourne in Gaebler 1993).

Uporabniki javnih storitev zmanjšano zaupanje do javne uprave izkazujejo z zavračanjem standardizacije in nefleksibilnosti do njih samih. Tiste organizacije javnega sektorja, ki so usmerjene k uporabnikom, se običajno na njihove zahteve odzovejo s specializacijo uradniških položajev in tehničnih veščin (Considine 2001, 4, 168), kar je mogoče razumeti v kontekstu decentralizacije in razbitja monolitne organizacije v avtonomne specializirane enote. Institucionalni okvir delovanja organizacij po NJM in način delovanja naj poteka po načelu profitnih korporacij, ki tekmujejo na prostem trgu, uporabniki javnih dobrin pa naj bodo tretirani kot potrošniki, za katere se organizacije borijo. V kolikor so potrošniki nezadovoljni s storitvami, pa naj namesto apeliranja na pravila in pravice, ki izhajajo iz njih, »glasujejo z nogami« in gredo k drugemu ponudniku. Obnašanje do uporabnikov javnih dobrin mora biti fleksibilno in v njihovo zadovoljstvo, namesto togega obnašanja po pravilih (glej Pierre in Rothstein 2008, 8).

6.3 Poslanstvo in strateški menedžment

Za organizacije javnega sektorja običajno velja, da je za njihovo delovanje pomembnejše spoštovanje pravil, kot pa doseganje rezultatov, kar je deloma posledica birokratske organiziranosti, kjer je delovanje vsakega organa in posledično vsakega zaposlenega urejeno s pravili. Ker gre v javnem sektorju za porabo javnih sredstev, je značilen obstoj številnih postopkov nadzora nad pravilnostjo porabe in fiksacija sredstev na proračunske postavke. Pravil je preveč, da bi jim vsak zaposleni lahko sledil v celoti in upošteval pri svojem delu. V birokratskih organizacijah se obstoječim dodajajo vedno nova pravila, medtem ko se stara ne odpravljajo. Tako se pravila kopičijo in sčasoma postane njihovo spoštovanje bistveni prvotni cilj dejavnosti, doseganje ciljev organizacije pa je potisnjeno v ozadje.

Namesto spoštovanja pravil bi v javnem sektorju kot temeljno gonilno silo morali uvesti doseganje postavljenih ciljev in uresničevanje poslanstva organizacije. Poslansko usmerjena dejavnost javne uprave ima številne prednosti, kot so večja uspešnost (z vidika uporabnikov storitev), učinkovitost (boljša alokacija resursov), inovativnost (novi, boljši, cenejši načini delovanja), prilagodljivost (kar je še posebej pomembno pri zapletenih in sestavljenih storitvah), prav tako je delovna morala višja (zadovoljstvo zaposlenih na delovnem mestu) (glej Osbourne in Gaebler 1993).

Ukrepi, kako priti do ciljno usmerjene dejavnosti javne uprave (Osbourne in Gaebler 1993):

- ponovna potrditev - gre za pristop, kjer na določen datum prenehajo veljati vsa pravila, vsi postopki, prenehajo delati vsi organi, če niso ponovno potrjeni kot potrebni in

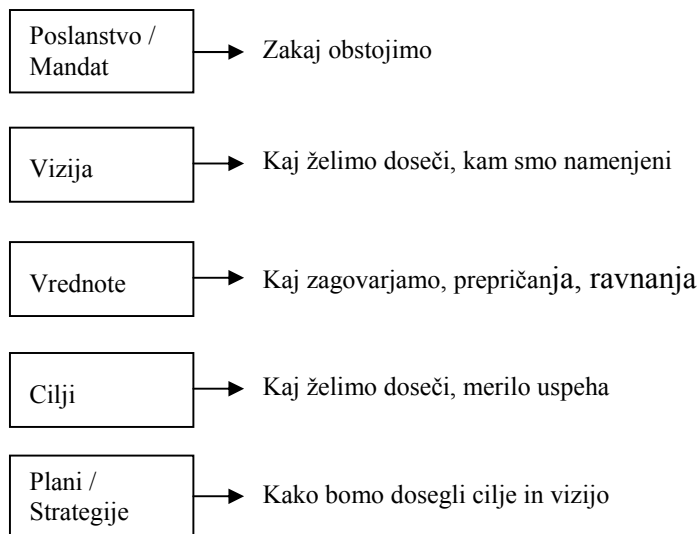
relevantni. S tem se odpravijo vsaj najbolj nepotrebna ali omejevalna pravila. Na takšen način je mogoče zmanjšati število komisij, odborov. Skupni cilj je poceniti javno upravo in usmeriti proračun v zadeve, ki so uporabnikom potrebne;

- nadzorni organi - priporočena je ustanovitev posebnih odborov, komisij in podobnih tvorb, ki se sistematično ukvarjajo s preverjanjem, katere regulacije so potrebne in koristne ter katere je mogoče brez škode opustiti. Za področje informacijskih tokov je takšen organ namenjen informacijski analizi, s katero v organizaciji ugotavljajo, kdo so dejanski uporabniki posameznih informacij, ki jih v obliki obrazcev, poročil in drugih dokumentov proizvajajo zaposleni v službah;
- ukinitvev proračunske postavke - običajno velja, da nobena dejavnost nima zagotavljenega proračunskega denarja v prihodnjem letu, če ni ponovno utemeljena in potrjena njena potrebnost. To je nepraktično, saj bi zahtevalo ogromno dela in administrativnih opravil ter ukvarjanje javnih služb s samim seboj, namesto s strankami. Tako je bolj uporabna metoda takšna, da predstojniki organizacijskih enot črtajo določen del dejavnosti njihove enote, sredstva pa je mogoče prerazporejati.

Vizija, poslanstvo in cilji so začetna točka vsake organizacije. Vzpostavitev vizije zagotavlja vsakemu zaposlenemu v organizaciji smer, ki ji naj sledi v vseh poslovnih procesih. Glede na kontekst je mogoče temeljno vizijo neke organizacije jasno in eksplicitno artikulirati, vendar, če je kontekst bolj zapleten (kot npr. velika funkcionalna področja v javnem sektorju), je verjetno, da bo imela zadevna organizacija več kot en jasen cilj. Tako številna poslanstva niso jasno razločna in lahko pride s strani različnih udeležencev do kontradiktornih pogledov, kar terja čas, da pride do poenotenja. Prav tako velja, da je izraženo poslanstvo organizacije najbolj uporabno, če gre za relativno kratko sporočilo, ki uporablja enostaven in neposreden jezik.

Organizacija si mora odgovoriti na nekatera vprašanja, ki jih je mogoče vključiti v organizacijski okvir. Ta zadeva poslanstvo, ki zajema razloge organizacijskega obstoja, vizijo, ki opiše idealno stanje, ki ga želi doseči organizacija v prihodnosti, vrednote povedo, za kaj se organizacija bori, kakšno je njeno prepričanje in obnašanje, cilji povedo, kaj se želi doseči. Načrti in strategije določajo način, kako doseči cilje in vizijo organizacije (Kernaghan 2000b, 54).

Slika 6.3.1: Poslanstvo, vizija, vrednote, cilji in strategije



Vir: Kernaghan (2000b: 54).

Strateški menedžment ima tri ključne značilnosti, določanje večletnih ciljev, razvoj implementacijskih mehanizmov za doseg ciljev in zagotavljanje zadostnih organizacijskih virov za podporo implementacije. Strateški menedžment se veže na menedžment, ki ga vodijo štiri načela: ukvarjanje z dolgoročnostjo, integracija ciljev in nalog v koherentno hierarhijo, spoznanje, da strateški menedžment in planiranje nista samoizpolnjujoča in z eksterne perspektive poudarek ni na adaptaciji okolja, temveč na pričakovanju in oblikovanju okoljskih sprememb (Bozeman in Straussman 1990, 30–33).

Proces strateškega menedžmenta je mogoče identificirati na šestih stopnjah (Nutt in Backoff v Bozeman in Straussman 1990, 37):

- soočanje s preteklostjo, ki omogoča učenje na podlagi preteklih dejanj in posledic ter pomaga oblikovati alternative v prihodnosti;
- inventura, saj je prihodnost odvisna od trenutnih virov organizacije;
- vrednotenje tematik, ki jih mora menedžment glede na zahteve okolja prilagoditi tako, da bodo tematike primerne razmeram v sedanjosti in v bližnji prihodnosti;
- razvoj strategij, ki pa morajo biti skladne z viri;
- implementacija, ki se veže na izvedljivost.

Modeli strateškega planiranja zagotavljajo specifična navodila, kako pristopiti, izvajati in vrednotiti razvoj strateških konceptov. Na primer skupni model poudarja potrebo organizacije

po: strateškem načrtovanju, postavljanju strateških ciljev, zbiranje vnosov zaposlenih, sintetiziranje razvitih idej, razvoj izvedbenega načrta, izvajanje in planiranje ter vrednotenje uspešnosti zastavljenih ciljev na nadaljnje strateško načrtovanje (Chinowsky in Meredith 2000, 3).

Strateški menedžment je postavljanje odločitev o prihodnjih usmeritvah poslovnega sistema in izvajanje teh odločitev. Sestoji iz dveh glavnih sklopov dejavnosti, in sicer strateškega načrtovanja in uresničevanja strategij. V okviru strateškega načrtovanja organizacija izhaja iz svojega poslanstva in smotra svojega delovanja, opredeli cilje (dolgoročne in kratkoročne) ter določi strategije za doseganje svojih ciljev in poslanstva (Žurga 2004: 50). Strateški menedžment pomeni določanje ciljev in nalog na osnovi dolgoročnosti in sprejetja poteka dejavnosti in potrebne alokacije resursov za izpeljavo zastavljenih ciljev (Chandler v Bozeman in Straussman 1990: 30).

6.4 Naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost in kakovost

Usmerjenost k rezultatom se osredotoča na opredelitev izdelka ali storitve, to je rezultata posameznega procesa, ter daje odgovor na vprašanje, kaj je tisto, kar bo posamezna organizacija in/ali njena enota delala oziroma zagotavljala. Na opredelitev izdelkov oziroma storitev se navezuje tudi opredelitev načina njihovega doseganja, merjenje in opredelitev odgovornosti zanje (Žurga 2001, 50).

Za presojanje delovanja javne uprave je uporaben koncept 3E, ki zajema uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost, čemur se naknadno pridružuje okoljskost in etičnost, kar skupaj tvori 5E koncept. Uspešnost se razume s stopnjo, do katere organizacija realizira zastavljene cilje (Žurga 2001, 82). Gre za merjenje izida, tj. vizije oziroma cilja institucije in ne zgolj proizvodnih učinkov. Kako uspešna je institucija pri doseganju svojih ciljev? Ali institucija udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njen obstoj, ali dela prav? Uspešnost je mnogokrat dosežena preko učinkovitosti institucije (primer: učinek fakultete je diplomant, cilj fakultete pa je kakovostni diplomant, ki bo s svojim znanjem dobil službo in bo uspešen v svojem poklicu - to je izid) (Andoljšek v Setnikar-Cankar 2005, 94). Učinkovitost je merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank (Žurga 2001, 82). Meri stroškovno učinkovitost procesov opazovane institucije. To učinkovitost lahko merimo kot razmerje med številom učinkov in vloženim delom ali vsemi vloženimi proizvodnimi faktorji. Ali je razmerje med

učinki in vložki optimalno, ali se dela prav? Kako učinkovito so uporabljeni človeški viri, kapital in drugi proizvodnji dejavniki? (Andoljšek v Setnikar-Cankar 2005, 94).

Tabela 6.4.1: Pregled in opredelitev posameznih pojmov

Outcome	Izid	Kaže uspešnost in s tem doseganje cilja, širšega od cilja organizacije; izid je družbeno določen smoter delovanja organizacije; kaže vpliv delovanja organizacije na okolje in ovrednotenje delovanja organizacije s strani družbe (npr. stopnja brezposelnosti v regiji, manjši davčni dolg državljanov).
Output	Izložek	Rezultati procesov ali dela organizacije, njen proizvod ali storitev (npr. izdana odločba, diplomant).
Input	Vložek	Proizvodnji dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti (npr. zaposleni, kapital, delovna sredstva).
Process	Proces	Vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izložke (npr. informiranje med različnimi ravni zaposlenih, obdelava podatkov).
Quality	Kakovost	Razlika med pričakovano in v resnici prejeto storitvijo, kot jo zazna uporabnik. Ne gre za sinonim uspešnosti.
Effectiveness	Uspešnost	Pomeni merjenje izida, torej vizije oziroma cilja združbe in ne zgolj proizvodnih učinkov. Ali združba udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njen obstoj, ali dela prav? Uspešnost je mnogokrat dosežena z učinkovitostjo združbe.
Efficiency	Učinkovitost	Meri učinkovitost procesov opazovane družbe. Meri se lahko kot razmerje med številom oziroma vrednostjo storitev in vloženim delom ali vsemi vloženimi proizvodnimi dejavniki. Kako učinkovito so izrabljene zmožnosti ljudi, sredstva in drugi proizvodni dejavniki? Koliko učinkov proizvedemo z omenjenimi sredstvi?

Vir: Andoljšek v Setnikar-Cankar (2005, 93–94).

NJM zahteva menedžerje, ki so kompetentni in predani k zagotavljanju javnih storitev, pri čemer implementirajo takšne politike, ki so (Oehler-Sincai 2008):

- stroškovno nizke - ekonomične;
- maksimirajo output v okviru proračunskih sredstev skozi dobro delovanje - učinkovitost;
- zadovoljijo uporabnike/potrošnike s kvaliteto - uspešnost;
- so videti prijazne, poštene in odkrite - etičnost;
- odprte, ohranjajo javnost dobro obveščeno - odgovornost;
- posvetovalne in upoštevajo prioritete klientov (vključujoč marginalizirane skupine) - odzivnost;
- prilagodljive in izbirajo tisto, ki po njihovem mnenju generira pozitivne outcome in opuščajo tisto, kar je za ekonomijo, družbo in okolje nezaželeno - eklektičnost.

Učinkovito delovanje institucije (izvajanje njene dejavnosti) zahteva čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti ter virov institucije, pri čemer sta možna dva temeljna pristopa (Tavčar v Andoljšek in Seljak 2005, 58):

- usmerjenost k racionalizaciji poslovanja - združba naj zastavljene cilje dosega s čim manjšo porabo vložkov;
- usmerjenost k razvoju in večji kakovosti - združba naj se ob dani porabi virov čim bolj poveča učinke in z njimi zviša stopnjo doseganja ciljev.

Prvi pasivnejši pristop pride do izraza, kadar združba nima možnosti za kvalitativno in vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Lahko rečemo, da se nanaša na učinkovitost, torej potegniti iz vložkov čim več. Drugi dejavnejši pristop skuša čim bolj povečati kakovost in obseg poslovanja institucije. Oba pristopa se dopolnjujeta. Kombinacija za doseg večje učinkovitosti institucije so na eni strani zmanjšanje porabe virov, večja ekonomičnost in produktivnost, na drugi strani pa povečanje kakovosti in doseganje vizije institucije, to pa pomeni uspešnost. Učinkovitost je tehnična mera, kjer z danimi sredstvi enkrat naredimo več, drugič manj, uspešnost pa pomeni tudi družbeno odgovornost do udeležencev, predvsem do države (prebivalcev), ki javnim združbam določa cilje delovanja (Tavčar v Andoljšek in Seljak 2005, 58).

Rezultate je mogoče spodbujati na različne načine (Osbourne in Gaebler 1993):

- s plačevanjem rezultatov, bodisi po postavljeni normi, bodisi za posebne nagrade najbolj uspešnim. Plačevanje je lahko individualno ali pa skupinsko, pri čemer se slednje uporablja predvsem takrat, ko individualno ni mogoče;
- z upravljanjem storilnosti, ki izhaja iz predpostavke, da so problemi, s katerimi se srečuje organizacija v večini povzročeni od zunaj, zato je potrebno dati zaposlenim možnosti, da odpravljajo vzroke manjše produktivnosti izven sebe v širših sistemih;
- s proračunskim spodbujanjem količine in kakovosti storitev, kjer se proračun opredeli za določeno, v naprej opredeljeno količino neke dejavnosti, ali pa se ga oblikuje tako, da se neposredno plačuje posamezen rezultat. Poleg količine se lahko opredeli minimalna kakovost rezultata, ki se plačuje, prav tako se lahko iz njega plačuje le rezultate, ki so zaželeni.

Pogosto se izkaže, da so javna sredstva namenjena predvsem plačevanju opravljenega dela, ne pa plačevanju doseženih rezultatov. Merjenje rezultatov v organizaciji je pomembno področje, saj v nasprotnem primeru velja slednje (Osbourne in Gaebler 1993):

- ob nemerjenju rezultatov ni mogoče razlikovati neuspešnega od uspešnega;
- kadar se ne meri uspešnosti, je ni moč nagrajevati;
- v kolikor se ne nagrajuje uspešne, se verjetno neuspešne;

- ko ni znano, kaj je uspešno, se iz tega ni moč ničesar naučiti;
- če niso poznane napake, jih ni mogoče odpravljati;
- kadar ni mogoče pokazati rezultatov, ni javne podpore.

Spremljanje delovanja rezultatov je nujno za zagotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti, prav tako je koristno za testiranje in izboljševanje prilagodljivosti organizacije (Žurga 2001, 81). Za popolno opredelitev funkcioniranja javnega sektorja je poleg uspešnosti in učinkovitosti potrebno oceniti tudi kakovost storitev. Wholey in Harty (v Andoljšek in Seljak 2005) poudarjata, da je stalno spremljanje kakovosti in drugih rezultatov pomemben element informiranja javnosti, poleg tega z merjenjem identificiramo možnosti nadaljnega izboljšanja storitev. Vsaka združba z visoko ravniyo storitev ima v očeh strank podobo, ki je enkratna in drugačna od drugih. Pogoj za uspešno poslovanje storitvenega podjetja je ponudba kakovosti. Kakovost storitev ocenjujejo porabniki, njihovo zadovoljstvo in razočaranje pa je trenutek resnice, v katerem storitveno podjetje spozna svoje prednosti in pomanjkljivosti (Potočnik 2000, 157). Žurga (2001, 7) opredeli kakovost kot kakovost delovanja in kakovost storitev uprave. Kakovost je razlika med pričakovano in v resnici prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik. Ne gre za sinonim uspešnosti (Andoljšek v Setnikar-Cankar 2005, 93). Pojem kakovost je (Žurga 2001, 34):

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

Kakovost ni namenjena sama sebi, temveč mora biti orientirana na trg. Kakovost določajo uporabniki. Ne sprašujemo o kakovosti proizvoda oziroma storitve, temveč o zadovoljstvu uporabnika z njim. Zadovoljstvo uporabnika je bistvena veličina. Vsak proizvod ali storitev mora biti po funkciji prilagojen zahtevam in pričakovanjem uporabnikom, nič več in nič manj (Vujošević 2000, 10). Kakovost je skladnost med pričakovano in dobljeno storitvijo, kar pomeni, da je kakovost premosorazmerna z zadovoljstvom uporabnikov. Novejše definicije pa upoštevajo številne druge elemente (zadovoljstvo zaposlenih, vpliv na družbo, vpliv na okolje) (Virant 2003, 68). Kljub temu pa se je potrebno zavedati, da pretirana zahteve oziroma obremenitve

ponudnikov javnih storitev lahko povzročijo kontraproduktivne učinke (npr. manjša kvaliteta storitev), prav tako mora uporabnik upoštevati omejitve, ki mu jih postavlja javni interes.

6.5 Ekonomičnost

Pri ekonomičnosti primerjamo porabljenih sredstev z generiranimi rezultati, pri čemer prva zajemajo vse proizvodnje dejavnike, potrebne za generiranje javnih dobrin in storitev. Proizvodni dejavniki so različni in jih običajno prikažemo kot vrednostno izražene potroške delovnih sredstev, predmetov dela in kapitala. Tako dobimo primerjavo med proizvedeno količino dobrin in storitev ter stroški, nastalimi pri generiranju. Kazalnik ekonomičnosti je razmerje med porabljenimi sredstvi in učinki (Pučko in Rozman 1992, 275). Ekonomičnost poslovanja je mera učinkovitosti, izražena kot fizično razmerje med proizvodnjo in porabljenimi sredstvi oziroma vrednostno razmerje med prihodki in odhodki (Turk in Melavc 2001, 515).

V javnem sektorju je pretežen del organizacij, še posebej pa javna uprava, proračunski porabnik, kar pomeni, da se poudarja porabo denarja, ki ga ta prejme iz proračuna. Malo je organizacij javnega sektorja (npr. javna podjetja), ki sama na trgu pridobivajo celoten javni dohodek za delovanje, ali celo ustvarjajo presežek (Cohen 1998, 102). Javna uprava kot proračunski porabnik pretirano poudarja trošenje sredstev, pridobivanje pa je zanje v veliki meri neznanka oziroma izjema, kar še toliko bolj velja glede razmišljanja o ustvarjanju dobička (Osbourne in Gaebler 1993). To sovpada s teorijo agentov, kjer birokrati pri sprejemanju proračuna težijo k maksimizaciji proračunskih sredstev za svojo organizacijo. Slednje dokazujejo na podlagi stroškov preteklih let in programov, ki jih morajo izvesti. To pomeni, da sredstva marsikdaj neracionalno trošijo, saj le s tem pridobijo ugoden proračunski izplen. Nenazadnje tudi država, ki določa regulativo, ne stimulira varčevanja ali ustvarjanja dobička, saj gredo morebitni presežki v integralni proračun, prav tako ni dovolj razvita podjetniška miselnost uradnikov in birokratov.

Povečevanje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave s povečanjem usmeritve k pridobivanju denarja je ena od produktivnih tendenc v prilagajanju javnega sektorja sodobnim razmeram in potrebam. V kolikor se podrobneje analizira dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna države, se pokaže, da obstoji vrsta dejavnosti, ki jih je mogoče prodajati.

Za slednje morajo obstajati trije pogoji (glej Osbourne in Gaebler 1993):

- da gre za zasebne dobrine, torej takšne, ki koristijo le tistemu, ki jih uporablja;
- da se tiste, ki jih ne plačujejo, lahko izključi iz uporabe;
- da je zbiranje sredstev uspešno oziroma so neto koristi med prihodki in stroški zbiranja.

S tem se zagotovi pravičnejše neposredno plačevanje za koriščenje storitev, namesto posredno z davki, kljub temu pa ima država ustrezne mehanizme (npr. subvencije), da poskrbi tudi za tiste, ki si morebitnih storitev ne morejo plačevati sami.

Nekatere smernice, ki lahko spodbudijo menedžerje v javnem sektorju k pridobivanju denarja, so (Osbourne in Gaebler 1993):

- posamezniki in oddelki, ki prihranijo proračunski denar oziroma pridobijo dodaten denar, morajo biti za to nagrajeni, in sicer tako, da jim ostane celoten prihranek, ali pretežen del tega. Prihranek pa naj se ne porabi zgolj za plače, temveč tudi za naložbe, boljše delovne pogoje ...;
- organizacije morajo imeti poseben sklad za financiranje inovacij, iz katerega menedžerji posameznih enot lahko dobijo ugodna posojila za uvajanje inovacij;
- povečati je potrebno delež javnih gospodarskih družb, ki poslujejo po tržnih načelih, pri čemer je mogoče dejavnosti razdeliti v takšne, ki prinašajo dobiček, ki se pokrivajo, a ne prinašajo ne dobička ne izgube in takšne, ki se ne prekrivajo;
- uvesti sistem evidenc, ki omogočajo ugotovitev pravnih stroškov posamezne vrste storitev ali proizvodov, saj brez poznavanja posameznih vrst stroškov ni mogoče realno oceniti dobiček, rentabilnost, stroške podjetij ...

Ekonomičnost terja, da so porabniki proračuna stimulirani zaradi varčevanja pri proračunski porabi, zniževanja stroškov poslovanja in povečanja produktivnosti dela. To ne sme biti v škodo slabše kakovosti storitev, kar se preprečuje z ustrezno določenimi standardi. Potrebno je imeti vpogled v podrobnosti poslovanja (npr. računovodstvo, cene, računi, kalkulacije, poročila). Za pridobivanje denarja morajo biti menedžerjem podeljene pristojnosti in odgovornosti upravljanja s finančnimi sredstvi, za kar pa je potrebno imeti takšno regulativo na področju proračunske politike, ki to omogoča. Regulativa v preteklosti ni bila naklonjena k večji avtonomiji menedžmenta, vendar so različni dejavniki (npr. naftna kriza, informacijska tehnologija ...) doprinesli k korenitejšim reformam tega področja.

Bistvene reforme s področja proračuna zadevajo spremembe, ki vključujejo premik od enostavnega linijskega proračunskega financiranja pod centralno oblastjo k programskemu financiranju, ciljno usmerjenemu proračunu, pogodbenemu izvajanju, bolj podjetniško usmerjenemu proračunu, pogodbeništvu ali lizingu s privatnim sektorjem, merjenju uspešnosti in učinkovitosti, spremenjenim računovodskim standardom in fiskalni decentralizaciji. Te reforme

vplivajo na pravila in procese proračunske formulacije, avtorizacije, implementacije, poročanja in v širšem smislu tudi upravljanja z javnimi izdatki na način ustrezne zagotovitve javnih storitev (glej Rubin in Kelly 2005, 563).

Premik od linijskih postavk proračuna k ciljno usmerjenemu proračunu z merljivimi rezultati običajno rezultira v izvajanje pogodbenih obveznosti, kjer se določijo rezultati ali obseg kvalitete določenih storitev glede na obseg nakazanih sredstev. Pomembnost takšnega pristopa v proračunu je ta, da se zagotovi menedžerjem fleksibilnost pri uporabi javnih sredstev na način, ki omogoča uspešno alokacijo resursov za doseganje zastavljenih ciljev (Rubin in Kelly 2005, 564). Pri sprejemanju pravih odločitev morajo imeti menedžerji zanesljive informacije, ki jih omogočajo vpogled v posamezne oddelke in druge strukture javnega sektorja ter programe in druge aktivnosti, ki se izvajajo. To jim omogoča, da določeno področje okrepijo z resursi, ali pa mu zmanjšajo sredstva in nenazadnje tudi ukinejo program ali oddelek, če se izkaže, da je nepotreben oziroma da gre za podvajanje dejavnosti, prav tako je mogoče razbrati, kako učinkoviteje izrabiti finančna sredstva. Ustrezno računovodstvo izboljša učinkovitost alokacije resursov, saj omogoča identificirati, koliko se zares porabi na programih, saj je brez teh informacij težko vedeti, ali je program predrag oziroma se zanj premalo troši. Poveča se transparentnost porabe sredstev z namenom večje odgovornosti in izboljšane alokacije resursov.

Država mora biti glede finančnega stanja transparentna zaradi štirih razlogov:

- za določanje splošne finančne pozicije države;
- možnosti ocenjevanja učinkovitosti države in njene nadaljnje sposobnosti zagotavljanja obstoječe ravni javnih storitev;
- predvidevati čas in obseg denarnega toka ter morebitnega prihodnjega zadolževanja;
- oceniti sposobnost države pri izpolnjevanju njenih kratkoročnih in dolgoročnih obveznosti.

Nadzor nad financami ne sme preverjati zgolj odgovornega ravnanja s sredstvi, temveč zadeva tudi odgovornost za rezultate, in sicer (Kernaghan 2000b, 51–52):

- finančno nadzorstvo;
- ustreznost sistema finančnega upravljanja in postopkov;
- varovanja javne lastnine;
- ekonomičnost in učinkovitost v upravljanju s finančnimi, človeškimi in fizičnimi resursi;
- merjenje, poročanje, ocenjevanje in korektivne ukrepe za izboljšanje učinkovitosti;

- skladnost z sprejeto zakonodajo in politikami

Država mora biti odgovorna pri finančnem upravljanju, kar omogoča realistično primerjavo med planiranim in dejanskim finančnim stanjem. Transparentno računovodstvo in finančna odgovornost nista dovolj, sta le sredstvo za boljše upravljanje z davkoplačevalskimi sredstvi.

6.6 Avtonomnost in pooblašanje

Oblike avtonomije je mogoče razločiti po treh oseh, in sicer obsegu agregiranega števila tematik, ki jih kontrolira avtonomna entiteta, globina (obseg) kontrole, ki je entiteti priznana in odnos do avtonomije na geografski osi, kar pa ni premočrtno in gre pri medsebojni relaciji oblik avtonomije za fleksibilen pojem, kjer je lahko relativna avtonomija med oblikami večja ali manjša (Tkacik 2008, 370–374).

Poznamo osebno, ki zajema pravice in svoboščine posameznika, kulturno, ki se nanaša na določeno ali kulturno ali jezikovno skupino, funkcionalno, ki zadeva decentralizacijo kontrole nad posameznim funkcionalnim subjektom, administrativno, ki obsega niz funkcionalnih avtonomij in ima omejeno regulatorno moč, nadrejena pa ji je legislativna avtonomija, ki poseduje zakonodajno moč (Tkacik 2008, 370–374).. Na javno upravo se prvenstveno veže administrativna in funkcionalna avtonomija, pri tem pa nekateri avtorji uporabljajo za obe skupen izraz administrativna avtonomija oziroma gledajo na funkcionalno kot del administrativne. Zakonodajni okvir je tisti, ki je nadrejen in od tega so prvenstveno odvisne ostale navedene avtonomije. Pravna norma je tista, ki podeljuje javni upravi avtonomijo.

V javnem sektorju razlikujemo dva tipa avtonomije, prva je operativna avtonomija, ki zajema upravljanje s finančnimi viri, upravljanje s človeškimi viri, interno organizacijo in razporeditev nalog. Učinkovit sistem operativne avtonomije omogoča organizacijskim enotam večjo fleksibilnost pri porabi proračunskih sredstev, možnost konsolidacije različnih virov v proračunu, pravico do uporabe dela ali vseh prihrankov, zmožnost ustvarjanja in porabe dodatnih prihrankov in fleksibilnost pri spreminjanju organizacijske strukture (Setnikar-Cankar 2009, 124).

Podobno ga definirata Struiveling in Turksema (2005, 62), po katerem sistem operativne avtonomije, ki je učinkovit, omogoča organizacijskim enotam:

- zmožnost ustvarjanja in pravico porabe vseh ali pretežnega dela dodatnih dohodkov;
- večjo fleksibilnost porabe proračunskih sredstev ob koncu leta, ki vključuje pravico prenosa neporabljenih proračunskih sredstev v naslednje proračunsko leto (obdobje);

- možnost konsolidacije različnih virov v skupnem proračunu, kar omogoča prelivanje sredstev in njihovo optimalno uporabo;
- fleksibilnost pri spreminjanju organizacijske strukture, pri politiki zaposlovanja in samostojnost pri zaposlovanju določenega osebja pod določenimi pogoji;
- možnost delne ali celotne porabe prihrankov, ki jih proračunski uporabnik ustvari z racionalnim poslovanjem

Druga vrsta je strateška avtonomija, ki vključuje možnost predlaganja in sodelovanja pri odločanju o vsebini delovanja, odločanje o prednostnih nalogah in izbiro metod pri zagotavljanju storitev (Setnikar-Cankar 2009, 124).

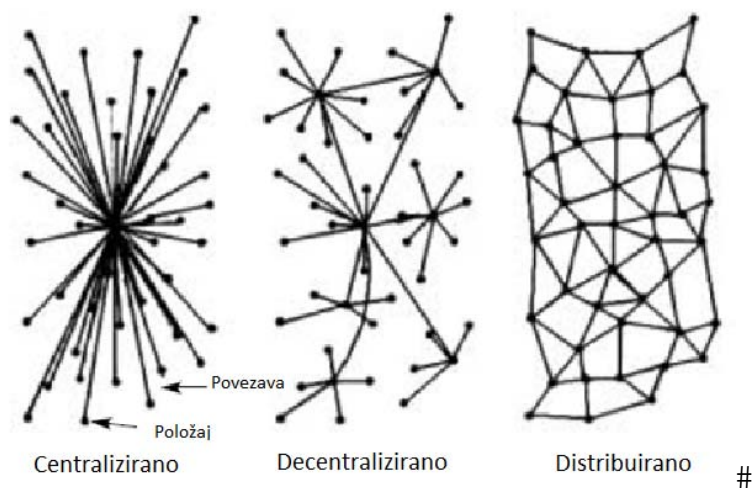
Odločanje kot končna posledica temeljne dejavnosti upravnih strokovnjakov mora potekati avtonomno, da lahko govorimo o odgovornosti na eni strani in o demokratičnosti, samoiniciativnosti, ustvarjalnosti in spodbudah na drugi strani. Notranja demokracija pa ne more biti večja brez večje odprtosti in manjše zunanje avtonomije organizacij. Demokratizacija odločanja izhaja iz načel politične enakosti, reprezentiranja z delegiranjem, strokovne pristojnosti in učinkovitosti. (Rus v Kovač 2000, 288)

Javna uprava je kompleksen sistem, usmerjen k mnogim ciljem. Uspešno in učinkovito delovanje večciljne organizacije zahteva decentralizirano organizacijsko strukturo, kjer zaposleni v decentraliziranih strukturah izvajajo in odločajo o avtonomnem delokrogu zadev, saj ti praviloma posedujejo specialna znanja na določenem področju in znajo opraviti naloge bolje od nadrejenih. Gellatly in Irwing (2001, 235) pravita, da avtonomija na delovnem mestu pomeni, da zaposleni izvajanju diskrecijo pri opravljanju nalog in so pripravljeni sprejemati zmerno tveganje pri svojem delu, pri čemer ob neuspehu niso sankcionirani. Avtonomnost izvajanja in odločanja posameznikov je posledica delegiranja, pri čemer se lahko slednja izpelje šele takrat, ko ima organizacija izoblikovano organizacijsko strukturo in ko so naloge porazdeljene. Delegiranje je proces, kjer menedžerji dodeljujejo sodelavcem »pristojnosti za delovanje in sprejemanje odločitev na posameznih področjih v organizaciji. To je način osvobajanja ljudi izpod preostrega nadziranja birokratskih organizacij, dajanja določene stopnje svobode pri usmerjanju svojih aktivnosti – kreativne energije, sodelovanju in soodločanju o pomembnih stvareh, spodbujanja prevzemanja odgovornosti v organizaciji ter dajanja možnosti za zadovoljevanje socialnih in osebnih potreb posameznikov.« (Možina) Prenos pristojnosti pomeni redistribucijo funkcij in pristojnosti za sprejemanje odločitev od centralnih enot (vlada, ministrstva) na nižje

organizacijske enote. Slednje omogočajo vodstvenim delavcem večjo fleksibilnost in avtonomijo pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela z namenom povečanja učinkovitosti in boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov (Setnikar-Cankar 2005, 123).

Avtonomija odločanja in delovanja je določena glede na organizacijsko strukturo in opredeljene funkcije posamezne enote. V osnovi poznamo centralizirano z manjšo in decentralizirano organizacijsko strukturo z večjo avtonomijo. Pridružuje se ji tudi mrežna struktura, ki ima prav tako značilnosti decentralizirane organizacije, vendar pa so odnosi veliko bolj prepleteni, prav tako je avtonomnost odločanja in izvajanja veliko bolj fluidna in stohastična (glej sliko 6.6.1).

Slika 6.6.1: Odločanje v organizaciji



Vir: Bourgon (2009, 325).

Avtonomija pa se ne veže le na tiste, ki zagotavljajo javne storitve, temveč tudi na njegove uporabnike. Kadar ti nastopajo v vlogi obeh (uporabnika, ponudnika) oziroma se z njima močno identificirajo, so še posebej zavzeti za učinkovito in uspešno opravljanje javnih storitev. Rus (2003, 6) ugotavlja, da je za današnji čas značilen proces delegiranja vse večjega števila upravljaljskih funkcij iz države na entitete civilne družbe, pri čemer je prenos nujen najprej zaradi tega, ker je potrebno razbremeniti preobsežne regulativne funkcije države, drugič pa zaradi tega, ker z boljšo izobrazbo in z boljšo internetno povezanostjo prebivalcev skokovito naraščajo njihove samoregulativne zmogljivosti. Avtonomija izvira iz ideje, da je oblast preveč oddaljena, in birokracija preveč hierarhična, kar je nesprejemljivo za demokratičen režim, zato je potrebno ljudi pooblastiti, da bodo lahko sami odločali o svojem življenju, ali kot posamezniki,

ali v okviru skupnosti (Handler v Peters in Pierre 2009, 10). Lokalne skupnosti imajo več posluha in so bolj zavzete za svoje lokalne uporabnike javnih storitev, bolje razumejo in rešujejo njihove probleme, so bolj prilagodljive, kreativne, cenejše, učinkovitejše pri uresničevanju standardov vedenja in se osredotočajo na sposobnosti prejemnikov storitev. Oblast ne more prisiliti posameznikov oziroma skupnosti, da prevzame odgovornost nad določenimi področji, lahko pa strukturira zadeve na način, ki to omogočajo (Osbourne in Gaebler 1994), prav tako s tem pomembno prispeva h graditvi močnega odnosa med civilno družbo in državo ter posledično dolgoročne pozitivne koristi.

Uravnavanje razmerij med državo in civilno družbo lahko imenujemo sociopolitično vladanje (upravljanje), kjer gre za vzpostavitev uravnoveženega razmerja med sistemsko in societalno integracijo, pri čemer je sistemska integracija temeljna naloga države, societalna integracija pa preko sodelovanja, samoregulacije celotnega družbenega dogajanja in izražanja artikuliranih odnosov ostaja temeljna funkcija civilne družbe, pri čemer gre za dva procesa (Rus 2001, 98–99):

- vključevanje (kooptiranje) predstavnikov civilne družbe v organe javnih organizacij, ki poteka predvsem v državah, ki imajo tradicijo in uveljavljanje institucionalnih sistemov upravljanja. S tem se dosega večja odzivnost javne uprave na zahteve in potrebe civilne družbe;
- prenašanje (delegiranje) določenih funkcij javne uprave na civilno družbo, ki poteka preko kvazi-avtonomnih nevladnih organizacij. Gre za hibridne oblike organizacije s kombiniranimi viri financiranja (proračunsko, koncesijsko ali kombinirano) in lahko delujejo kot pogodbene organizacije, javni regulatorni organi zunaj državnih resorjev, prostovoljne človekoljubne organizacije ali javna podjetja. Širijo se predvsem v državah, kjer je prisotno veliko nezaupanje v prejšnje oblastne organe (spolitiziranost, korupcija).

Obe metodi sociopolitičnega reguliranja sta zelo uspešni pri uveljavljanju partnerskih razmerij med državo in civilno družbo. Hkrati pa sta obe metodi tudi zelo izpostavljeni deviantnim aplikacijam. Tako lahko prenašanje funkcij iz državnih na nevladne organizacije vodi v popolno neučinkovitost le teh, zlasti v primerih, ko državni organi hkrati s prenosom svojih funkcij ne prenašajo na organizacije civilne družbe ustreznih pooblastil in proračunskih sredstev (Mackey v Rus 2003, 7).

6.7 Decentralizacija

Avtonomija in decentralizacija sta povezana pojma, pri čemer se prvi prvenstveno nanaša na odločanje in izvajanje avtonomije posameznikov, medtem ko se pojem decentralizacije veže na strukturo organizacije in njene dele. Decentralizirana struktura je tista, ki vpliva in določa delovanje subjektov, prav tako so subjekti tisti, ki lahko vplivajo na strukturo, ki se jim mora ustrezno prilagoditi. Pusić (2002, 135) decentralizacijo označuje kot vsako slabljenje vpliva določenega centra nekega organiziranega sistema na dele tega sistema. Avtonomija poteka v okviru določenega sistema, zato bistveno spreminjanje avtonomije običajno (racionalno) zahteva spremembo nekega organiziranega sistema, pri čemer naj bi decentralizacija šla v smeri večje avtonomije. To pa ne pomeni, da povečana decentralizacija sama po sebi zagotavlja večjo avtonomijo, je pa neizbežen spremljevalec, saj je javna uprava legalna institucionalizirana tvorba, kjer avtonomija zahteva ustrezno organizacijsko obliko, nenazadnje pa se tudi sodobna družba vedno bolj institucionalizira.

Pri (de)centralizaciji je mogočih več pristopov in ne obstaja »čistih« modelov v teoretičnem smislu, saj v praksi obstajajo različne vrste in oblike decentralizacije, pri čemer lahko v vsakem konkretnem primeru zasledimo prekrivanje centralističnih in decentralističnih elementov oziroma prevlado enih ali drugih (Godec v Grafenauer 2000, 73). Izpostavimo lahko tri ključne oblike decentralizacije, in sicer teritorialno, upravno in politično.

Teritorialna decentralizacija ustvarja regionalne in lokalne upravne organizacije omejenega obsega v večji ali manjši meri, neodvisno od centra, zaradi česar se lahko veliko lažje podvrže različnim nadzornim vplivom, posebej v krogu tako imenovanih lokalnih zadev (Pusić, 2002, 136). Najtesneje korelira s pojmom lokalne skupnosti, saj je rezultat teritorialne organizacije skozi zgodovinski razvoj in tradicijo, politiko države, geografsko pogojenost in ostale elemente, s čimer se želi doseči racionalnost delovanja.

Upravna decentralizacija zajema prenašanje upravnih funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele, kjer se prenašajo tri temeljne funkcije (izvrševanje, odločanje in kontrola) v različnem obsegu, pri čemer je od tega obsega odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov. S stališča prenosa funkcij se pri lokalni samoupravi v prvi vrsti prenaša funkcije odločanja, čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Poleg omenjenih funkcij se prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje prejšnjih dveh, medtem

ko se del kontrole, čigar funkcija je zagotoviti ustrezno delovanje vseh enot lokalne samouprave, zadrži v centru (Trpin 1998, 186–187).

Politična decentralizacija se nanaša na decentralizacijo upravljanja, kjer prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo odločitve neposredno ali preko organov lokalne samouprave, pri čemer je ključno vprašanje lokalne demokracije v tem, kakšne možnosti imajo prebivalci lokalne skupnosti za sodelovanje pri lokalnih odločitvah (Grad v Brezovnik in Oplotnik 2003). Pri tem ima necentralni organ pravico (v okviru ustave in zakonov) posamezne odločitve sprejemati samostojno, pri čemer jih centralni organ ne more odpraviti ali spremeniti (Lukić v Grafenauer 2000, 73).

Obstajajo različne opredelitve decentralizacije v javnem sektorju, pri čemer lahko navedemo centralizirano-decentralizacijo, kjer center ohranja nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in pravila delovanja, medtem ko decentralizacija pomeni več globalnega centralnega nadzora (strateška decentralizacija) in več avtonomije ter dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot. Decentralizacija zajema finančni, upravljavski in organizacijski vidik. Prav tako lahko govorimo o notranji decentralizaciji, ki pomeni povečano avtonomijo notranjih organizacijskih enot, ali zunanji, kjer gre za delovanje določenih nalog izven dotedanjih obstoječih organizacijskih enot in praks delovanja (Setnikar-Cankar 2005, 122)

Organizacijska oblika je temeljna strukturna karakteristika, ki določa posamezne vrste prioritete, aktivnosti in spodbude, ne glede ali gre za javno ali privatno organizacijo (Lynn in Hill 2009, 175). Opisuje, kako se naloge in odgovornosti alocirajo med posameznike in kako so ti grupirani skupaj v direktorate, službe, oddelke itd. Struktura določa uradne odgovornosti in definira ravni hierarhije, prav tako določa razpon oziroma obseg odgovornosti, ki pripade na posameznega menedžerja. Organizacije izbirajo različne načine strukturiranja glede na strateške cilje, vendar pa to ne pomeni, da organizacije z različno strukturo podobnih (istih) ciljev niso sposobne doseči (OECD 2009, 105). Kar zadeva organizacijsko strukturo je osrednja ideja NJM v tem, da mora biti uprava namesto velikih birokratskih organizacij disagregirana v manjše operativne enote, ki jih vodi menedžment, zaposlen na pogodbeni osnovi (Lynn in Hill 2009, 175).

V preteklosti so bile organizacije centralizirane in visoko hierarhične (z veliko organizacijskimi ravni) nekaj običajnega. Prevladovala je visoko razvita in zapletena mehanska tehnologija. Računalniška podpora je še bila nerazvita, komuniciranje pa počasno in drago, proizvodnja

informacij pa draga in zahtevna. Zaposleni so bili slabo usposobljeni za delo in še slabše za upravljanje. Povečevanje produktivnosti je temeljilo na povečevanju delitve dela, zaposlene je bilo po prepričanju nadrejenih potrebno k delu priganjati. Ustanove sodelovanja zaposlenih pri odločanju v organizacijah so bile še nerazvite. V takšnih razmerah je bila pričakovana mehanicistična organizacijska struktura (glej tabelo 6.7.1), kjer gre za centralizirano organizacijo, ki je antipol organski organizacijski strukturi oziroma decentralizirani organizaciji.

Tabela: 6.7.1: Razlike med mehanicistično in organsko organizacijsko strukturo

MEHANICISTIČNA	ORGANSKA
Večja stopnja centralizacije, odločanje koncentrirano na vrhu	Večja stopnja decentralizacije, odločanje je razporejeno po organizaciji
Relativno zaprta do vplivov okolja, poskuša jih minimizirati in zmanjšati negotovost	Relativno odprta do vplivov okolja, se jim prilagaja
Delovna opravila so ločena na majhne specializirane dele, visoka specializacija	Delovna opravila se sproti prilagajajo glede na izkušnje zaposlenih
Precejšnja formalizacija aktivnosti	Manjša formalizacija aktivnosti
Veliko število pravil, stroga hierarhija avtoritete in nadzora	Malo število pravil, minimalna hierarhija avtoritete in nadzora
Naloge so zelo definirane ter jasno opredeljene in specificirane v organigramu in predpisih, tehnične metode so predpisane	Poudarek je na specifičnih nalogah in medsebojni povezanosti nalog
Definiranost delovnih opravil se spreminja izjemoma	Procedure so splošne, člani organizacije prevzemajo odgovornost za izvršitev nalog, ne glede na status ali vlogo, ki jo imajo
Vir moči je položaj	Vir moči je znanje in strokovnost
Znanje in nadzor nad delom sta centralizirana	Znanje in nadzor sta razporejena po vseh ravneh organizacije
Komuniciranje je navpično od zgoraj navzdol	Komunikacije so odvisne od tega, kje je potrebna informacija in imajo obliko informiranja in svetovanja
Tendence po fiksni strukturi	Stalno prilagajanje strukture novim razmeram
Koordinacija je dosežena predvsem s hierarhijo in administrativnimi postopki	Koordinacija je dosežena z različnimi sredstvi in medsebojnim sodelovanjem, pomembno je izvrševanje nalog in ne toliko lojalnost in poslušnost

Vir: Kavčič (1991, 185).

Takšen mehanistični pogled na funkcioniranje organizacije je v nasprotju s kompleksnostjo današnje soodvisnosti sveta. Razumevanje organizacij kot tehničnih procesov oziroma mehanistično dojetje zanemarja človeški vidik organizacije in spregleda dejstvo, da so cilji in naloge, ki jih morajo organizacije izpolnjevati, precej bolj kompleksne, negotove in težje (Morgan 2003, 27). V 21. stoletju potrebujemo novo metaforo za organizacijo. Moderno organizacijo je zato ustrezneje povezovati z organskim sistemom, ki je v nenehni interakciji s svojim okoljem, pri čemer je interakcija osnova za njeno preživetje (Sporn v Burgon 2009, 323).

V praksi obstojijo številni tipi organizacijske strukture, pri čemer so najpogostejše funkcionalna, tematska, matrična in sploščena struktura (OECD 2009, 106). Sodobne oblike struktur segajo vse od horizontalnih, procesnih, timskih struktur do virtualnih mrež (Dimovski 2004, 808).

Funkcionalna struktura je zgrajena glede na delitev dela (nalog) in temelji na prepričanju, da specializacija pomeni večjo učinkovitost in daje rezultate. Njene pozitivne značilnosti so osredotočanje na odgovornosti (obveznosti) zaposlenih, uspešnost, izboljšave in inovativnost znotraj oddelkov, sinergijska interakcija znotraj oddelkov, manjša stopnja premeščanja, saj so zaposleni eksperti za svojo funkcijo, lažje upravljanje in bolj učinkovit razvoj kompetenc zaposlenih. Negativne strani so, da funkcijska struktura ustvari ozko perspektivo organizacije med svojimi člani, kjer je težje uresničevati (prepoznati) skupne cilje, komunikacija med oddelki je otežena glede na interese skupin. V takšni strukturi toliko bolj pride do izraza koordinacijska sposobnost in določanje ciljev s strani menedžmenta.

Tematska struktura pomeni osredotočanje na rezultate in večjo usmerjenost proti uporabnikom javnih storitev in njihovem zadovoljstvu, lažje je identificirati odgovornost za rezultate, prav tako spodbuja razvoj menedžerskih sposobnosti znotraj organizacije. Na drugi strani pa pride do večjih administrativnih stroškov, saj je potrebnega več osebja, možnost neskladij v procedurah in politikah na ravni celotne organizacije, in nezadovoljstvo uporabnikov, če imajo ti pri zadovoljevanju lastnih potreb opraviti s preveliko oddelki.

Matrična organiziranost pomeni ustanovitev skupine, ki se tvori glede na projekte, ki lahko zadevajo eno ali več oddelčnih področij v organizaciji. Zaposleni delajo v skupini, da dosežejo cilj projekta. Gre za vzporeden sistem organizacije, ki se tvori poleg že obstoječe organizacijske strukture, zato imajo zaposleni običajno več nadrejenih (enega v okviru obstoječe strukture in dodatno glede na projekte). Prednost matrične organiziranosti je večji pretok informacij in lažja koordinacija njihovih ciljev s skupnimi cilji organizacije, prav tako se poveča stroškovna učinkovitost in fleksibilnost. Na drugi strani pa je za zaposlene konfuzno, če imajo več nadrejenih, prihaja do konfliktov med osebjem in glede razdelitve proračunskih sredstev, potrebnih je več sestankov pri izmenjavi informacij. Delo v matrični strukturi lahko povzroči velik pritisk na zaposlene v funkcijskem delu organizacije, zaradi česar trpi kakovost storitev.

Sploščena struktura je odziv na neučinkovitost, do katere pride pri rasti obsega in množenja organizacijskih ravni. V odpravo teh disfunkcij pride do procesa downsizinga, ki pomeni odstranjevanje ene ali več hierarhičnih ravni srednjega menedžmenta, delegacija odločanja na

nižje ravni, kjer so zaposleni bližje uporabnikom. Cilj omenjenega procesa je zmanjšanje stroškov, zaradi manj menedžerskega kadra pa lahko pride tudi do večje obremenitve zgornjega menedžmenta. Se pa danes v veliki meri kompenzira z dobro računalniško in informacijsko podporo, ki omogoča menedžmentu večji razpon kontrole in lažje odločanje pri sprejemanju odločitev.

Številni različni dejavniki lahko omejijo izbiro organizacijske strukture zaradi kombinacije različnih dejavnikov, kot so obseg aktivnosti, kompleksnost regulatornega okvira, obseg organizacije in stopnja specializacije ter zunanje okolje. Prav tako se dejavniki neprestano spreminjajo, zato se jim mora organizacija pri doseganju ciljev prilagajati. Ne le struktura, tudi način, kako se zaposleni obnašajo do svojih sodelavcev, še posebej pa stil, kako menedžment vodi organizacijo, precej pomembno prispeva k doseganju organizacijskih ciljev. Današnje izkušnje v svetu kažejo, da so decentralizirane organizacije prilagodljivejše fleksibilne, uspešnejše, inovativnejše, odnosi med zaposlenimi so boljši (Osbourne in Gaebler 1993). Uspešne organizacije so tiste, ki težijo k manjšim in samostojnim organizacijskim enotam, oblikujejo projektne skupine, zmanjšujejo koordinacijske in posvetovalne organe, natančno opredeljujejo odgovornosti in zmanjšujejo obseg štabnih funkcij. Trend je ustanavljanje organizacijskih enot (npr. agencij) znotraj javnega sektorja, ki skrbijo za zagotavljanje storitev, vendar so od javnega sektorja oddvojene in niso neposredno v njegovi organizacijski pristojnosti (Setnikar-Cankar 2005, 123).

Če »avtonomne« enote (npr. javne agencije) pričakujejo, da bodo dobile več policy usmeritev od njihovih uporabnikov, torej od spodaj, potem to tudi pomeni, da bo manj koherentnosti ter manj centralnega in političnega nadzora. Dejansko lahko na centraliziran nadzor gledamo kot na nelegitimen, saj lahko zoži odzivnost agencij, hkrati pa decentralizacija lahko oslabi standarde politične odgovornosti in nadzora, kot tudi enako in pravično obravnavo. Gospodarska in družbena modernizacija s svojimi značilnostmi (funkcionalno diferenciacijo, specializacijo, dehierarhizacijo, soodvisnostjo) zahteva vse večjo koordinacijo reševanja problemov v javnem sektorju, torej NJM lahko oslabi zmožnost reševanja problemov z diferenciacijo in fragmentacijo javnega sektorja, zato se kot odgovor ali zdravilo ponuja predvsem transparentnost (glej Brezovšek 2000, 273–274).

Kot posledica dinamike NJM so vlade v številnih OECD državah razdelile velike večfunkcijske oziroma več ciljne organizacije v številne majhne, običajno z eno funkcijo (ciljem), kot so

agencije in drugi avtonomni organi. Ta členitev skozi »agencifikacijo« je rezultat procesa horizontalne in vertikalne specializacije (Verhoest in drugi 2004). Specializacijo v javnem sektorju je mogoče opredeliti kot vzpostavljanje novih organizacij z omejenimi cilji in posebnimi nalogami izven tradicionalnih jedrnih oddelkov s številnimi in različnimi nalogami, z včasih nasprotujočimi si cilji (Pollitt in Bouckaert 2004).

Povečana vertikalna specializacija daje več avtonomije generalnim agencijam, regulatornim agencijam in podjetjem v državni lasti. Vertikalna specializacija pomeni strukturno devolucijo in administrativno decentralizacijo, kjer je avtoriteta in odgovornost delegirana na nižje ravni, organizacije ali položaje v javnih službah (Christensen in Laegreid 2007, 19), pri čemer je pomembno opozoriti, da tukaj ne gre za politično decentralizacijo in prenos avtoritete na funkcionarje. Povečana horizontalna specializacija pomeni diferenciacijo med vlogami in funkcijami vlade, kjer ta nastopa kot lastnik, administrator, regulator, kupec in ponudnik (Boston in drugi v Christensen in Laegreid 2007, 19). Horizontalna specializacija definira, kako je mogoče različne tematike in politična področja združiti ali razdružiti na isti organizacijski ravni (Egeberg 2003). Prav tako je lahko koordinacija horizontalna in vertikalna, pri čemer se reforme NJM v večji meri fokusirajo na vertikalni vidik. Koordinacijo je lažje dosegati znotraj organizacije kot med različnimi organizacijami. Koordinacijo je mogoče doseči z avtoriteto s pristopom top-down, ali na manj formalen način skozi prostovoljno kooperacijo znotraj omrežja, tretja možnost pa so tržni mehanizmi (Pollitt in Bouckaert 2004).

Na podlagi nekaterih preučevanih držav OECD (Francija, Velika Britanija, Švedska, Nizozemska) je moč ugotoviti, da je povečana specializacija in avtonomija javnih organizacij, kot odgovor na ideologijo NJM, v nadaljevanju ključna gonilna sila (dejavnik) kasnejše povečane potrebe po koordinaciji, ostali dejavniki pa so bili mobilizacija klientelističnih skupin, globalizacija in večja povezanost političnih področij, v določenem delu pa tudi želja političnih voditeljev po ponovnem prevzemu politične kontrole. Pri tem so bili kot sredstvo uporabljeni instrumenti trga, omrežja ter hierarhije (Verhoest in drugi 2007).

Tako je potrebno opozoriti, da načelo »enociljne organizacije« z veliko specializiranimi in neprekrivajočimi se vlogami in funkcijami, lahko proizvaja preveliko razdrobljenost, egocentrične avtoritete in pomanjkanje sodelovanja in koordinacije, kar pa ovira uspešnost in učinkovitost (Christensen in Laegreid 2006, 4). Specializacija in diferencializacija ima sicer veliko pozitivnih koristi, vendar pa njena pretiranost vodi v disfunkcije. Pri tem se ponovno

pokaže splošno organizacijsko načelo, da večja specializacija in diferenciacija poveča potrebo po kontroli in koordinaciji.

Nenehno pritoževanje izvoljenih funkcionarjev se tiče odzivnosti administracije na vladne prioritete, to pa predvsem zato, ker gre večina rezultatov, ki so relevantni za državljane in politike preko kontrole enega vladnega oddelka ali agencije (Christensen and Laegreid 2007). Gre za rezultate širokega spektra oziroma takšne, ki so sistemske narave, zato se je potrebno izziva lotiti skozi takoimenovane deljene outcome, kjer ciljev ni mogoče dosežati z izolacijo posamezne agencije, zato morajo slednje skupno koordinirati svoje aktivnosti za dosego skupnih ciljev, postavljenih s strani politike (Cook 2004). Sistemskih rešitev ni mogoče upravljati s strani enega oddelka, temveč je potrebno združiti avtonomne razdrobljene subjekte akterje na način znotrajresorskega in medresorskega usklajevanja. Bourgon (2009, 318) ugotavlja, da je za vlado v današnjem času značilna široka "razpršitev odgovornosti", kjer noben posamezen akter ni možen sam dosežati ciljev, pomembnih za ljudi. Tako vlada vstopa v stik z različnimi akterji pri oblikovanju politik za zagotavljanje storitev, kjer spoznava, da je potrebno deliti moč s tistimi, ki prispevajo k skupnim družbenim rezultatom (Bourgon 2009, 318).

6.8 Konkurenčnost

Konkurenčnost v osnovi izvira iz težnje uporabnika javnih storitev, da skozi neposredno ali posredno plačilo storitve dobi za svoj denar največ. Slednje je po ekonomski teoriji mogoče dosežati le na konkurenčnem trgu, kjer imajo kupci možnost izbirati med velikim številom medsebojno konkurirajočih si ponudnikov, s čimer se oblikuje optimalna cena storitev glede na njihovo ceno. V javnem sektorju sicer ni mogoče ponuditi storitev po tržnih razmerah, saj njihovo konkurenčno zagotavljanje omejujejo institucionalni, politični, ekonomski naravni in drugi dejavniki. V tem primeru govorimo o nepopolni konkurenci, ki je prvenstveno značilnost javnega sektorja, ki skozi NJM v okviru omejenih tržnih pogojev prav tako teži k uvajanju konkurenčnosti.

Cilji konkurence so:

- doseganje učinkovitosti z namenom povečanja blaginje porabnikov in doseganje optimalne alokacije sredstev;
- oblikovanje skupnega trga, kjer je omogočeno svobodno kroženje blaga, storitev, dela, kapitala med javnim in zasebnim sektorjem;

- uveljavljanje trga in konkurence (kar posledično pomeni ugodnejšo ceno, večjo kvaliteto ...) in preprečevanje omejevanja konkurence in nepoštenih načinov konkuriranja;
- krepitev podjetniške dejavnosti, varstvo uporabnikov ter pospeševanje inovacijske in razvojne dejavnosti.

Prednosti konkurence so naslednje (Osbourne in Gaebler 1993):

- najbolj očitna prednost je večja učinkovitost, saj področne raziskave v ZDA kažejo, da je izvajanje javnih storitev v javnem sektorju dražje od izvajanja preko pogodb, kar pa ne pomeni, da je javni sektor nesposoben, temveč je kriva monopolna samozadostnost in odsotnost konkurence, prav tako enake lastnosti veljajo za zasebni sektor, kjer so zasebniki, ki delujejo v monopolnih pogojih precej dražji in enako neučinkoviti kot javni sektor za razliko od tistih, ki so podvrženi konkurenci;
- konkurenca prisili javne ali zasebne monopole, da se osredotočijo na potrebe uporabnikov storitev. Monopolne službe so drage in neodzivne, zato jih konkurenca prisili ne zgolj k pocenitvi opravljanja storitve, temveč tudi k iskanju novih storitev, s katerimi pritegnejo uporabnike. Nekonkurenčni javni službi se ob pojavu konkurence drastično zmanjša njena prisotnost na trgu. Če se želi obdržati, mora izvesti takšne ukrepe, ki ugajajo uporabnikom;
- konkurenca spodbuja inovacije, monopol jih duši. Inovacije vnašajo spremembe v organizacijo in zahtevajo drugačno vodenje zaposlenih, ki pa se spremembam običajno upirajo, saj se bojijo poslabšanja svojega položaja v organizaciji (socialni, statusni, materialni ...) in učinkov, ki jih te prinašajo. Če konkurenca zmanjšuje tržni delež, lahko sproži odpuščanje in so v tem primeru inovacije orodje za iskanje alternativnih načinov ohranjanja delovnih mest;
- konkurenca izboljša moralno in spodbuja ponos zaposlenih v javnih službah. Čeprav se zaposleni upirajo spremembam, pa radi delajo v uspešnih organizacijah. Zaradi tega so pripravljeni sprejemati konkurenco, če to ne ogrozi njihove socialne varnosti, torej radi delajo v podjetjih in organizacijah, ki ne ogrožajo njihove socialne varnosti.

Konkurenca naj bi bila kot instrument NJM ustrezno sredstvo za reševanje problemov, ki jih ni mogla doslej rešiti tradicionalna javna uprava. Poleg monopola naj bi generirala nove priložnosti za bolj učinkovito in bolj ustrezno delovanje družbenih dejavnosti. Potrebno jo je pojmovati širše kot zgolj tržni pojav, saj obstaja tekmovanje aranžmajev mimo tržnih regulativ (Rober v Rus

2004, 9). Konkurencu pri NJM ni razumeti kot klasično pojmovanje med javno upravo in privatnim sektorjem, temveč predvsem kot nasprotje med konkurencu in monopolom. Zato je potreben takšen sistem, kjer se tako privatni kot javni sektor potegujeta za delo na javnih razpisih (Stanonik 1999, 39).

Koncept NJM predlaga izvedbo številnih korakov z namenom odstranitve prevladujoče značilnosti izvajalcev (ponudnikov) javnih storitev ter s prizadevanjem za več virov ponudb, ki se med seboj konkurirajo, pri čemer gre za naslednje (Pečar 2001, 16):

- razdvojitve financiranj od izvajalcev javnih storitev, kar pomeni ločiti planiranje ter specifikacijo zagotavljanja storitev in njihovega financiranja od neposredne organizacije vseh nalog za izvajanje storitev. S tem ko javna uprava obdrži nabavno funkcijo, so dani pogoji za konkurenčno tekmovanje med različnimi dobavitelji oziroma ponudniki storitev;
- z razpisi natečajev ali s tržnimi preizkusi se vzpostavlja režim, pri katerem lahko podjetja v privatni lasti periodično konkurirajo organizacijam javne uprave;
- medupravne pogodbe in interne pogodbe nadomeščajo princip več ponudnikov na tistih področjih, kjer se mora zaradi različnih razlogov ohranjati interno izvajanje storitev znotraj javne uprave;
- financiranje javnih storitev, ki se izvaja glede na doseženo število uporabnikov, onemogoča nenadzorovano nenamensko dodeljevanje proračunskih sredstev organizacijam ali upravam, ki zagotovijo javne storitve. Ta način povezuje financiranje s klienti ali z uporabniki in jim daje možnost, da se sami odločajo in izberejo eno od konkurenčnih izvajalnih organizacij;
- sistem vavčerjev do potankosti uveljavlja financiranje po uporabnikih, s tem ko zagotavlja upravičencem do javnih storitev ekvivalent gotovine - vavčer, ki ga lahko uporabijo za plačilo storitev izbranemu izvajalcu med ponudbo široke palete izvajalcev;
- kontrolo nad izvajalci s strani uporabnikov omogočajo poleg možnih izstopov tudi razna sporočila, kot so pritožbe, volitve, lobiranje, demonstracije ... predvsem v primeru nekaterih lokalnih izvajalnih organizacij;
- polarizacija na javni ali privatni sektor je v makroekonomski strategiji včasih tudi pospeševalni dejavnik za povečanje tekmovalnosti in pogosto pomeni priložnost za javni sektor (npr. ukinjanje prometa z osebnimi vozili v mestnih središčih in nadomeščanje z javnim transportom).

Glede na vrsto trga je konkurenco mogoče razdeliti v naslednje (Barlow v Kavčič in Smodej 2003, 129–130):

- zunanjo tržno konkurenco, za katero je značilno, da nastopa veliko tekmujočih ponudnikov storitev iz različnih sektorjev, tako iz javnega, kot iz zasebnega ali prostovoljnega;
- notranjo tržno konkurenco, kjer se pojavlja mnogo ponudnikov storitev, vendar znotraj javnega sektorja;
- netržne oblike konkurence, kjer lahko gre za postopek evalvacije ponudnikov, ki ga opravljajo strokovnjaki iz drugih podobnih ustanov. Druga oblika pa je vrednotenje ustanov na podlagi kazalcev uspešnosti ali njihovo rangiranje.

Notranji trg, ali kot nekateri imenujejo, kvazi trg, pomeni vpeljevanje notranje konkurence, kjer deli nekega sistema oziroma organizacije konkurirajo med seboj. Predstavlja ustrezen mehanizem za doseganje prednosti NJM. Tako se omogoči povečanje števila storitev brez povečanja števila delovnih mest in zagotavlja organizaciji tako prednosti outsourcinga kot insourcinga.

Outsourcing je proces, s katerim so določeni procesi izvedeni s strani tretjih oseb, pogosto pa se uporablja tudi termin offshoring, kjer je storitev outsoursana izven državnih meja. Insourcing je proces, ki se ga organizacija loti z outsourcingom, potem se organizacija nadalje odloči, da se bo storitev izvajala ponovno s strani njenega osebja. V kontekst spada tudi strateško partnerstvo, ki pomeni, da se dve ali več organizacij odloči pri opravljanju določene naloge, pri čemer gre za vzajemne koristi sodelujočih. Pogodbeni odnosi pomenijo sklepanje medsebojnih pogodb, kjer se učinkovitost ne dosega stihjsko na trgu, temveč slednja izhaja iz pogodbeno vzpostavljenih razmerij, kjer za vse izvajalce veljajo ista pravila z najmanjšo možno mero intervencije države (King v Melian-González in Bulchand-Gidumal 2009, 275).

Globalizacija potiska države v novo vlogo, kjer morajo prilagoditi svoje institucije in funkcije. Tako je danes nemogoče ignorirati dejstvo, da mora javna administracija delovati paralelno z zasebnim sektorjem (Setnikar-Cankar 2006, 45). Slednji sodeluje z javnim skozi različne hibridne oblike sodelovanja. To vključuje oddajanje naročil za storitev zunanjim izvajalcem, poslovno upravljanje javnih dobrin, oblikovanje hibridnih organizacij za delitev rizika in koprodukcija med javnimi in privatnimi agenti (Linden in Rosenau 2000, 1–18). Generično se sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem nanaša na različne načine, skozi katere javna

uprava vključuje podjetniške in neprofitne organizacije za delovanje v skupno dobro in se pogosto označuje s terminom javno-zasebno partnerstvo. Nanj se pogosto gleda kot na alternativo neoliberalni privatizaciji javnega sektorja. Izvira iz principa kupi ali naredi sam, kjer se javna uprava odloča, ali bo storitev neposredno opravila sama, ali posredno skozi zasebni in neprofitni sektor. Skelcher (2005, 348) kot posredno zagotavljanje storitev navede pet osnovnih oblik partnerstva: javni finančni vzvod, oddvojitev in konkurenčni razpisi, franšizing, skupna vlaganja in strateška partnerstva.

Do javnega finančnega vzvoda pride, kadar država uporabi legalne in finančne resurse za vzpostavitev takšnih okoliščin, ki naj bi pripeljali k ekonomski aktivnosti in rasti gospodarstva. Pri tem država spodbuja privatni sektor na način, da ta sledi javni dobrobiti. Pristop vzvoda se pogosto uporablja za ekonomsko manj razvita področja, kjer država z različnimi mehanizmi (npr. subvencijami) spodbuja oživitev določenega področja (Skelcher 2005, 353).

Oddvojitev in konkurenčni razpisi zadevajo ločitev kupca in ponudnika storitev. Država je v tem primeru kupec, ki določi, katere storitve naj bodo zagotovljene in po kakšnih standardih, nato jih oddvoji privatnim ali neprofitnim organizacijam. Oddvojitev je logična posledica konkurenčnega natečaja ali procesa testiranja trga, kjer se domneva, da javni ponudnik ni najboljša rešitev. Nadaljna potencialna korist pri uporabi konkurenčnega natečaja je izboljšana kvaliteta storitev. Da se prednosti oddvojitve realizirajo, se zahteva dva pogoja, in sicer tržno konkurenčnost in sposobno oblast, pri čemer se slednja veže na imperativ pametnega kupca (glej Kettl 1993, 179–199).

Franšizing se nanaša na podeljevanje licenc s strani države profitnemu ali neprofitnemu sektorju, ki zagotavlja javno storitev, pri čemer je ta poplačan s strani uporabnika storitev (Savas 2000: 80). Pri franšizingu, podobno kot pri oddvojitvi, država uredi storitev, nedržavni akterji pa jo izvajajo. Gre za to, da država svojo monopolno pravico podeli privatni entiteti, zato je potrebno urediti pogoje, pod katerimi se to izvede, ter pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz tega. Skelcher (2005, 356) pravi, da franšizing pomeni prenos izvedbene dejavnosti iz javnega v privatni sektor, pri čemer javni prevzame vlogo regulatorja in deluje v javnem interesu, prav tako se v določeni meri prenaša riziko na zasebnika.

Skupna vlaganja in partnerstva, (kar je pri nas pripoznano kot javno-zasebno partnerstvo) nastanejo, kadar se dve ali več strank združi na skupnem projektu na način, ki ohranja njihovo neodvisnost (glej Schaeffer in Loveridge 2002). Skupna vlaganja je mogoče upravljati skozi

sporazum o partnerstvu ali ločeno skozi korporativno entiteto (Ball in drugi v Skelcher 2005, 356). Danes se skupna vlaganja uporabljajo predvsem za zagotavljanje infrastrukture in njeno obnovo, kar vključuje šole, ceste, javni transport, bolnišnice. To so tipične tematike, ki referirajo na javno-zasebno partnerstvo v kontekstu EU, ali kot imenujejo v Veliki Britaniji privatne finančne iniciative (Bailey 2002, 154). Javno-zasebno partnerstvo je mogoče na splošno definirati z vidika, da obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja (Developing PPP in New Europe v Mužina in drugi 2007, 11).

Strateško partnerstvo med javnimi in privatnimi agenti vključuje razmere, v katerih gre za brezmejnost (odstranitev meja v okviru organizacije ali skupine in kreiranje univerzalnega lastništva za doseg določenega cilja, pri čemer agenti pričakujejo vzajemne koristi (Grimshaw in drugi 2002, 472). Sheaffler in Loveridge (2002) izpostavita odprto naravo strateških partnerstev, delitev rizika in nagrad ter precej usklajevanja. Strateško partnerstvo se lahko prevesi tudi v oddvojitvev, saj institucionalne norme niso zadostno prilagojene podjetniškemu načinu delovanja (Teisman in Klijn v Skelcher 2005, 358).

Uvajanje konkurence vnaša v javni sektor podjetizacijo, vendar ne na način ohlapnejšega nadzora ali celo odprave nadzora nad izvajanjem dejavnosti, ki so v javnem interesu, temveč pomeni predvsem to, da se javne storitve financira po produktu, ki ga ponudi, in ne na podlagi potrošenih proizvodov (glej Rus 2001, 72). Namen konkurenčnosti med ponudniki javnih storitev je povečati učinkovitost in prihraniti stroške uporabnikom, pri čemer trg sam izloči nekonkurenčne, marginalne. Kar zadeva interni javni trg (kvazi-konkurenco), lahko že sama grožnja po konkurenčnosti pripelje do večje učinkovitosti in prihranka stroškov v javnem sektorju, saj se želijo notranji ponudniki zaščititi pred odpuščanjem ali celo ukinitvijo njihovega oddelka (glej O'Flynn 2007, 357). Potrebno je opozoriti, da zmanjševanje notranjih pravil in povečanje podjetniškega obnašanja birokratov ustvarja pogoje za večjo distorzijo in spreminjanje ciljev (Lane v Considine 2001, 28). Prav tako poveča možnosti za korupcijo, kjer pogodbeniki na stroške javne uprave iščejo maksimizacijo javnega interesa, pri čemer sodelujejo javni uslužbenci, ki se naknadno po možnosti zaposlijo pri pogodbeniku. Med pomanjkljivosti konkurence Osbourne in Geabler (1993) navajata, da lahko povzroči neenakost pri uporabi

storitev, nižjo kakovost izvajanja storitev, prav tako obstoji možnost, da zasebna podjetja pridobijo politično moč za zaščito svojih poslovnih interesov. Prav zato je potrebno v javni sektor konkurenco uvajati skrbno in ustrezno odpravljati deviacije.

6.9 Preventivno in proaktivno delovanje

Način razmišljanja birokratov je takšen, da delujejo le takrat, ko se nek problem pojavi, torej delujejo predvsem v smeri odpravljanja posledic, manj pa preventivno (proaktivno). Kurativno delovanje ali kot nekateri imenujejo reaktivno (korektivno), pa je precej dražje, saj je preventiva in odpravljanje vzrokov bistveno cenejše od odpravljanja posledic.

Do korektivnega delovanja pride kadar (Texas instruments 2010):

- organizacija dokumentira postopke, ki zadevajo korektivno delovanje (vrednotenje neskladnosti, ki so nastale, in ugotavljanje vzrokov zanje, ocena ustreznih ukrepov, ki omogočajo rešiti vzroke napak in preprečiti njihovo ponovitev ter dokumentiranje rezultatov analize vzrokov, dokumentiranje sprejetih ukrepov in ugotovitev učinkovitih pristopov za odpravo napak);
- ko cilji organizacije niso doseženi, in so potrebna korektivna dejanja, ki dosežejo konformnost izdelkov in procesov;
- primeri, kjer je potrebno korektivno delovanje, so pritožbe uporabnikov, slaba kvaliteta storitev, pomanjkljivosti ponudnikov storitev, pomanjkljivosti, ugotovljene z revizijo, vprašanje varnosti storitev itd.

Ukrepi, ki vzpodbudijo preventivno delovanje javnega sektorja so (Osbourne in Gaebler 1993):

- dolgoročni proračun, saj enoletno proračunsko financiranje otežuje ali celo onemogoča preventivno delovanje v javnem sektorju, saj organizacije ne poznajo dejanskih sredstev, ki so na razpolago, in namenjajo manj preventivi. Za pospeševanje preventivnega delovanja je potrebno preiti na dolgoročno proračunsko financiranje, ki omogoča potrebno stabilnost v delovanju posameznih organizacij. Za mnoge dejavnosti je mogoče predvideti stroške za daljše časovno obdobje in s tem opredeliti najracionalnejši način upravljanja dejavnosti;
- celovito financiranje, s čimer je potrebno prekiniti običajno prakso proračunskega financiranja, kjer se sredstva delijo po postavkah. Da bi spodbudili preventivno delovanje, je potrebno v načrtovanje zagotavljanja sredstev vključiti vse dejavnosti, kar

pogosto sega čez meje pristojnosti posamezne organizacije, zato je potrebno širše usklajevanje;

- rezervni skladi, kjer gre za posebno izločanje dela sredstev, s katerimi razpolaga posamezna javna služba ali organizacijska enota v poseben sklad, s katerega se črpa sredstva v kriznem času oziroma za nepredvidljive dogodke;
- računovodski sistem, ki bo omogočal dolgoročne vidike potreb, torej dolgoročno predvidevanje in financiranje dejavnosti, kar vključuje tudi preventivo.

Preventivno delovanje zadeva (Texas instruments 2010):

- preventivne ukrepe, ki vključujejo: identifikacijo potencialne neskladnosti storitve in njene vzroke, evalvacijo ustreznih ukrepov za njihovo preprečitev, izvajanje preventivne akcije in ustrezno dokumentacijo dejanj;
- analizo informacij, kot eno od tehnik za identifikacijo preventivnega delovanja;
- primere aktivnosti, ki zajemajo preventivno delovanje. To so ocenjevanje rizika, preventivni nadzor, iskanje možnosti za izboljšave itd.

Za preventivno in proaktivno delovanje je potrebno poznati okolje organizacije, kajti poznavanje determinant okolja je ključnega pomena za oblikovanje dolgoročne strategije. Nekdaj je za okolje upravnih organizacij veljalo, da je stabilno in enostavno, danes pa velja nasprotno, saj organizacije delujejo v situaciji hitro spreminjajočega in kompleksnega okolja (Ansoff v Ferfila in Kovač 2000: 241), prav tako mora organizacija dobro poznati svoje lastno notranje okolje.

Med najbolj pogoste tehnike, s kateri si organizacija določa trenutni položaj v okolju, spada SWOT (SPIN) in PEST metoda. SPIN metoda pomaga organizaciji pri postavljanju ciljev, saj ustrezno narejena analiza opozarja na prioritete in nadaljnjo usmerjanje organizacije. Metoda identificira ključne zunanje in notranje faktorje, ki pomembno vplivajo na doseganje ciljev organizacije. Prednosti in slabosti organizacije se nanašajo na njeno notranje okolje, izzivi in nevarnosti pa predstavljajo zunanje okolje, s katerim se sooča organizacija. Za identifikacijo eksternega okolja se prav tako uporablja PEST analiza, ki opredeli politične, ekonomske, sociološke in tehnološke dejavnike, ki vplivajo na organizacijo.

Učeča se organizacija ustvarja okolje, kjer imajo zaposleni možnost nenehnega učenja in razvijanja svojih zmožnosti in sposobnosti. Takšna organizacija omogoča ustrezen prenos znanja po celotni organizacijski strukturi in aplikacijo obstoječega znanja v prakso. Menedžment čuti

odgovornost do zaposlenih in ustvarja ustrezno okolje za inovativno delo in pretok informacij med zaposlenimi.

Spremembe in inovacije se lažje razvijajo v okolju, kjer so se zaposleni pripravljene aktivirati, prevzemati odgovornost, se soočati z napakami, se hitro učiti in se seveda tudi veseliti svojega napredka. Tako okolje je gotovo izziv za javno upravo, v njej je tako potrebno nenehno dajati podporo in vzpodbujati ustvarjalnost, podjetniško razmišljanje, sodelovanje, povezovanje in prevzemanje odgovornosti. Gre za ustvarjanje kulture in načina razmišljanja, ki se ga more zaukazati. Če kje, potem je ravno pri generiranju idej za spremembe potrebno pri zaposlenih doseči premik od moram k hočem in želim (Nemec 2007, 203–205).

Nekateri pristopi, ki lahko prispevajo k povečanim inovacijskim aktivnostim zaposlenih, so (Nemec 2007, 203–205):

- koristni predlogi zaposlenih;
- tim za dobre prakse;
- oddelčni predlogi sprememb;
- skrinja predlogov zaposlenih;
- vrednotenje učinkovitosti izobraževanja;
- predlaganje preventivnih ukrepov;
- pobude na instančno nadrejene organe za spremembe predpisov;
- letni pogovor vodje s sodelavci;
- uvedba storitev izven običajnih postopkov za povečanje zadovoljstva strank;
- objava osnutkov notranjih organizacijskih predpisov pred uveljavitvijo za morebitne spremembe in dopolnitve.

Za organizacijo je pomembno, da vzpostavi čim več organizacijskih poti, ki vzpodbujajo pri zaposlenih inovativnost oziroma jih usmerjajo k iskanju izboljšav na vseh področjih, predvsem pri poslovanju s strankami. Najboljše in najkoristnejše ideje nastajajo na delovnih mestih, ki so najbližje odjemalcem, zato je cilj, da se v proces izboljšav vključijo vsi zaposleni.

Temeljni elementi oziroma discipline učeče se organizacije, ki jih mora razviti vsaka družba, v kolikor želi razviti sposobnosti uspešnega učenja, so (Senge 1990, 8):

- sistemsko mišljenje, ki pomeni sistemske obravnave, celovitost razumevanja in načinov dela ter upoštevanja vseh vidikov (sistemski način vsebuje implicitno usmeritev, kjer je v

vsaki problemski situaciji potrebno zavzeti pozicijo danega trenutka in danih možnosti, saj nobena rešitev ne traja večno);

- osebno mojstrstvo, ki obsega razvoj posameznika in njegove odličnosti ter nujno doseganje sprostitev posameznikovih potencialov (ohranjanje ustvarjalne napetosti je gibalno sprememb in razvoja);
- miselni modeli, ki so globinski usmerjevalci posameznikov, organizacije in njene kulture (gre za globoko zakoreninjena prepričanja in generalizacije, ki se jih ljudje običajno ne zavedajo in imajo vpliv na njihovo razumevanje sveta okoli nas ter posledično vplivajo na njihovo delovanje);
- skupna vizija, ki omogoča sinergije potencialov in ustrezno motiviranost udeležencev (v učeči se organizaciji prinaša energijo za učenje, saj so njeni člani zanjo resnično zavzeti, saj hkrati pomeni tudi njihovo osebno vizijo (vsi člani organizacije morajo skupno vizijo razumeti, jo deliti ter participirati svoj delež, da se lahko uresniči);
- timsko učenje, ki je najintenzivnejša možnost za sodelovanje, razvoj komunikacije in za prenos znanja (vsa orodja in načela organizacije se razvijajo in uporabljajo v timih, saj timi predstavljajo najučinkovitejši prenos znanja med člani organizacije).

Učeča se organizacija predstavlja najvišjo fazo horizontalne koordinacije, kjer so odstranjene vse sledi organizacijske hierarhije. Poudarjen je pomen učenja, hitrosti, fleksibilnosti, inovacij in integracij preko funkcionalnih in drugih meja organizacij (Dimovski 2004, 822). Učeča se organizacija je tista, ki ima razvito sposobnost hitrega prilagajanja okolju in je hkrati odzivna na izkušnje s spreminjanjem organizacijskega obnašanja. Na spremembe v okolju se odziva s proaktivnim organizacijskim učenjem (Reynolds in Albett 1998, 26).

6.10 Tržišče in tržnost

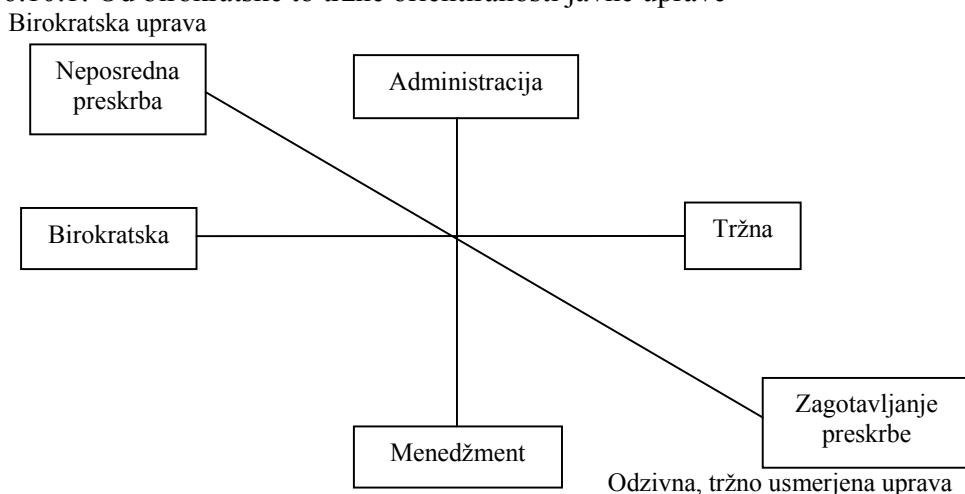
NPM se prvenstveno ukvarja s tem, da uporabnikom zagotavlja storitve glede na njihove preference, torej njegova vloga ni, da zavaruje večji tržni delež v zagotavljanju storitev, temveč da so javni resursi uporabljeni bolj učinkovito in uspešno ter s tem zagotavljajo maksimalne koristi uporabnikom. Moč je potrebno dati ponudnikom javnih storitev (javnim ali privatnim), ki so na osnovi konkurenčnosti motivirani prisluhniti tistim, ki koristijo javne storitve, saj le tako zagotavljanje storitev najbolje odraža preference državljanom (Rowe in Shepherd 2002, 279).

To zgoj pomeni, da država s svojo regulativno močjo ne sme z nepoštenimi praksami braniti svojega tržnega položaja v škodo ostalih ponudnikov. Še bolj velja poudariti, da primarna vloga države ni v izvajanju storitev, temveč v usmerjanju oziroma upravljanju izvajalcev.

Država s svojo upravljavsko funkcijo usmerja trg skozi naslednje instrumente (Osbourne in Gaebler 1993, 290–298):

- postavlja pravila delovanja trga na posameznih področjih;
- omogoča uporabnikom dostop do pomembnih informacij;
- ustvarja ali pospešuje povpraševanje;
- pospešuje ponudbo privatnega sektorja;
- ustanavlja tržne ustanove za zapolnitev tržnih niš;
- pospešuje oblikovanje novih tržnih sektorjev;
- prevzema tveganje pri razširjanju ponudbe zasebnega sektorja;
- usmerja javne investicije;
- funkcionira kot posrednik med prodajalci in kupci;
- vpliva na cene;
- uvaja prispevke na posamezne dejavnosti zaradi socialnih stroškov;
- s prispevki usmerja povpraševanje;
- vpliva na lokalne skupnosti.

Slika 6.10.1: Od birokratske to tržne orientiranosti javne uprave



Vir: Wilson in Doig v Setnikar-Cankar (2005, 125).

Država se v skladu NJM ograjuje od birokratske in teži k tržni orientiranosti (glej sliko 6.10.1). Danes je večji poudarek na posrednih instrumentih, ki predstavljajo večino njene dejavnosti. To so nepovratna sredstva, pogodbe, posojila, zavarovanja, predpisi, jamstva za posojila, vavčerje, transferje med različnimi ravnmi oblasti, davčne odhodke in davčne kredite. Posredna orodja tvorijo kompleksno mrežo, ki združuje dejavnosti številnih zainteresiranih strani (deležnikov). Podjetniško usmerjena javna uprava pomeni manj uprave na nekaterih področjih, ponovno regulacijo na drugih in večjo samoupravo na vseh področjih (Aucoin v Considine 2001, 7). Z osredotočanjem na menedžment in učinkovitost se v normativnem vidiku javna uprava premika od legalnosti in javnih značilnosti h korporativnim vrednotam, filozofiji in ciljem. S poudarjanjem termina menedžment pa se minimalizira razlika med javnim in zasebnim upravljanjem (Pierre in Rothstein 2008). Ključno vprašanje, ki se pojavlja pri NJM je, kako implementirati politike, strategije, programe in projekte z uporabo mehanizmov, ki temeljijo na tržnih principih, da bodo lahko institucije v državah dosegle zastavljene rezultate.

6.11 Upravljanje s človeškimi viri

O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencial menedžmenta, ki temelji na naslednjih načelih (Haček 2001, 82):

- zaposleni so najpomembnejše premoženje organizacije;
- poslovni postopki in upravljanje človeških virov morajo biti povezani in skladni;
- uspešnost organizacije je posledica kulture in vrednot, organizacijskega ozračja in vodenja.

Pojem človeških virov vključuje več področij, in sicer upravljanje človeških virov, razvoj človeških virov in organizacijski razvoj (glej tabelo 6.11.1).

Tabela 6.11.1: Medsebojni vplivi na področju človeških virov

Razvoj človeških virov	Upravljanje človeških virov	Organizacijski razvoj
	Rekrutacija	
Usposabljanje	Selekcija	Obogatitev dela
Izobraževanje	Namestitve	Razširitev dela
Razvoj	Ocenjevanje	Spremembe organizacije
	Nagrajevanje	
	Planiranje delovne sile	

Vir: Cvetko (2002, 44).

Pojem upravljanje človeških virov vsebuje številne tradicionalne kadrovske aktivnosti in procese (zaposlovanje, izbor kadrov, razporejanje, ocenjevanje kadrov, nagrajevanje in planiranje

kadrov). Rezultati planiranja človeških virov so vidni v tem, da so organizacije sposobne doseči notranjo razpoložljivost za določena ključna delovna mesta in področje zahtevanih sposobnosti. Pojem razvoj človeških virov vključuje usposabljanje, izobraževanje in razvoj zaposlenih, organizacijski razvoj pa vključuje obogatitev dela in dopolnitev področja dela ter izgradnjo timov in strategij za povečanje produktivnosti dela v skupini (Cvetko 2002).

Upravljanje človeških virov pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika. Segra vse od načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o sistematizaciji delovnih mest, načrti zaposlovanja, načrti zaposlovanja in usposabljanja), štipendiranja, zaposlovanja, imenovanj, sklepanj pogodb, razporejanja in motiviranja do plačilne politike, ugotavljanja in ocenjevanja delovne uspešnosti ter nagrajevanja (Haček 2001, 82). Je splet različnih programov in dejavnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, kar pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi (Stanojević in drugi 2002, 409). Pri upravljanju s človeškimi viri se uporabljajo različne tehnike, med katerimi so najpogostejše: krožki kakovosti, ciljno vodenje, menedžment celovite kakovosti, rotacija poslov in nenehne izboljšave.

Pri upravljanju človeških virov poznamo tradicionalne in sodobne pristope. Sodobni pristopi so se izoblikovali na spoznanju, da so človeški viri strateškega pomena za podjetje ali organizacijo. Tradicionalni pristopi pa ljudi postavljajo v hierarhijo organizacije, kjer ima vsakdo določene in natančno opisane naloge, z vestnim izvajanjem nalog vsakega posameznika pa naj bi bili cilji podjetja tako doseženi (Gorišek 2003, 14). Tradicionalni pogledi gledajo na organizacijo kot okorno, neprilagodljivo, medtem ko sodobni pristopi vidijo organizacijo kot hitro odzivno na različne spremembe (Žurga 2001, 24).

Načini, ki so bili v uporabi v preteklosti, se razlikujejo od načinov, ki jih bo prinesla prihodnost, kar je razvidno predvsem na naslednjih področjih (Lipičnik 1998):

- Cilji ravnanja z ljudmi pri delu: O ciljih se v organizacijah javne uprave včasih ni veliko govorilo. Cilji so bili sicer znani in usklajeni z zahtevami in spremembami v okolju, vendar dostikrat premalo transparentni, nepovezani z dejavniki in nezavezujoči. Sodoben pristop zahteva jasne cilje, njihovo merljivost in spremenljivost. Če je v sedanosti cilj organizacije spremenljiv po vsebini, bo v prihodnosti nepredvidljivo spremenljiv, saj se bodo organizacije javne uprave ukinjale, združevale in nasploh spreminjale;

- Notranja organizacija in sistemizacija: Z notranjim aktom so natančno določena delovna mesta in njihova zahtevnost. V bodoče bo notranja organizacija in sistemizacija podvržena hitrejšim spremembam. Vedno bolj se bo tudi uveljavljalo projektno delo. Potrebne lastnosti zaposlenih ne bodo toliko povezane z opisom delovnih mest, kot z zahtevami po kreativnosti, fleksibilnosti in znanju;
- Kadrovski načrt: V kadrovskem načrtu je običajno natančno določena dinamika kadrovskih gibanj in zaposlovanja. Kadrovski načrt bo doživljal hitre spremembe oziroma načrta kadrov dolgoročno ne bo mogoče izdelati. Dinamika zaposlovanja bo postala dolgoročno nepredvidljiva;
- Izobraževanje: V načrtu izobraževanja se predvidijo in ovrednotijo izobraževalne oblike glede na možnosti in potrebe organizacije. Izobraževanje se bo usmerilo na pridobivanje veščin in na usposobljenost za fleksibilne naloge, kjer se zahtevajo ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje;
- Plačilo: Plačilo je povezano z umeščenostjo na plačilni lestvici. V bodoče bo plačilo bolj povezano z uspešnostjo in doseganjem zastavljenih ciljev.

V zasledovanju načel, kot so večja učinkovitost, ekonomičnost, uspešnost itd., se organizacije odločajo za različne načine zaposlovanja človeških virov. Gre za določitev najprimernejše vrste odnosa med delodajalcem in delavcem glede na organizacijo in njene cilje, kjer v osnovi poznamo dva načina rekrutiranja delavcev insourcing in outsourcing človeških virov (Melián-González in Bulchand-Gidumal 2009).

Glede na to, kakšno vrednost ima določeno delo in v kolikšni meri je to unikatno oziroma specializirano, so opredeljena delovna mesta in na podlagi tega poteka tudi način zaposlovanja (glej tabelo 6.11.2).

Tabela 6.11.2: Delovna mesta glede na vrednost, edinstvenost in način zaposlovanja

Kombinacija vrednosti in edinstvenosti	Način zaposlovanja
visoka vrednost in visoka edinstvenost	insourcing (rast temelji na potencialu in znanju)
visoka vrednost in nizka edinstvenost	insourcing (takojšnja produktivnost, temelječa na zahtevanih veščinah)
nizka vrednost in nizka edinstvenost	insourcing (začasna delavska pogodba) ali outsourcing (komercialna pogodba s podjetji)
nizka vrednost in visoka unikatnost	zaveznitva (sodelovanje, temelječe na relacijah med podjetji)

Vir: Lepak in Snell v Melián-González in Bulchand-Gidumal (2009, 277).

Tako so v prvem primeru delovna mesta, ki imajo velik potencial za ustvarjanje vrednosti in zahtevajo zmogljivosti, ki so edinstvene za organizacijo. V tem primeru ta položaj predlaga insourcing in način zaposlovanja, ki uporablja selekcijo na podlagi potenciala, ki se ga kasneje razvije z usposabljanjem. V drugem primeru imamo delovna mesta z visoko vrednostjo, toda nizko specializacijo, zato je ob insourcingu takšen kader takoj zaposljiv brez dodatnega usposabljanja. V primeru delovnih mest z nizko vrednostjo in nizko specializiranostjo se uporabi insourcing in kjer gre za začasno obliko zaposlitve, ali se delo outsourca. V zadnjem primeru delovnih mest z nizko vrednostjo in visoko specializiranostjo pa se sklepajo partnerstva med organizacijami.

6.12 Upravna kultura in etika

Pojem kulture se nanaša na vsa področja ljudske dejavnosti, običajev, morale, tradicije in ima kot taka močan vpliv na posameznika v družbi. Sprva je bila predvsem predmet preučevanja antropologije, šele kasneje pa so odkrili njeno pomembnost tudi na področju organizacijskih ved. Medtem ko antropologija preučuje kulturo na splošno, pa organizacijske vede preučujejo kulturo v manjših združbah in njeno edinstvenost glede na posamezno združbo oziroma organizacijo. Kultura vpliva na to, kako v organizaciji zaznavajo, analizirajo in rešujejo probleme, kako je organizacija inovativna, njeno sposobnost odzivanja na spremembe in negotovosti v okolju in ali je dejavnik motivacije za člane organizacije.

Kultura je socialno ali normativno lepilo, ki drži organizacijo skupaj in je tista, ki okrepi zavezanost k širšim ciljem od individualnih (Peters in Waterman v Jreisat 1997, 176). Predstavlja unikatno celoto, sestavljeno iz skupnih idej, običajev, pričakovanj, filozofije, tradicij, vrednot in razumevanj, kar določa obnašanje ljudi v organizaciji (O'Toole's v Osbourne in Brown 2005, 78). Človekovo vedenje je delno predpisano s kolektivnim in obstojnim načinom življenja, pri čemer pa kultura ni individualno določena, saj je razdeljena med različne individuume, vpliva na njihovo obnašanje, prav tako poveča stabilnost in pravilen razvoj organizacije. Problem opredelitve kulture je v tem, da imajo pomembni koncepti tega pojma fluidne in simbolične značilnosti, zato kulture pogosto ni mogoče videti, vendar se njene posledice in manifestacije neprestano spopadajo z organizacijo.

Delovanje javne uprave je vedno pogojeno s societalno, politično in upravno kulturo. Tako vrednostne orientacije v družbi vplivajo na vedenje posameznikov, ki delujejo v okviru

formalnih organizacij, ter tudi na način, kako so te organizacije strukturirane in upravljane. S političnega vidika slednja deloma vpliva na odnose med političnimi in upravnimi elitami ter med prebivalstvom in upravo. Tretji vidik, kot splošna usmeritev družbe k upravljanju in brezosebni avtoriteti v formalnih organizacijah, tudi vpliva na vedenje javnih uslužbencev (Peters 2001, 35). Upravna kultura je tista, ki nam pove, zakaj določen upravni sistem deluje na takšen način, od katerih vrednot je to odvisno in zakaj prihaja do razlik - različnih upravnih sistemov, ki se vzpostavijo v neki družbeni skupnosti (državi). Je precej kvalitativno opredeljen pojem, zato ga je težko objektivno opredeliti, vendar je pomemben koncept in igra pomembno vlogo pri novem upravljanju javnega sektorja. »Upravna kultura je odvisna od zunanjih okoliščin (družbeno, ekonomsko in politično okolje), notranjih okoliščin (izvira iz delovnih mest, sistema organizacije, motivacije itd.) ter zunanjih vplivov (drugih držav).« (Brezovšek in Haček 2004, 5) Upravna kultura je ključna podstat vsake organizacije iz upravnega področja in je prepoznana oziroma v pretežni meri ponotranjena, tako s strani akterjev znotraj organizacije, kot izven nje. Organizacijska kultura je sestavljena iz številnih neotipljivih zadev, kot so vrednote, prepričanja, predvidevanja, dojetanja, norme obnašanja, artefakti in vzorci obnašanja (Jamil 199, 176). Je pomembna sila, ki oblikuje vedenje in vrednote sistema na delovnem mestu, torej pomeni vsesplošni vpliv simbolov, norm, skupnega dojetanja in različnih neotipljivosti, s čimer postavlja vzorce človeškega obnašanja in razvoja kolektivnega razumevanja na delovnem mestu. S tem določa način, kako se bodo zaposleni obnašali (Osbourne in Brown 2005, 75). Njene sestavine je mogoče razdeliti na tri ravni, in sicer artefakte, ki predstavljajo vidne značilnosti združbe v vsakdanjem življenju, vrednote in prepričanja, ki predstavljajo tisto, v kar združba verjame, in temeljne predpostavke, kjer gre za samoumevna nezavedna prepričanja, razmišljanja in občutke (Schein v Stare 2003, 152). Značilnosti, ki jo opredeljujeta sta stabilnost in odpornost na spremembe. Organizacijska kultura je v večji meri rezultat nezavedne dejavnosti ter v manjši meri zavestnega procesa razvoja s strani zaposlenih. Zaposleni so tisti, ki dajejo organizacijski kulturi pomen, prav tako je tip organizacijske kulture odvisen od članov organizacije (Langan-Fox in Tan 1997).

Organizacijska kultura je sestavljena iz številnih dimenzij oziroma spremenljivk (npr. centralizacija, formaliziranost, skladnost, tveganje ...), po kateri jo je mogoče tipologizirati, pri čemer preučevalci dajejo nanje različne poudarke, zato obstojijo številne možnosti tipologiziranja. Tako npr. Ansoff preučuje kulturo glede na odnos članov do časa in tveganja ter

medsebojni odnos, Schein preučuje kulturo z vidika šibkosti (moči) in skladnosti, Handy in Harrison glede na stopnjo centralizacije in formalizacije, Deal in Kennedy glede na hitrost feedbacka in stopnjo tveganja itd.

Shein (v Jamil 1997, 177) verjame, da organizacijsko kulturo ustvarjajo in upravljajo vodje, kar je ena od njihovih najpomembnejših funkcij. Ti določajo strukturo organizacije, po kateri je kultura določena formalno, prav tako pa jo gradijo skozi neformalno delovanje. Menedžerska kultura poudarja pomembnost vodenja in osebnostnih lastnosti vodij pri spreminjanju organizacijske kulture. Potrebe za spreminjanje so odvisne od okolja, pri čemer je injiciranje sprememb ključnega pomena za preživetje organizacije. Planiranje, razvoj in izvrševanje programov, ki jih pripravi menedžment, so potrebni procesi za podporo zaželenih sprememb znotraj organizacije (npr. program usposabljanja pomaga zaposlenim sprejeti nove vrednote in vzorce delovanja) (Walker v Jamil 1997, 181). Pomen naraščanja organizacijske kulture se kaže v osredotočanju na ljudi, kot temeljnega elementa v organizaciji. Posameznik je tisti dejavnik, ki ga je potrebno skupno navdihniti za izboljšanje kvalitete delovanja, kot tudi vsesplošno izboljšanje organizacijskega outputa. Mogoče je najpomembnejša posledica organizacijske kulture njen pomemben vpliv na ljudi pri vzpostavljanju konsenza glede standardov upravljanja in pravil delovanja, ki omogočajo novincem v organizaciji uspešno integracijo.

Na odločitve o javnih zadevah vpliva tudi etika oziroma etična načela kot vodilo dejanj. Oseba, ki odloča, lahko sprejema samo take odločitve in samo nasproti tistim osebam, za kar jo pooblašajo zakoniti predpisi oziroma smernice in navodila nadrejenih organov (Bučar 1969, 110, 405). V javni upravi je zakonitost delovanja temeljni postulat, ki mu morajo slediti zaposleni. Pri izvajanju konkretnih politik pa so zakonodaja oziroma ustrezne usmeritve pogosto nedorečene oziroma prihaja do situacij, ki niso določene v pravnih aktih. Že zgolj pri odločanju, ki ne zajema etične komponente, prihaja do odločitev, kjer ni mogoče nedvoumno izhajati iz vsebine zakona, temveč se sledi določenim pravnim načelom. Kadar odločanje zajema etiko, pa pride etično presojanje toliko bolj v ospredje odločitve in pogosto prejme širši družbeni odmev, še posebej v primeru, ko družba dojema sprejetje neke odločitve v nasprotju z etiko. Etika v javni upravi po mnenju Pirnata (v Ferfila in Kovač 2000, 169) tukaj zaživi kot temeljni usmerjevalec individualne zavesti javnega uslužbenca, še posebej pri delu v okviru diskrecijskih pooblastil oziroma pri izdajanju in upoštevanju internih predpisov uprave.

V javni upravi govorimo o več nivojih etike, kjer ima vsak svoj niz odgovornosti. Prvi nivo predstavlja osebno moralo javnega uslužbenca in je izvor socializacijskih procesov od rojstva naprej, kjer posameznik dojema etiko z vidika, kaj je prav in kaj narobe. Na drugem nivoju govorimo o poklicni etiki, kjer gre za skupek profesionalnih norm in pravil, ki so kodificirana in ki jih morajo posamezniki upoštevati. Vsaka organizacija ima svojo kulturo, ki vključuje formalna in neformalna pravila obnašanja. Zadnji nivo je socialna etika, ki zavezuje člane družbe, da ravnajo na način, ki ščiti posameznike in omogoča napredek celotne družbe.

Nosilci oziroma izvajalci etičnih odločitev so javni uslužbenci, pri čemer predstavlja etika javnih uslužbencev niz družbenih pravil, ki jih je uradnik osvojil kot lastno merilo delovanja v zvezi s statusom javnega uslužbenca. Temeljni družbeni odnosi, na katere se nanašajo pravila etike javnih uslužbencev, so (Pusić 2002, 247):

- odnos uslužbenca do državljana kot posameznika;
- odnos uslužbenca do družbe kot celote;
- odnos uslužbenca do upravne organizacije;
- odnos uslužbenca do dela.

Z etičnim ravnanjem zaposleni na vseh organizacijskih ravneh in na vseh področjih v javnem sektorju uresničujejo demokratična načela vladanja. Etično ravnanje zaposlenih zajema dejansko in dosledno spoštovanje etičnih načel v posamezni družbi, posebej pa zakonodaje in etičnih kodeksov vedenja. Gre za poudarek na dejanskem vedenju menedžerjev samih in njihovih sodelavcev (podrejenih), ne le za izjave in morebitna postavljena pravila (Kavčič in Smodej 2003, 218). Tisti menedžerji, ki dobro razumejo organizacijsko kulturo in pomembnost etičnih vrednot kot prispevek k učinkovitosti v organizaciji, posvečajo pomembno pozornost h graditvi in vzdrževanju integritete v organizaciji (Menzel 2007, 20).

Kaj je pravilno vedenje, ni moč enostavno opredeliti. Najlažje ga je opredeliti kot nasprotje nepravilnega, kjer je mogoče razlikovati med tremi vidiki (OECD, 1996):

- protizakonitim vedenjem, ki pomeni kršenje pravnih aktov;
- neetično vedenje, ki sicer ne pomeni kršenja pravnih aktov, temveč kršenje etičnih norm, ki veljajo v neki družbi;
- neprimerno vedenje, kot milejša oblika nepravilnega vedenja in ne pomeni kršenja etičnih norm.

Vedenje, ki je nezakonito in hkrati tudi neetično, se nanaša na zlorabo položaja ali korupcijo. Zloraba položaja se nanaša na enostransko dejanje, kjer udeleženec iz javnega ali zasebnega sektorja pridobi protipravno korist. Pri korupciji pa imamo opravka s protipravno pridobitvijo koristi, ki se dogaja med najmanj dvema osebama, za kar je značilna recipročnost odnosa, ali kot opredeli Svet Evrope, gre pri tem za kakršnokoli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste, in je usmerjena v pridobivanje kakršnihkoli nezaslužnih koristi zase in za druge

Pravilno vedenje oziroma težnja k njemu se veže na pojem integritete, ki pomeni »konsistentnost, doslednost, iskrenost, pristnost brez pretvarjanja. Najlažje bi jo primerjali z besedo verodostojnost« (Komisija za preprečevanje korupcije 2010). Integriteta je po ZIntPK visoka stopnja zavesti in odgovornosti posameznikov in institucij preprečevanju in odpravljanju tveganj za to, da bi bila javna oblast, javna funkcija, javno pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje v javnih zadevah uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in moralno-etičnimi standardi.

Načela oziroma priporočila za izboljšanje etičnosti v javnem sektorju so (OECD 1998, 3–6):

- za javni sektor so potrebni jasni etični standardi;
- etični standardi morajo imeti zakonsko podlago;
- zaposleni v javnih službah morajo biti seznanjeni z navodili o etičnem vedenju;
- zaposleni morajo biti poučeni o svojih pravicah in dolžnostih v primeru napačnega vedenja;
- politična podpora etiki okrepi etično vedenje zaposlenih v javnem sektorju;
- proces odločanja v javnem sektorju mora biti transparenten in odprt za javnost;
- postavljena morajo biti jasna pravila za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem;
- menedžment mora sam pokazati in promovirati etično ravnanje;
- pogoji dela v javnem sektorju in upravljanje s človeškimi viri morajo spodbujati etično ravnanje zaposlenih;
- v javnem sektorju morajo biti vzpostavljeni ustrezni mehanizmi odgovornosti;
- za soočanje z neustreznim vedenjem morajo obstajati primerne procedure in sankcije.

Etično obnašanje je naučeno obnašanje in menedžerji lahko gradijo organizacijske procese in strategije, ki prispevajo k učenju etičnih vrednot. Učenje kljub temu ne pomeni, da je mogoče

neetičnega uslužbenca spremeniti v etičnega, vendar pa s procesi učenja organizacija pospešuje odločitve, ki odražajo organizacijske vrednote in namene. Ko se zaposlene na področju etike uspešno usposobi, pa velja, da se ti zavedajo možnosti izbire, znanja in virov, kar omogoča izvajanje pravih odločitev (Menzel 2007, 22).

7 REFORMA JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

Reforma javne uprave v Sloveniji je potekala v več obdobjih, in sicer od leta 1991 do 1996, od leta 1996 od 1999, od 1999 do 2003 in od 2003 dalje (Kovač 2006, 59–60). Podobno nekateri opredelijo tri ključna obdobja, in sicer revolucijo, kot odpravljanje starih zakonskih, političnih, socialnih in ekonomskih okvirov ter vzpostavitev samostojnosti in demokracije. Sledi tranzicija, kot obdobje konsolidiranega političnega sistema, ki je odprl možnost privatizacije in denacionalizacije. Nadalje je mogoče identificirati obdobje priključevanja EU, kjer gre za vzpostavitev upravne sposobnosti Slovenije, ki bo zmožna uspešno in učinkovito implementirati skupni pravni red EU. Kljub temu pa ni mogoče govoriti o dokončnosti, saj se mora javna uprava v Sloveniji še nadalje reformirati oziroma prilagajati sodobnih smernicam v svetu, predvsem v kontekstu ohranjanja konkurenčne prednosti v globaliziranem svetu.

Dejavniki, ki so leta 1991 sprožili obsežno reformo javne uprave, so bile prve demokratične volitve, vzpostavitev državne neodvisnosti in sprejetje ustave. Slovenija se je znašla v položaju, ko je morala oblikovati institucije na upravnih področjih, ki jih je prevzela od bivše države (obrambni sistem, carina, osebni dokumenti ...), in vzpostaviti horizontalno in vertikalno delitev avtoritete (vzpostavitev lokalne samouprave leta 1995).

Nadaljnji reformni procesi od leta 1996 do 1999 so tesno povezani z vstopanjem Slovenije v EU. Vlada je leta 1996 sprejela Strategijo vključevanja Slovenije v EU, kar zadeva tudi reformo javne uprave, saj mora biti ta upravno sposobna implementirati zakonodajo EU, čeprav javna uprava ne spada v skupni pravni red EU. Del Strategije Republike Slovenije za vključitev v EU je bilo sprejetje Strateškega načrta za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999. Ključni cilji slednjega so bili izboljšanje učinkovitosti javne uprave in prilagoditev njenih funkcij in struktur standardom EU. Dokument je obsegal trideset projektov na šestih področjih: državni upravi, lokalni samoupravi, javnih službah, sistemu javnih uslužbencev in javnih financ ter pravicah zaposlenih. Ciljno področje reforme je bilo delegiranje pristojnosti in povečanje fleksibilnosti dela, kontrolni mehanizmi in uveljavljanje odgovornosti, konkurenčnost in možnost izbire pri upravljanju upravnih funkcij, k uporabnikom usmerjene javne službe in upravljanje s človeškimi viri. Kovač (2006, 59) ugotavlja, da reforma ni bila uspešna, predvsem zaradi pomanjkanja politične podpore ministrstev in njihove medsebojne koordinacije.

Na obdobje od 1999 do 2003 je prav tako pomembno vplivala EU, kjer je Slovenija nadalje harmonizirala javno upravo s standardi EU (pri čemer se je pojavljala ideja o skupnem upravnem

prostoru EU), obveznosti Slovenije do poročanja o napredku približevanja EU in zaključitev pogajanja za vstop v letu 2002. Pravni okvir reforme javne uprave je zajemal sprejetje ZJU, ZSPJS, ZDU, ZIN, ZJA in ZDIJZ. Slovenija je v tem obdobju začela s postopki za uvedbo druge ravni lokalne samouprave. Prav tako so bili sprejeti podzakonski akti, pravilniki, predpisi za izboljšanje kakovosti slovenske javne uprave (e-uprava, vladni program za odpravo administrativnih ovir, izobraževanje javnih uslužbencev za področje EU ...).

V letu 2003 je bila sprejeta strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja, v kateri je vlada izpostavila takšno javno upravo, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti. Prednostna področja, ki jih je izpostavila, so upravljanje s kadrovskimi viri, funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje slovenske javne uprave, poslovni procesi v upravi in e-uprava (standardizacija, optimizacija in informatizacija upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov), upravljanje kakovosti, usmerjenost k uporabniku, odprta javna uprava, povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javno-finančnih sredstev in uspešno poslovanje sektorja države (Vlada Republike Slovenije 2003).

Leta 2005 je vlada sprejela strategijo, ki poudarja odpravo dosedanjega razvojnega modela z vizijo novega modela družbenega razvoja. Če je za dosedanji razvojni model značilna regulacija in birokratizacija trgov, omejevalno podjetniško okolje, relativna zaprtost finančnih trgov, nezadostna prilagodljivost trga dela, kolektivni sistemi socialne varnosti, korporativizem velikih socialnih partnerjev, birokratsko-hierarhični sistem javne uprave in poudarek na makroekonomskemu in socialnemu okolju, je vizija novega modela družbenega razvoja deregulacija in liberalizacija trgov, spodbujanje nastajanja in rasti podjetij, odprtost finančnih trgov in konkurence, večja prožnost trga dela, individualne potrebe in odgovornosti, odprto in široko partnersko sodelovanje, decentralizacija in javno-zasebno partnerstvo in poudarek na trajnostnemu razvoju na temelju strukturnih reform in večje družbene dinamike (UMAR 2005).

Nadalje je bil sprejet Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, kjer v tretjo razvojno-investicijsko prioriteto učinkovita in cenejša država sodi učinkovita in uspešna javna uprava, s katero se bo izboljšalo kakovost storitev države. To vključuje tudi vzpostavitev javno-zasebnih partnerstev, reformo institucij na trgu dela, spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga, spodbujanje razvoja lokalne razvojne pobude in povezovanja v okviru regionalnih razvojnih institucij. Prioriteta je tudi zagotovitev boljšega delovanja

pravosodnega sistema. Cilj tretje razvojno-investicijske prioritete je zvišati kakovost in učinkovitost storitev države in znižati javne izdatke z izločitvijo storitev, ki se lahko zagotavljajo na trgu, iz proračunov (Vlada Republike Slovenije 2008).

8 UPRAVLJANJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE PO NAČELIH NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

8.1 Usmerjanje namesto izvajanja

Načelo usmerjanja namesto izvajanja v osnovi pomeni diferenciacijo nosilcev strateških od operativnih funkcij javne uprave. Za slovensko javno upravo je načelo upravljanja pomembno, predvsem z vidika ohranjanja oziroma krepitev in osredotočanja na vse strateške funkcije, ki jih ta opravlja. Torej je potrebno definirati, katere dobrine in storitve so predmet javnega, standarde, načine in merila njihovega zagotavljanja, zagotavljanje virov in izvajalcev ter vrednotenje in nadzor. Operativne funkcije je potrebno podvreči konkurenčnemu, uspešnemu in učinkovitemu zagotavljanju javnih storitev, ne glede na privatnega ali zasebnega nosilca.

Javna (državna) uprava ima na nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge. Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe ... Dejstvo je, da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potemtakem pojavlja vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstev. (Brezovšek 2000, 264–265)

»V kolikor ne moremo preprečiti sicer splošnega svetovnega trenda rasti državne uprave, moramo vsaj slediti trendu uvajanja novih načinov dela, ki pripomorejo k racionalizaciji, učinkovitosti in uspešnosti delovanja.« (Stanonik 2000, 294–295)

Načelo upravljanja namesto izvajanja daje odgovor na vlogo, ki jo ima javna uprava v Sloveniji oziroma jo redefinira, kar se odraža v zakonodajni materiji. Na politični ravni je ključni usmerjevalec javne uprave Vlada Republike Slovenije, ki jo ZVRS opredeljuje kot najvišji organ državne uprave. Dejansko je ključni predlaganec zakonodaje državnemu zboru in s tem determinator delovanja in vloge javne uprave v Sloveniji. V ZVRS je eksplicitno poudarjeno, da je vlada odgovorna za celotno delovanje državne uprave, ureja njen delovni čas ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev.

ZDU slednjo opredeljuje kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, je strokovna, politično nevtralna in nepristranska. Zakon ureja »vodenje ministrstva in temu ustrezno opredeljuje

politično in upravno strukturo (minister in državni sekretar kot politični funkciji, generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi kot strokovni upravni menedžerji).« (Kovač 2002, 1041) Legitimnost uprave se po mnenju Kovačeve (2002, 1039) potrjuje skozi njeno profesionalizacijo, torej v odmiku od vpliva od dnevne politike. Kljub temu pa je eden od ključnih problemov uprav po celem svetu ravno razmejitev med politiko in stroko, pa ne v smislu apriorne negativne konotacije vpliva politike na upravo, temveč pravilnega ravnovesja na različnih ravneh. ZDU nalaga, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade. Uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.

Slovenska javna uprava je dolžna delovati kot razvojni in pospeševalni dejavnik za celoten družbeni razvoj. Glede na proračunska sredstva javna uprava ne more zagotoviti pričakovanih vseh prebivalcev in izvajati številne naloge, ki jih terja današnji čas. Naloga slovenske javne uprave je zagotavljanje javnih storitev in ne njihovo izvajanje. Sposobna mora biti sprejemati pravilne odločitve in ustrezno usmerjati tiste, ki javne storitve izvajajo. Prenos izvajalskih funkcij v Slovenski javni upravi zajema tako prenos znotraj javne uprave (npr. iz državne uprave na lokalne skupnosti), kot zasebni sektor in civilno družbo. Prenos izvajalske funkcije javnih storitev v zasebno sfero ne bi smel biti vprašljiv v ustrezno urejenih pogojih konkurenčnosti, transparentnosti in varovanja javnega interesa. Prenos pod takšnimi pogoji je sistemska nuja, saj je nestrinjanje s tem usodno za uvajanje celotnega skupka načel NJM v slovensko javno upravo. Slednja s tem le prenaša izvajanja javnih storitev, torej se lahko privatizira izvajanje nekaterih javnih služb in njihovih storitev. S tem pa se država ne odpoveduje odgovornosti za njihovo izvedbo, prav tako dopušča možnost, da sama nazaj prevzame izvajanje določenih dejavnosti oziroma je to njena obveza v primeru ogrožanja javnega interesa.

S spreminjanjem vloge države oziroma javne uprave se spreminja tudi vloga in način delovanja vodilnih zaposlenih v javni upravi, ki morajo aktivno in uspešno menedžirati njene funkcije. ZJU definira javne uslužbence kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, ob tem pa loči uradnike od drugih javnih uslužbencev, in sicer strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, prav tako se med javne uslužbence ne uvrščajo funkcionarji, katere opredeljuje ZFDO. ZJU govori o položaju, kot uradniškem delovnem mestu, na katerem se izvršujejo

pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, pri čemer jih razdeli glede na ministrstva (generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot), organe v sestavi ministrstva (direktor in vodje organizacijskih enot), upravne enote (načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot), vladne službe (direktor in vodje organizacijskih enot) in uprave lokalnih skupnosti (direktor in vodje organizacijskih enot).

Vodilno osebje v javni upravi ima glede na položaj v hierarhični strukturi raznovrstna pooblastila in omejitve. Med vodilno osebje uvrščamo vse tiste, ki vodijo tako najmanjše organizacijske enote in vse do direktorja urada, agencije, zavoda ali ministra. Ne glede na mesto je dolžan vsak vodilni uslužbenec nameniti ustrezno pozornost organiziranju upravnega procesa, ravnanju s človeškimi viri, organizacijsko-tehničnim sredstvom, finančnim sredstvom in sodelovanju z drugimi subjekti (Brejc 2000, 126-127).

Za ustrezno menedžiranje je upravna akademija razvila Program usposabljanja za najvišje javne uslužbence z naslovom Vodenje in upravljanje v javni upravi, ki razvija, dograjuje in spodbuja znanje ter razumevanje temeljnih menedžerskih tem, pri čemer program obsega (Ministrstvo za javno upravo 2010k):

- usposabljanje s področja organizacijskega vodenja in teorije vodenja;
- etiko v menedžmentu javne uprave;
- vodilne javne uslužbence;
- predstavitev dobrih praks uspešnega vodenja v javnem sektorju;
- upravljanje kakovosti v javni upravi;
- sodobne metode in tehnike organiziranja in vodenja;
- upravljanje kadrov in kadrovskih virov v upravi;
- predstavitev dobre prakse uspešnega vodenja v zasebnem sektorju in
- upravljanje javnih financ.

Prav tako v 81. členu ZJU določa, da se kot pogoj za pridobitev položaja poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta v 79. členu, lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja.

8.2 Usmerjenost k uporabnikom

Usmeritev k uporabnikom je eno od ključnih načel NJM, ki prvenstveno terja opredelitev uporabnika in njegovih potreb, kar mora posledično voditi v njegovo zadovoljitev. Pojem uspešnosti javne uprave in kakovosti javnih storitev je pomembno povezan z zadovoljitvijo

uporabnikovih potreb in njegovih pričakovanj glede javnih storitev. K uporabnikom usmerjena javna uprava se sprašuje, kako postopati, da bo uporabnik zadovoljen, pri čemer uporabniki lahko nastopajo kot posamezniki, ali pa kot skupek oseb (praviloma v obliki formalne institucionalizirane tvorbe), ki nastopa z zahtevami do javne uprave. Pri tem velja omeniti, da v širšem pomenu uporabniki niso zgolj koristniki javnih storitev zunaj javne uprave, temveč tudi notranji uporabniki, ki delujejo v javni upravi. O zaposlenih v javni upravi se pretežno govori v kontekstu upravljanja s človeškimi viri, kljub temu pa je pomembno poudariti njihove funkcije v vlogi uporabnika. Pri tem notranji uporabnik (kot posameznik ali organizacija) deluje z zahtevami do drugega uporabnika. V tem primeru se govori predvsem o vzpostavitvi ustreznih koordinacijskih mehanizmov, decentralizaciji, avtonomiji in pooblaščenju za uspešno in učinkovito delovanje javne uprave.

Po prepričanju Ministrstva za javno upravo je potrebno stremeti k prijazni in učinkoviti upravi, kjer je usmerjenost k uporabnikom oziroma kaj lahko uporabniki od javnega uslužbenca pričakujejo deklarirano v zloženki z enajstimi zavezami, pri čemer je slednje v veliki meri določeno v ZUP. Javni uslužbenec naj (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

- informacije podaja na strokoven in razumljiv način, torej so splošne informacije o upravnih storitvah podane brezplačno, strokovno in razumljivo v osebnem kontaktu, ali pa preko brošur, zloženk, zgoščenk in interneta;
- vlogo sprejme vsak delovnik med poslovnim časom v fizični obliki in ne zgolj med uradnimi urami, vlogo v elektronski obliki pa štiriindvajset ur na dan;
- ob vložitvi vloge sočasno opozori na njene pomanjkljivosti, ali najpozneje v petih delovnih dneh seznaniti o nepopolnosti ali nerazumljivosti;
- podatke iz uradnih evidenc pridobiva sam, kar se veže na evidence, ki jih vodijo drugi državni organi, občine ali nosilci javnih pooblastil, torej ne sme pogojevati sprejema vloge s predložitvijo teh podatkov;
- k dopolnitvi vloge pozove le enkrat, saj si prizadeva, da se pomanjkljivosti, zaradi katerih ni mogoče odločiti o zahtevku, odpravijo z enkratnim pozivom za dopolnitev;
- čim prej izda potrdilo iz uradne evidence – po možnosti še isti dan, ali najkasneje v roku petnajstih dni;
- postopek vodi hitro in s čim manjšimi stroški zame in za druge udeležence v postopku, o vlogi odloči čim prej;

- pouči stranko o pravicah, torej možnostih uveljavljanja pravic, ki so povezane z osnovnim zahtevkom, s katerim se stranka obrača na organ;
- omogoči pohvalo ali pripombo na delo uradne osebe/organa, torej omogoči oceno kakovosti dela s podajo pohvale ali pripombe ustno, pisno, elektronsko ali z zapisom v knjigo pripomb in pohval;
- najpozneje v petnajstih dneh odgovori na pripombe in dopise stranke.

Načelo usmerjenosti k uporabniku zajema naslednje cilje (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

- dostopnost upravnih storitev;
- socialno primernost upravnih storitev;
- enostavnost upravnih storitev;
- primerno informacijsko podporo;
- zanesljivost;
- primernost osebnega stika;
- odzivnost.

Kljub temu je potrebno poudariti, da načelo usmerjenosti k uporabniku ni absolutno. ZUP, ki govori o uporabniku kot stranki, omejuje pravico ene stranke s tem, da ne posega v pravice drugih strank in da ta ne uveljavlja svojih pravic v škodo javnemu interesu. Če nastane kolizija med zasebno in javno koristjo, mora organ odločiti v javno korist. Pri tem pa mora uradna oseba sprejemati le tiste ukrepe, ki so za zaščito javnih interesov oziroma javnih koristi nujno potrebni. Tako je povsem jasno, da, kot primer, osebne informacije, ki so zaupne narave niso na razpolago vsakemu posamezniku oziroma so v omejenem obsegu, ali informacije, ki so zaupne narave in v javnem interesu. Skleniti je mogoče, da imajo ukrepi za večjo usmerjenost k uporabniku širok prostor za svojo uveljavitev, vendar pa le znotraj meja, ki jih določa javni interes.

Pri dostopnosti do upravnih storitev gre za pomemben cilj, ki zajema številna področja modernizacije javne uprave. O dostopnosti se govori predvsem kot o komponenti, kjer upravljanje storitev s strani javne uprave od njihovih uporabnikov zahteva čim manj časa in dejanj, ki jih mora ta opraviti za doseg cilja (Ministrstvo za javno upravo 2010h). ZVRS določa, da vlada z ustrežno teritorialno organizacijo ministrstev in drugih organov državne uprave preko območnih enot in izpostav zagotavlja enakomerno dostopnost upravnih storitev na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Zakon prav tako določa, da pristojno Ministrstvo za javno upravo zagotavlja delovanje komunikacijskega omrežja javne uprave in enotnega kontaktnega centra kot

enotne vstopne točke za telefonsko posredovanje informacij javnega značaja in telefonske upravne, sodne in druge uradne ter druge javne storitve.

Javna uprava dostopnost dosega s skrajševanjem čakalnih vrst, podaljšanjem uradnih ur in vpeljevanjem dodatnih uradnih dni, odpravo krajevne pristojnosti, prilagajanjem uporabnikom s posebnimi potrebami, informatizacijo, kamor spada e-uprava in e-upravne storitve, pri čemer slednje karakterizira »horizontalno integracijo upravnih storitev v obliki t. i. »življenjskih situacij« (Ministrstvo za javno upravo 2010h), kar se vidi skozi različne projekte, ki so uspeli integrirati določeno zadevo v celovito celoto (npr. projekt e-vem).

Socialna primernost upravnih storitev pomeni, da morajo biti te cenovno dostopne oziroma cenovno sprejemljive. Ker je lastnost javnih dobrin in storitev takšna, da njihove cene zaradi javnega interesa ni mogoče prepustiti stihiji in tržnosti, kjer bi ceno določala ponudba in povpraševanje. Zaradi tega je dobrine in storitve pogosto potrebno financirati s strani davkov oziroma zaradi racionalnega obnašanja uporabnika uporabljati simbolično (minimalno) plačilo, ki je družbeno sprejemljivo (npr. upravna taksa). Moderni pristop k upravljanju gre v smeri odpiranja konkurence in slabitve državnega monopola, kjer se socialna primernost odraža kot kvazi-konkurenca, ki se dogaja v omejenih (reguliranih) tržnih pogojih.

Država si mora prizadevati, da ima uporabnik javnih storitev čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z javno upravo. Ministrstvo za javno upravo je z namenom poenostavitve upravnih procesov opredelilo dve ravni ukrepov, pri čemer prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa (liberalizacija), druga raven pa je t. i. odprava administrativnih ovir ob nespremenjeni zaščiti javnega interesa. Prva raven ima političen, druga pa administrativno-tehničen značaj in bi morala biti zato povsem nesporna (Ministrstvo za javno upravo 2010h).

Tako se je v Sloveniji za doseganje tega cilja uveljavil program Odprava administrativnih ovir, poenostavlja se postopek plačevanja upravnih taks, zelo pomemben ukrep poenostavitve pa je tudi uzakonitev obveznega pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc.

Usmerjenost k uporabniku terja tudi ustrezno informacijsko podporo. Ta zajema podatke o upravnih storitvah v najširšem smislu. Informacijska podpora mora nuditi ustrezno kvantiteto in kvaliteto. Kvaliteta terja, da so informacije pravilne, primerne in strokovne, medtem ko kvantiteta pomeni celovitost informacije, ki jo potrebuje uporabnik javnih storitev. Ustrezno informacijsko podporo sta zagotovila predvsem dva predpisa. Z 2001 je bil sprejet predpisan

način poslovanja organov javne uprave s strankami, ki je vzpostavil obvezno zagotavljanje informacij o storitvah, ki jih je mogoče dobiti v obliki brošur in na internetu. Prav tako so bile uvedene informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije ves poslovni čas (ne zgolj med uradnimi urami). Na državnem portalu e-uprava Republike Slovenije je v okviru e-demokracije odprti elektronski naslov oao.predlogi@gov.si, kjer lahko uporabniki podajajo pripombe, mnenja in predloge, z namenom prispevati k bolj učinkovitemu delovanju javne uprave in k odpravi administrativnih ovir.

Drugi pomemben predpis za zagotavljanje informacij je ZDIJZ, saj imajo številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, naravo javnega značaja. Kadar gre za vprašanje, ali ima širša javnost pravico nekaj vedeti, se skozi ti. test javnega interesa v upravnem sporu pretehta, ali ta pravica prevlada nad drugimi pravicami in ne gre za izjeme, ki bi to onemogočale. Vendar pa je pravica dostopa do informacij javnega značaja večrazsežna. Med funkcije informacij javnega značaja lahko uvrstimo tako še vsaj (Ministrstvo za javno upravo 2010c):

- demokratično funkcijo, ki jo izvajamo iz deliberativnih modelov demokracije;
- nadzorno funkcijo, ki izpostavlja pravico državljanov do neposrednega nadzora javnega sektorja;
- ekonomsko funkcijo, ki se ukvarja z ekonomsko vrednostjo javnih informacij in potencialno dodano vrednostjo ob kombiniranju le-the;
- funkcijo posodabljanja javnega sektorja, ki se veže predvsem na informatizacijo dostopa do informacij javnega značaja preko iniciativ za razvoj državnih portalov e-uprave.

ZJIDZ komplementarno dopolnjuje Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja in ZinfP, ki uvaja institucijo informacijskega pooblaščenca, ki je kot samostojni in neodvisni državni organ pristojen za dostop do informacij javnega značaja in varstvo osebnih podatkov.

Ministrstvo, pristojno za upravo, mora po ZVRS v tistem delu, ki ureja elektronsko poslovanje, zagotavljati centralno informacijsko komunikacijsko infrastrukturo za elektronsko poslovanje državnih organov, javnih agencij, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in izvajalcev javnih pooblastil, razen namenske infrastrukture za namene zunanjih zadev, varnosti in obrambe države, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter potreb varnosti zračnega prometa. Centralna informacijsko komunikacijska infrastruktura mora zlasti zagotavljati nemoteno elektronsko poslovanje organov med seboj in s strankami ter omogočati elektronske storitve v upravnih,

sodnih in drugih uradnih postopkih, v skladu z veljavnimi predpisi. Enotni državni portal e-uprava je enotna vstopna točka za elektronsko posredovanje informacij javnega značaja in elektronske upravne, sodne in druge uradne ter druge javne storitve. Ministrstvo, pristojno za upravo, lahko tudi drugim osebam, ki opravljajo uradne naloge, izvajajo javno službo ali zagotavljajo storitve tem osebam ali organom, omogoči uporabo centralne informacijsko komunikacijske infrastrukture.

Pomemben element usmerjenosti k uporabniku je zanesljivost, ki pomeni, da je javna uprava sposobna izpolniti zahteve uporabnikov, pri čemer to pomeni da je storitev opravljena ustrezno v predpisanem roku, ne glede, ali je to odločeno v korist ali škodo uporabniku. Pri tem gre za dve pomembni pravni načeli, in sicer načelo predvidljivosti in načelo pravne varnosti. Predvidljivost omogoča premišljeno in celovito predvidevanje bodočih razmerij in ravnanj preko abstraktnih pravnih pravil, ki se nanašajo na vnaprej zamišljeno družbeno razmerje, v katerem se pravnemu subjektu dovoljuje, prepoveduje ali zapoveduje določen tip vedenja in ravnanja. Pravna varnost na temelju predvidljivosti in zanesljivosti prava pomeni urejenost in stabilnost, kjer je mogoče pričakovati objektivno delovanje in omejevanje nosilcev pooblastil po vnaprej določenem postopku in zaščito posameznika, ki se znajde v takšnem postopku. Zagotavlja določnost ali pa vsaj določljivost pravnega ravnanja uradne osebe.

Primernost osebnega stika je cilj, ki se loteva povsem nepravnega oziroma neformalnega standarda prijetnih ali vsaj primernih medčloveških odnosov. Gre za cilj vzpostaviti delovanje javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimumu prijaznosti uprave, ki jo na tem mestu še toliko bolj vidna navzven v uradnikih. Po ZDU je ta pri poslovanju s strankami dolžna zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi. Dejstvo je namreč, da socialna narava ljudi daje izjemen poudarek primerni komunikaciji tudi v tem smislu in da posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti.

Prav tako morajo biti javni uslužbenci do uporabnikov odzivni. Odzivnost se prvenstveno ne nanaša na hitrost reakcije, saj zakonsko določeni roki organov do strank v postopku, temveč se nanaša na sposobnost oziroma pripravljenost javne uprave, da se odzove na mnenje uporabnikov. Državna uprava je dolžna ustrezno ovrednoti mnenja in pripombe uporabnikov ter jih pri svojem nadaljnjem delu tudi upoštevati, kar pravi tudi ZDU, po katerem je uprava dolžna omogočiti strankam posredovanje pripomb in kritik glede svojega dela ter te pripombe in kritike

obravnavati in nanje odgovarjati v razumnem roku. To ne pomeni neko splošno mnenje uporabnikov, katerega se najpogosteje povezuje s pojmom birokracije v negativnem pomenu, saj je slednje za doseganje pomembnih sprememb relativno nepomembno in odraža le nek posplošen pogled. Potrebno je govoriti o konkretnih predlogih, ki jih dajejo uporabniki javnih storitev, ko stopajo v stik z javnimi uslužbenci, pri čemer podajajo kritike, pripombe, pohvale in predloge. Te mora javna uprava ustrezno dokumentirati in jih nadalje obravnavati (običajno na ravni vodstva), s ciljem popraviljanja pomanjkljivosti delovanja javne uprave. V praksi se je to uveljavilo kot ukrep obveznega letnega ugotavljanja zadovoljstva.

Glavne ovire na poti k javni upravi, usmerjeni k uporabniku (Virant 2002):

- organizacijska kultura še ni prilagojena zelenim spremembam. V upravi je še vse preveč prisoten oblastniški odnos in premalo zavest, da je javna uprava v službi državljanov in pravnih oseb. Javna uprava je vse preveč zagledana vase, da bi se bila sposobna obrniti k uporabniku;
- procesno razmišljanje v javni upravi je nerazvito. Misli so ujete v organizacijske enote in ozka področja, obremenjene s tradicionalizmom in konzervativizmom. Uprava se ni sposobna vživeti v stranko, ni sposobna obuti njenih čevljev;
- šibki točki, opisani v prejšnjih dveh alineah, bi lahko pripisali tudi prenizko stopnjo osveščenosti in znanja. Premalo smo storili na področju usposabljanja uslužbencev v javni upravi;
- tehnološka podpora povezovanju procesov je še relativno šibka. Akcijski načrt e-uprava na srečo daje prioriteto izgradnji oziroma okrepitvi ter povezovanju informatiziranih podatkovnih baz, ki so temeljnega pomena za izvedbo prenove procesov;
- investicije v tisti del upravne infrastrukture, ki bi najbolj prispevala k zadovoljstvu uporabnikov, so zanemarjene. Celovita rešitev prostorskih težav upravnih enot in drugih dislociranih enot državne uprave, ki najpogosteje prihajajo v stik s strankami, ne bi pomenila nevzdržnega stroška; mnoge potrebe ministrstev bi se temu lahko umaknile. Prostorski problem bi bil danes povsem enostavno rešljiv, če konec leta 1994 politika ne bi kalkulirala, in bi se, kot narekuje logika, vzpostavila solastnina države in občin na prostorih, kjer delujejo upravne enote.

8.3 Poslanstvo in strateški menedžment

Poslanstvo mora biti opredeljeno tako, da ga je mogoče uresničevati, sicer ni nič drugega kot opis dobrih namenov. Opredeliti mora cilje organizacije in izražati način delovanja, da lahko v posameznih aktivnostih sleherni zaposleni prepozna svojo vlogo in svoj prispevek k doseganju zastavljenih ciljev. Vsak zaposleni mora poznati in se zavedati poslanstva organizacije, da ga razume, se mu prilagodi in strmi k doseganju ciljev. Ne glede na razlike v poslovanju profitnih in neprofitnih organizacij je temeljna dolžnost vodstva zagotoviti, da vsakdo prepozna in sprejme poslanstvo organizacije, javne ali zasebne. (Kovač 2008, 57–58)

V zasebnem sektorju praviloma velja, da je organizacija brez poslanstva obsojena na propad, zato si vsaka uspešna organizacija postavi poslanstvo, vizijo, strategijo in cilje, kjer opredeli, kaj in na kakšen način želi cilje doseči, pri čemer se morajo zaposleni z njimi identificirati.

V procesu modernizacije oziroma prenove javne uprave številne organizacije javne uprave javno v svojih aktih izražajo svoje poslanstvo, ki je vidno in namenjeno tako notranjim zaposlenim, kot prepoznavno navzven do širše javnosti. Tako Ministrstvo za javno upravo kot poslanstvo izpostavlja sledeče:

Naše poslanstvo je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo pa moramo vsi skupaj doseči s čim bolj učinkovito izrabo človeških, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Naš cilj je doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji (Ministrstvo za javno upravo 2010h).

Zahtevnejše kakor poslanstvo, ki je večinoma opredeljeno v zakonih, je oblikovanje vizije, ki upravni organ usmerja k dolgoročnim dosežkom in izzivom in navaja ne le, zakaj je ustanovljen, ampak kaj more in želi postati. Vse prevečkrat manjka dobra, navdušujoča vizija, ki bi zaposlenim pokazala smer in kaj bodo dosegli, če bodo zaposleni v konkretnem državnem organu. Cilj je motivirati zaposlene. V javni upravi je sicer neobičajno, da se poistovetijo osebni cilji s cilji javne ustanove, v kateri so zaposleni (Ložar v Nemeč 2003, 239).

Ob vse večji konkurenci je logično, da se strategije, ki temeljijo na kakovosti in so se nekoč osredotočale na finančni izkaz in obvladovanje procesov, danes razvijajo v strategije, ki dajejo

prednost zadovoljstvu strank, zaposlenih in vseh udeleženih strani ... Zgolj klasična računovodska merila za merjenje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ne zadoščajo (npr. dobiček, dobičkonosnost sredstev in kapitala, rast prodaje), saj se pri tem zanemari druge vidike, kot je izgradnja dolgoročnih odnosov s strankami, učinkovitost notranjih procesov ter inovativnost organizacije (Kovač 2008, 57).

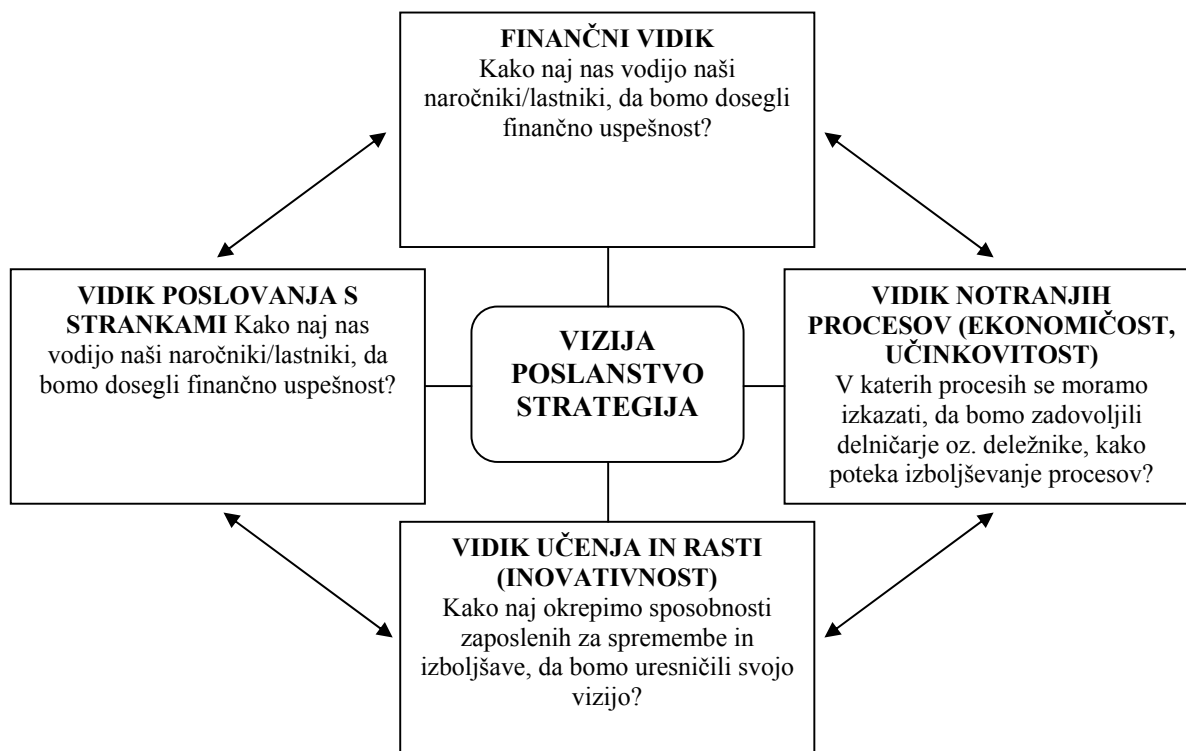
Konec osemdesetih let sta Kaplan in Norton navedene opazke integrirala v sistem uravnoteženih kazalnikov (BSC - Balanced Scorecards). BSC je sistem strateškega planiranja in strateškega menedžmenta, ki je izšel iz poslovnega in industrijskega okolja in se danes prav tako uveljavil na področju javnega in neprofitnega sektorja. Je orodje za prenos strategije v delovanje organizacije, torej pomeni uskladitev poslovnih aktivnosti z vizijo in strategijo organizacije, izboljšanje notranje in zunanje komunikacije ter spremljanje uspešnosti organizacije glede na strateške cilje. BSC je instrument menedžmenta za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije (Balanced Scorecard Institute 2010).

Področja, ki so merjena v sistemu, se uporabljajo za izvajanje ključnih menedžerskih procesov, ki so (Kaplan in Norton 2002, 22):

- pojasnjevanje ter udejanjanje vizije in strategije;
- posredovanje ter povezava strateških ciljev in kazalnikov;
- načrtovanje, zastavljanje ciljev in usklajevanje strateških pobud;
- učinkovitejše pridobivanje strateških povratnih informacij in izboljšanje procesa učenja.

BSC je jezik za posredovanje poslanstva in strategije, ki ju pretvori v oprijemljive cilje in kazalnike (glej sliko 8.3.1). Kazalniki predstavljajo uravnoteženost med zunanjimi kazalniki za lastnike in stranke ter notranjimi kazalniki ključnih notranjih procesov, inovacij ter učenja in rasti. Inovativne organizacije uravnoteženi sistem kazalnikov ne uporabljajo le za pojasnjevanje in posredovanje strategije, temveč kot strateški menedžerski sistem za dolgoročno izvajanje svoje strategije, ki z vključitvijo finančnih in nefinančnih kazalnikov omogoča preoblikovanje vizije in strategije v merljive kvantitativne in kvalitativne cilje (Kaplan in Norton 2002, 22–24).

Slika 8.3.1: Sistem uravnoteženih kazalnikov



Vir: Balanced Scorecard Institute (2011).

V zvezi z uporabo sistema BSC v javni upravi kaže izpostaviti, da doktrina novega upravljanja javnega sektorja s svojimi zahtevami po racionalizaciji, obvladovanju virov in hkrati k večji usmerjenosti organizacij k uporabnikom, daje idealno podlago za uporabo sistema BSC, s katerim lahko posamezni organi javne uprave in sistem kot celota uvedejo na vladni ravni sprejete politike kakovosti in strateške usmeritve po razvoju kakovosti poslovanja v upravi (Nemec v Kovač 2008, 63), zlasti še najnovejše in krovne Strategije razvoja Slovenije do 2013 (Kovač 2008, 63).

Vlada je prvenstveno odgovorna za strategijo razvoja Slovenske javne uprave in je po Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti dolžna upoštevati skladnost razvojnih politik vlade z makroekonomskimi napovedmi in projekcijami. Predsednik vlade lahko po ZVRS ustanovi strateške svete in imenuje njihove člane. Z aktom o ustanovitvi se določijo naloge in delovno področje strateškega sveta, ki v okviru svojega delovnega področja na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja ter svetujejo in pripravljajo mnenja za predsednika vlade.

Julija 2003 je Vlada Republike Slovenije s sprejetjem Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 nadaljevala z uvajanjem sistemov kakovosti v javno upravo, pri čemer strategija pomeni odgovor zahtevam po bolj sistematičnih projektih, predvsem kar se tiče njihove povezanosti in usklajenosti in postavljanja prioritarnih nalog. Strategija poudarja učinkovitost javnega sektorja in demokratizacijo, ki zahteva vpliv ljudi (kot zaposlenih ali uporabnikov javnih storitev). Poleg politik, ki veljajo za celotni javni sektor, strategija opredeljuje šest področij podrobnega razvoja slovenske javne uprave (Vlada Republike Slovenije 2003):

- upravljanje s kadrovske viri;
- funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave;
- poslovni procesi v upravi in e-uprava;
- upravljanje kakovosti in usmerjenost k uporabniku;
- odprta javna uprava;
- gospodarnost in učinkovitost porabe javno-finančnih sredstev ter uspešnost poslovanja sektorja države.

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja določa podrobnejše cilje razvoja uprave po posameznih področjih in nadalje opredeli akcijski načrt konkretnih ukrepov. Med cilji strategija v tem delu poudarja celovit pregled uspešnosti upravnih organizacij, primerljivost z evropskimi javnimi upravami in zasebnim sektorjem, usmerjenost k uporabniku, razvoj partnerskih odnosov z državljanji, zasebnim sektorjem, nevladnimi organizacijami in ostalimi deli družbenega sistema, višanje standardov kakovosti storitev in povečanje zadovoljstva uporabnikov, razširjanje ter nagrajevanje dobrih praks ter njihov razvoj v ustrezne standarde in razvoj fleksibilne, projektno usmerjene in poslovnim procesom prilagojene organizacije javne uprave.

Slovenska javna uprava daje pomemben poudarek odprtosti in posvetovanju z zainteresirano javnostjo in s civilno družbo, kot pomembni točki svojega delovnega programa. Vlade Republike Slovenije je leta 2006 dopolnila poslovnik, s katerim je neposredno zavezala organe javne uprave, da se pred sprejetjem predpisov in strateških dokumentov posvetujejo z zainteresirano javnostjo in s civilno družbo. Strokovna in druga zainteresirana javnost lahko tako aktivno sodeluje že v najzgodnejši fazi postopka priprave predpisov in tistim, ki pripravljajo nove predpise, posreduje svoje predloge. Na podlagi izraženih pobud za aktivno sodelovanje pri

pripravi predpisov je Ministrstvo za javno upravo leta 2007 pripravilo sezname organizacij civilnih družb in o njih seznanilo tudi resorna ministrstva, ki jih lahko dopolnjujejo (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

O možnosti sodelovanja nevladnih organizacij govori tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer lahko nevladne organizacije dajo pobudo za pripravo ali spremembo dokumenta razvojnega načrtovanja ali pa izrazijo interes za sodelovanje pri usklajevanju dokumenta, ki ga pripravlja vlada.

Urad za makroekonomske analize in razvoj je leta 2005 pripravil dokument Strategija razvoja Slovenije do leta 2013, v katerem je predstavil pet razvojnih prioritet (UMAR 2005):

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast;
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta;
- učinkovita in cenejša država;
- moderna socialna država in večja zaposlenost;
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

V razvojni viziji Slovenije na področju javne uprave poudarja pomembnost zamenjave dosedanjega birokratsko-hierarhičnega sistema javne uprave z decentralizacijo in javno zasebnim partnerstvom, kar vidi kot vizijo novega modela družbenega razvoja na tem področju. V tretji razvojni prioriteti za povečanje konkurenčnosti in učinkovitejši državi poudarja (UMAR 2005):

- zmanjšanje neposredne vloge države v gospodarstvu;
- umik države iz lastništva podjetij in finančnih institucij kot način modernizacije javnega sektorja, zmanjšati vlogo KAD in SOD pri vodenju podjetij;
- uvesti sistem presoje vplivov predpisov z vidika neposrednih administrativnih in regulatornih omejitev konkurence in gospodarske aktivnosti ter ukrepe za odpravo teh omejitev;
- urediti postopek sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov (metodologija o konzultacijah);
- uvesti zasebno javno partnerstvo pri izvajanju in financiranju javnih služb ter naložb v infrastrukturo;

- delno privatizirati upravne naloge prek prenosa z javnim pooblastilom in outsourcingom, prenašati prakse upravljanja iz zasebnega v javni sektor (novi javni menedžment), vzpostaviti standard uspešnosti in učinkovitosti ter primerjav med organi, bolj fleksibilno nagrajevanje in napredovanje;
- dvigniti standarde profesionalnosti in transparentnosti javne uprave, izboljšati kakovost njenih storitev ter krepitev njene svetovalne vloge;
- decentralizirati upravo;
- izboljšati pogoje delovanja nevladnih organizacij.

Nadalje je Vlada sprejela Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007-2013. V ospredje strategije razvoja Slovenije je postavila celovito blaginjo državljanov. Zato se ne osredotoča samo na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična, pravna in kulturna razmerja. Pod tretjo razvojno-investicijsko prioriteto učinkovita in cenejša država je Vlada poudarila učinkovito in uspešno javno upravo, s katero se bo izboljšalo kakovost storitev države (Vlada Republike Slovenije 2008).

8.4 Naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost in kakovost

Zaradi omejenih resursov (finančnih, kadrovskih ...), s katerimi razpolaga javna uprava, zaradi zahtev okolice, ki terja vedno več dobrin in storitev za nižjo ceno in tudi zaradi lastne proaktivne usmerjenosti javnega sektorja, je uspešnost in učinkovitost ter kakovost delovanja slovenske javne uprave toliko bolj pomembna. Ker ni mogoče uvajati takšnih tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor, ki bi njegove neuspešne dele sami izločali, se kot alternativni mehanizem uporablja merjenje uspešnosti in učinkovitosti oziroma ocenjevanje kakovosti.

Povečanje javne porabe skozi vse obdobje po drugi svetovni vojni in višji javni dolg sta postavila v ospredje zanimanje, kako učinkovito in uspešno upravljati javni sektor. O učinkovitosti delovanja javnega sektorja oziroma javne uprave in oblikovanja kazalnikov, ki bi najboljše merili učinkovitost in uspešnost javnega sektorja, se je začelo razmišljati zaradi naftne krize in se razmahnilo v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Merjenje je bilo pretežno fokusirano v proračunsko porabo posameznih porabnikov proračuna ter skozi spremljanje različnih zakonov in pravilnikov, ki so jih sprejemale vlade. »Zaradi raznolikosti področij delovanja v javni in s tem tudi v državni upravi se je število kazalnikov stalno povečevalo. Pomembno je vedeti, da uspešnosti organizacije ne moremo prikazati z enim samim kazalnikom. S finančnimi kazalniki težav ne moremo predvideti, z nefinančnimi pa lahko. Kljub temu

potrebujemo ene in druge kazalnike, saj se med seboj ne izključujejo, temveč dopolnjujejo.« (Kovač 2008, 58)

Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja (Brezovšek 2000, 264). »Ko govorimo o uspešnosti državne uprave na splošno ali o uspešnosti posamezne javne ustanove, moramo vedeti, da bo ta uspešna, če bo zadovoljevala potrebe vseh zainteresiranih udeležencev. Njena uspešnost je razumljena različno glede na vidik udeleženca. Vsak udeleženec ima svoje cilje in pričakovanja, zato je treba opredeliti tudi različna merila in kazalnike, s katerimi bomo spremljali uspešnost.« (Nemec 2003, 238)

V praksi javna uprava posveča nekaj pozornosti merjenju vložkov (porabi), predvsem finančnih, manj opredeljevanju meril procesov in storitev, še manj ali skoraj nič pa opredeljevanju meril učinkovitosti in njenih dosežkov. Poleg zbiranja podatkov upravne statistike danes v slovenski državni upravi ni veliko standardiziranih postopkov dokazovanja uspešnosti. Menedžment mora večkrat iskati lastne rešitve merjenja in spremljanja procesov v svoji organizaciji. Dilema je, kaj in kako meriti, kakšna merila in kazalce uspešnosti uporabiti znotraj upravnega organa in v primerjanju z drugimi. Oblikovanje poenotениh kazalcev uspešnosti za posamezne skupine upravnih organov ne sme biti stranski produkt reforme javne uprave, prepuščen naključju, ampak mora postati eden izmed temeljnih ciljev in središče reformnih prizadevanj za subjektivne ocene in posege politike v njeno delo, kar pomeni korak k njeni večji avtonomnosti (Nemec 2003, 235). Objektivnost in transparentnost kriterijev uspešnosti javne uprave vsekakor pomeni manjše tveganje za subjektivnost ocen in manjšo spolitiziranost in večjo avtonomijo.

Težnja po reformiranju javne uprave v smeri, ki omogoča spremljanje in potrjevanje uspešnosti, je vključena tudi v številne predpise, kot je:

- ZSPJS - pri napredovanju v višji plačilni razred se ocenjuje delovno uspešnost glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, zanesljivost in druge zakonsko predvidene determinante;
- ZDU - določa razmerje med Ministrstvom za javno upravo, in upravnimi enotami, glede katerih ministrstvo nadzoruje njihovo organizacijo dela in učinkovitost delovanja;
- ZJS - opredeljuje odgovornost javnega uslužbenca za rezultate (odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog), dolžnost predstojnika pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih programa izobraževanja, spremljanje dela uradnikov,

ocenjevanje strokovnih in delovnih značilnosti in vsaj enkrat letno opravljen razgovor s strani nadrejenega;

- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in finančnih navodilih o pripravi finančnih načrtov in o pripravi zaključnih računov - finančni porabniki si morajo postaviti lastne dolgoročne in kratkoročne cilje ter kazalce, po katerih bodo merili njihovo izpolnjevanje in v okviru zaključnega računa tudi prikazati dosežene cilje;
- Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami - organi javne uprave so dolžni vsaj enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti storitev poslovanja javne uprave s strankami;
- Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku - upravnimi organi so dolžni voditi evidence glede reševanja upravnih stvari po vnaprej predvidenih kriterijih;
- Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca - ugotavljanje nesposobnosti glede nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov;
- Pravilnik o načinu uresničevanja posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot - opredeljuje kriterije za delovno uspešnost načelnikov upravnih enot;
- Številni standardi, modeli in kazalci (ISO, EFQM, BSC ...) - namenjeni so izključno merjenju tistih lastnosti, ki jih opredeljujejo v indikatorjih, vsekakor pa merijo uspešnost iz različnih zornih kotov. Praviloma je naloga pristojnih za javno upravo ta, da skozi ustrezno vzpostavljen sistem merjenja te podatke zbirajo in analizirajo.

Pri ugotavljanju uspešnosti javne uprave nas zanima, kakšne so posledice njenega delovanja. Uspešnost je najlažje oceniti s postavitvijo ciljev, torej razliko med želenim in dejanskim stanjem.

Učinkovitost je eden od ključnih ciljev slovenske javne uprave in ga sestavljata dva bistvena temelja (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

- kakovostno in pravočasno odločanje državne uprave,
- učinkovito upravljanje s kadrovskimi, finančnimi in materialnimi viri v državni upravi.

Vzpostavitev sistema kakovosti v javni upravi je dolgoročen proces, hkrati pa ne dokončen, saj si mora javna uprava nenehno prizadevati za izboljšanje kakovosti poslovanja. Javna uprava v Sloveniji je sistem kakovosti začela uvajati skozi ISO standarde (ISO 9001:2000) in nadalje

predvsem na področju modela poslovne odličnosti, torej Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO) in uporabe Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF).

Kakovost je širok pojem, v splošnem pa se v večji ali manjši meri usmerja na rezultate dela oziroma rezultate procesov, katerih namen je izpolniti in zadovoljiti potrebe uporabnikov. (izdelke). Kakovost Slovenski inštitut za standardizacijo (2002) opredeljuje kot stopnjo, v katerih skupek svojstvenih karakteristik izpolnjuje zahteve. Ocena kakovosti je prepuščena uporabniku javnih storitev, torej kakovost ni ustrezna, če ne zadovolji uporabnika, in ni posledica sodelovanja vseh, ki so vključeni v odnos zagotavljanja javnih dobrin. Zadovoljstvo uporabnika je danes mogoče doseči le s kakovostno opravljeno storitvijo oziroma ko kakovost storitve presega njegova pričakovanja.

Uvajanje zagotavljanja kakovosti obsega ukrepe za izboljšanje kakovosti na vseh področjih poslovanja. Cilji, ki jih želimo doseči, pa so (Balkan Toplak 2003):

- uvedba evropskih standardov poslovanja;
- visoka organizacijska, kadrovska in tehnična usposobljenost organizacije;
- izpolnitev ali preseganje zahtev, potreb in pričakovanj stranke;
- permanentno izobraževanje, usposabljanje in motiviranje osebja na vseh nivojih;
- vzpodbujanje vrednot, kot so skrb za kupca in sodelavce, pripadnost organizaciji, timsko delo in fleksibilnost;
- optimiranje stroškov poslovanja.

Politika kakovosti javne uprave pomeni temeljne usmeritve, cilje in vrednote glede kakovosti, h katerim mora stremeti javna uprava. V Sloveniji je bila pomembno izpostavljena že leta 1996, ko je vlada sprejela temeljno izjavo Vlade Republike Slovenije o Politiki kakovosti v državni upravi, katera je pretežno osnovana na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov, še posebej standarda ISO 9001. S politiko kakovosti se uvaja sodobne pristope celovitega obvladovanja kakovosti (TQM) v organih javne uprave, kar omogoča lažjo identifikacijo ciljev in smer razvoja ter obvladovanje kakovosti.

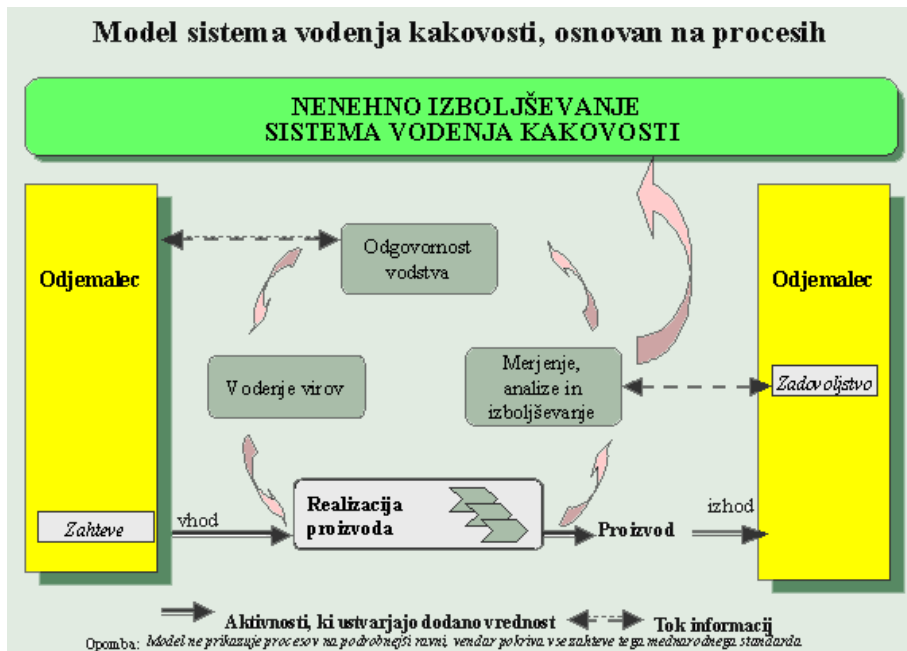
Standard ISO 9001 izhaja iz odnosa odjemalec (kupec) – organizacija (prodajalec) in nam podaja zahteve za tiste aktivnosti, ki jih mora organizacija izvajati, da bi zanesljivo izpolnila potrebe in zahteve odjemalcev za proizvod (storitev) s ciljem izboljševanja zadovoljstva odjemalcev z učinkovito uporabo sistema vodenja kakovosti. Standard nam torej ponuja in nas sili k novemu

poslovnemu razmišljanju, ki temelji na vodljivosti sistema in uporabi načela »planiraj - stori - preveri – ukrepaj« (PDCA) ter procesnega pristopa.

Za menedžment je pomembno spoznanje, da formalna uporaba modelov vodenja, kot so PRSPO, CAF ali ISO 9001, sama po sebi ne bo naredila organizacije uspešne. To se lahko doseže le s celovitim sistematičnim pristopom in doslednim vztrajanjem pri izvajanju tudi tretjega in četrtega koraka Demingovega kroga kakovosti, to je ne samo načrtuj in naredi, ampak tudi preveri in ukrepaj. Korak preveri pomeni, da bomo morali izvesti tudi taka ali drugačna merjenja. Sistem nas tako prisili, da si zgradimo lasten model meril in kazalcev ter se osredotočimo na merjenje operativne učinkovitosti, to je na upravljanje in izboljševanje procesov. Uveden model ali sistem nam ponudi le okvir in pokaže pot, odgovornost vodstva pa je, da na tej poti dosledno vztraja in skupaj z zaposlenimi dejavnosti nenehno spremlja in meri ter si prizadeva za napredovanje. (Nemec 2003, 237)

Da bi organizacija delovala učinkovito, mora identificirati in voditi številne povezane aktivnosti. Aktivnost, ki porablja vire in ki jo vodimo z namenom, da omogoči spremembo vhodov v izhode, lahko obravnavamo kot proces. Izhod enega procesa pogosto tvori vhod v drugi proces (Potkonjak 2010).

Slika 8.4.1: Model sistema vodenja kakovosti, osnovan na procesih



Vir: Potkonjak (2010).

Model (glej sliko 8.4.1) prikazuje procesne povezave, kjer imajo odjemalci (uporabniki) pomembno vlogo pri določanju vhodnih zahtev, zato je potrebno spremljati in ocenjevati njihovo zadovoljstvo oziroma ali je organizacija zadovoljila njegove zahteve.

Ključne točke preučevanega standarda so (Potkonjak):

- sistem vodenja kakovosti – zajema identifikacijo in definiranje procesov, medsebojnih zvez in delovanja, potrebnih resursov za nastanek proizvoda (storitve) ter merjenja, izboljševanja in obvladovanja procesov;
- odgovornost vodstva - vodstvo je odgovorno za določanje politike in ciljev, izpolnjevanje potreb odjemalcev, upoštevanje regulative, zagotavljanje ustreznega nadzora in sporočanje organizaciji o učinkovitosti izvajanja sistema znotraj nje;
- vodenje virov - poudarek je na virih, ki si jih mora organizacija zagotoviti, da bo odjemalec dobil, tisto kar je bilo dogovorjeno. Zahteve v standardu so po človeških virih, infrastrukturi, delovnem okolju in potrebnih pomožnih storitvah;
- merjenje, analize in izboljševanje - poudarja pomembnost določitve primernih metod in obseg njihove uporabe za nadzorovanje in merjenje proizvodov, procesov, zadovoljstva odjemalcev in sistema vodenja. Z ustreznim obvladovanjem teh metod se vzpostavlja in zagotavlja nenehno (stalno) izboljševanje sistema, kar je osnova za vodenje sistema kakovosti.

»Nenehno izboljševanje sistema kakovosti dosegamo s sistematičnim in pravočasnim ciljnim planiranjem vseh aktivnosti, izvajanjem planiranih aktivnosti, preverjanjem učinkovitosti ter izvajanjem korektivnih in preventivnih ukrepov. Z učinkovitim izvajanjem sistema kakovosti zagotavljamo, da bodo vse zahteve naročnikov, zakonov, predpisov, standardov in nas samih izpolnjene in s tem izvedene storitve, ki bodo ustrezale postavljenim zahtevam.« (Balkan Toplak 2003)

Politika kakovosti je osnovana na vseh standardom in modelom skupnih temeljnih konceptih kakovosti in tudi na skupku splošno priznanih vrednot sodobne evropske uprave, kot so naravnost na uporabnika, voditeljstvo in stanovitnost namena, razvijanje partnerstva, razvoj in vključevanje zaposlenih, nenehne izboljšave procesov, stalno učenje in inoviranje, družbena odgovornost in usmerjenost v rezultate, tudi gospodarnost delovanja (Ministrstvo za javno

upravo 2010h). Prav tako se nanaša na temeljna načela ZDU (zakonitost, samostojnost, politična nevtralnost, nepristranskost, odgovornost, odprtost) in etičnost delovanja.

Ministrstvo za javno upravo s prizadevanji za stalen dvig ravni kakovosti poslovanja organov ugotavlja v kolikšni meri so stranke zadovoljne z obstoječim. Začetki sistematičnega ugotavljanja kakovosti v javni upravi segajo v leto 2002, ko so bili na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju uvedeni informatorji, knjiga pripomb in pohval, obveščanje strank o poteku postopka, poleg tega pa so začele upravne enote enkrat letno izvajati postopke ugotavljanja kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami, v smislu ankete zadovoljstva med strankami (Državni portal Republike Slovenije 2010). V zadnjih letih (z manjšo prilagoditvijo v septembru 2007) se izvaja mesečno anketo zadovoljstva med strankami, ti. barometer kakovosti s petstopenjsko lestvico (od ocene 1 kot slabo do ocene 5 kot odlično), kot povprečje štirih področij, ki jih stranke ocenjujejo (kakovost dela uslužbenca, odnos uslužbenca do strank, hitrost opravljenega dela, urejenost in dostopnost organa), pri čemer vse od objavljenih meritev organi dosegajo dobre ocene (glej tabelo 8.4.2).

Tabela 8.4.2: Barometer kakovosti za vse organe državne uprave

Čas merjenja	Povprečna ocena
julij-december 2006	4.44
januar-junij 2007	4.55
julij-december 2007	4.54
januar-junij 2008	4.45
julij-december 2008	4.60
januar-junij 2009	4.55
julij-december 2009	4.64
januar-junij 2010	4.60

Vir: Državni portal Republike Slovenije (2010).

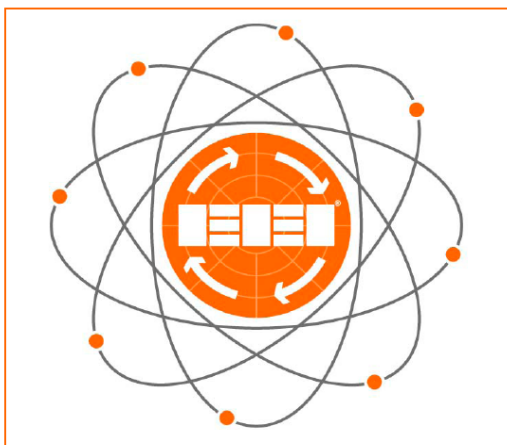
Temeljna sestavina ideje NJM je implementacija modelov kakovosti in poslovne odličnosti v javno upravo, kot pomemben element reforme slovenske javne uprave, poteka že od sprejetja Strateškega načrta za implementacijo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 (kot del strategije k priključitvi EU). Za leto 1999 je značilno vsesplošno uvajanje certificiranja po t. i. ISO standardih in nadalje v letu 2000 uvedba pilotske verzije CAF, ki so ga razvili upravni strokovnjaki iz držav članic EU. V Sloveniji se začne uveljavljati z letom 2002, ko se na Ministrstvu za notranje zadeve ustanovi medresorska delovna skupina za uvajanje CAF v slovensko javno upravo. Njena ključna naloga je bila zagotoviti ustrezno slovensko različico

CAF in usposobitev skupine ocenjevalcev po modelu EFQM, na katerem CAF temelji (Ministrstvo za javno upravo 2010h).

Leta 1988 je bil ustanovljen Evropski sklad za upravljanje kakovosti, ki je neprofitna članska organizacija, katere cilj je promovirati in pospeševati celovito upravljanje kakovosti za doseganje poslovne odličnosti. Ob podpori Evropske organizacije za kakovost in Evropske komisije je razvila model poslovne odličnosti (EFQM 2010).

EFQM je neobvezujoč okvir za razumevanje povezav med tem kaj organizacija dela in kakšne rezultate je sposobna doseči. Uporablja se za strukturiranje logične in sistematične ocene organizacije, ki omogoča primerjave s podobnimi ali zelo različnimi organizacijami. Prav tako je uporaben za definiranje, katere zmogljivosti in viri so potrebni za doseg strateških ciljev organizacije (EFQM 2010). EFQM ima tridimenzionalni značaj, ki zajema osem temeljnih konceptov, devet kriterijev in štiristopenjski sistem samoocenjevanja (glej sliko 8.4.2).

Slika 8.4.2: Model EFQM



Vir. EFQM (2010).

Osem temeljnih konceptov obsega doseganje uravnoteženih rezultatov, dodano vrednost za uporabnike, vodenje z vizijo, inspiracijo in integriteto, doseganje uspeha skozi zaposlene, spodbujanje kreativnosti in inovativnosti, graditev partnerstva in prevzemanje odgovornosti za trajnostno prihodnost. Devet kriterijev uspešnosti zajema voditeljstvo, zaposlene, strategijo, partnerstvo in vire, procese, produkte in storitve, rezultate do zaposlenih, rezultate do strank, rezultate do družbe in uporabnikov, vpliv na družbo in ključne rezultate delovanja (glej sliko

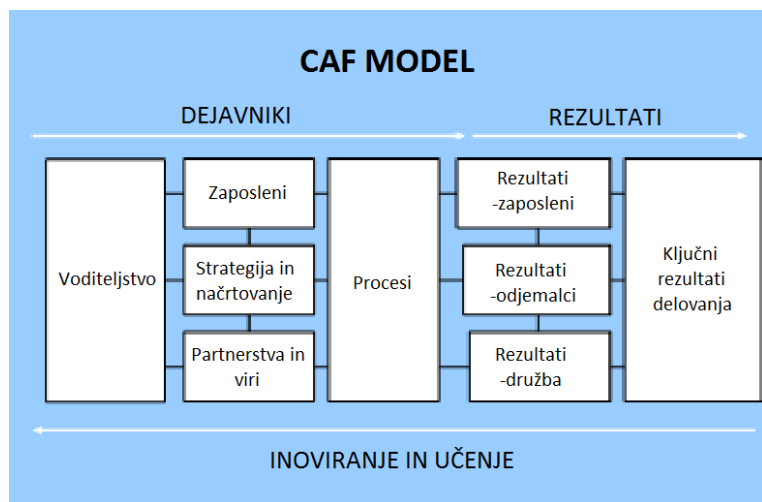
8.4.2). Kriteriji so nadalje razdeljeni v 32 podkriterijev in s tem zajemajo vsa bistvena področja v organizaciji. Vsak od predstavljenih kriterijev omogoča organizaciji, da oceni svoja prizadevanja na poti do celovitega upravljanja kakovosti.

Model opredeljuje način samoocenjevanja, ki poteka po RADAR matriki (results, approaches, deploy, assess, refine). RADAR je natančna metodologija za upravljanje, ki opredeljuje učeči krog učinkovitega menedžmenta sprememb. Elementi, ki naj bi jih upoštevale najboljše organizacije, so (EFQM 2010):

- rezultati - določanje rezultatov, ki jih želi organizacija doseči kot del njene politike in strategije;
- pristop - načrtovanje in razvijanje celovitih pristopov za doseganje želenih ciljev;
- razširjenost - razširjanje pristopov za njihovo uveljavitev v organizaciji;
- ocenjevanje in pregled - ocenitev in pregled pristopov in razširjenosti z opazovanjem in analizo doseženih rezultatov in procesa nenehnega izboljševanja.

Za namene uporabe modela odličnosti EFQM v javni upravi so ministri EU, ki so pristojni za javno upravo, razvili CAF (EIPA 2010).

Slika 8.4.3: Model CAF



Vir: EIPA (2010).

CAF je prilagojena preslikava modela odličnosti EFQM v javni sektor in upošteva nekatere svojstvene značilnosti slednjega. Nekatere razlike so v poimenovanju kriterijev in ocenjevalni lestvici, kriteriji niso poudarjeni, so pa povezani z inoviranjem in učenjem.

V upravnih organih se merjenje pogosto uporablja tudi kot sredstvo za nadzorovanje obnašanja ter ocenjevanje preteklih rezultatov, manj pa kot orodje, katerega namen je obvladovanje prihodnosti. Merjenje mora preseči dimenzijo tradicionalnega nadzornega sistema, ki je prevečkrat namenjen iskanju napak v škodo zaposlenih, temveč mora biti usmerjeno v potrjevanje večjega ali manjšega uspeha zaposlenih in organizacije, postati mora orodje vodenja k uspešnosti. Gre za proces, ki poteka stalno, ne pomeni samo spremljanja merljivih ciljev, ampak tudi spodbujanje izvajanja sprememb, ki so potrebne za doseg ciljev (Nemec 2003, 238). Cilj takšnih modelov je identificirati stanje v organizaciji in ovire doseganja zastavljenih ciljev ter stalno izboljševati delovanje organizacije na osnovi pridobljenih informacij in opravljenih analiz.

8.5 Ekonomičnost

Ekonomičnost se v javni upravi nanaša na ustrezno ravnanje z javno finančnimi oziroma proračunskimi sredstvi. Za proračun je pristojno Ministrstvo za finance, ki se ukvarja s pripravo proračuna, stalnim spremljanjem izvrševanja proračuna, pripravo poročil ter analiz ter pravočasno pripravo morebitnih ukrepov za uravnoteženje proračuna v primerih, ko obstaja velika verjetnost, da se posamezni proračun ne izvršuje v okviru in obsegu, ki ga je predvidela zakonodajna veja oblasti (Ministrstvo za finance 2010b).

ZJF določa, da se za številna področja proračuna, ki veljajo za državni in občinske proračune (sestava in predložitev finančnih načrtov, upravljanje z denarnimi sredstvi, zadolževanje, dajanje poroštev, računovodstvo, predložitev letnih poročil in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje) uporablja tudi za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (oba v obveznem delu zavarovanja), za javne sklade, javne zavode in agencije. Ker javna sredstva zajemajo vse neposredne in posredne uporabnike proračuna, zanje veljajo smiselno številni ostali zakonski in podzakonski akti s področja proračuna (ZIPRS, Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti). Proračunski proces v Sloveniji je centraliziran, kjer ima Ministrstvo za finance ključno vlogo, uporabniki proračuna pa imajo v fazah proračunskega procesa relativno nepomembno vlogo.

Proračun ima svojo značilno strukturo (splošni del, posebni del, načrt razvojnih programov in obrazložitev) in se praviloma sestavlja za obdobje enega leta. Proračunske prihodke in odhodke

se izkazuje skozi štiri tipe klasifikacije (ekonomsko po prejemkih in izdatkih, institucionalno po neposrednih in posrednih uporabnikih, funkcionalno po posameznih funkcijah, programsko po namenih porabe javnih sredstev, izkazano po področij). Programska klasifikacija je za Slovenijo najnovejša, h kateri je pristopila v kontekstu pristopanja k EU oziroma primerljivosti z razvitimi članicami EU, po katerih se želi zgledovati ter ob iskanju, kako učinkoviteje porabiti omejena proračunska sredstva za doseganje ciljev in uresničevanje prednostnih nalog oziroma povezati načrtovanje izdatkov neposredno s cilji in dejavnostmi za doseg teh ciljev. Takšen pristop je ustrezno dopolnila s pravnimi akti (npr. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna).

Programski proračun zajema srednjeročni načrt in dvoletni proračun. Proračun na dvoletni ravni obsega »košarico«, kjer so se izdatki načrtovali glede na postavljene prioritete, operacionalizirane v podprogramih in združene v programih, ter kazalnike. Prav tako so izdatki načrtovani v skladu s fiskalnim pravilom v srednjeročnem scenariju. Tudi politike »zunaj košarice« imajo določene nominalne vrednosti na podlagi fiskalnega pravila. Po zastavljenem srednjeročnem scenariju in osnovnem razrezu sredstev po politikah so nosilci posamezne politike v sodelovanju z drugimi sodelujočimi organi v delovni skupini opredelili glavne podprograme, ki bodo sledili predlaganim programom in razrezu na politiko. Prav tako so določili prioritete na ravni programa in na ravni politike. Nosilec politike je odgovoren za usklajenost, letno poročanje, evalvacijo in pripravo sprememb predlogov (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2010).

Bistvena lastnost programskega proračuna je tudi ta, da se glede na posamezni podprogram in skladno z mestom pristojnosti poizkusi oceniti tudi vse administrativne stroške in ostale podporne dejavnosti (investicije, materialni stroški, plače), in da se oblikuje zaokrožena stroškovna mesta. O programskem proračunu govorimo kot o proračunu, ki je usmerjen k rezultatom in ciljem, ki omogoča spremljanje, koliko finančnih sredstev je bilo porabljenih za posamezen program in kaj smo z njim pridobili in posredno s tem ocenjevanje racionalizacije, učinkovitosti in uspešnosti.

Zniževanje stroškov javne uprave se ne sme razumeti zgolj z varčevanjem, zmanjševanjem sredstev, saj ni cilj cenejša javna uprava na račun ukinjanja določenih storitev oziroma zniževanja njihove ravni. Na Ministrstvu za javno upravo so zato ubrali drugačen koncept

zniževanja stroškov, kjer se želi zagotoviti eno od dveh možnosti (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

- če so sredstva na razpolago, je potrebno ob istih stroških bistveno izboljšati storitev ali
- če sredstev ni dovolj, se isto kakovost storitve ponudi uporabnikom z nižjimi stroški.

Za zniževanje stroškov se uporabljajo različni mehanizmi (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

- skupna javna naročila - v kolikor celotna državna uprava določeno blago ali storitve (npr. pisarniški material, osebna vozila, energijo, mobilno telefonijo in podobno) kupuje skupaj preko enotnega javnega razpisa, bo zaradi velikega obsega naročila lahko potrebno blago ali storitve kupila bistveno ceneje;
- enotne in skupne rešitve - v kolikor več organov skupaj razvija informacijske in druge rešitve za svoje potrebe (npr. predstavitvene spletne strani, programske aplikacije za podporo istovrstnim nalogam in podobno), bo takšno sodelovanje zagotovilo cenejši razvoj in vzdrževanje takšnih rešitev;
- ovrednotenje ugleda in znanja državne uprave - državna uprava se mora zavedati svojega ugleda in pomena pridobljene reference za ponudnika, ki posluje z državno upravo, ter zato zahtevati ustrezen dodatni popust; prav tako se mora državna uprava zavedati ugleda najvišjih predstavnikov slovenske vlade ter znanja, s katerim razpolagajo njeni uslužbenci, kar oboje velikokrat potrebujejo zasebna podjetja pri izvedbi različnih dogodkov (posveti, seminarji, otvoritve, itd.);
- nadzor nad porabo - pri določenem blagu in storitvah (pisarniški material, gorivo, telefonija, itd.) lahko brez ustreznega nadzora nad porabo in vnaprej določenih omejitev stroški hitro presežejo razumne meje; zato so vlada in posamezna ministrstva določila jasn sistem nadzora in predvsem omejitve uporabe (npr. presežke pri mobilni telefoniji krijejo javni uslužbenci sami in ne državni proračun);
- skrb za racionalno poslovanje - vsak javni uslužbenec mora pri vsaki nalogi nadzorovati porabo in s tem povezane stroške, kar poizkušamo doseči z ustreznim sistemom usposabljanja in motivacije ter tudi prenosa nepotrebnih stroškov, ki jih povzročijo javni uslužbenci, z državnega proračuna na njih osebno.

Učinkovita uprava ne pomeni samo zniževanja stroškov znotraj uprave, temveč je enako pomembno tudi zniževanje stroškov uporabnikov pri njihovem poslovanju z javno upravo, kar se dosega na naslednje načine (Ministrstvo za javno upravo 2010h):

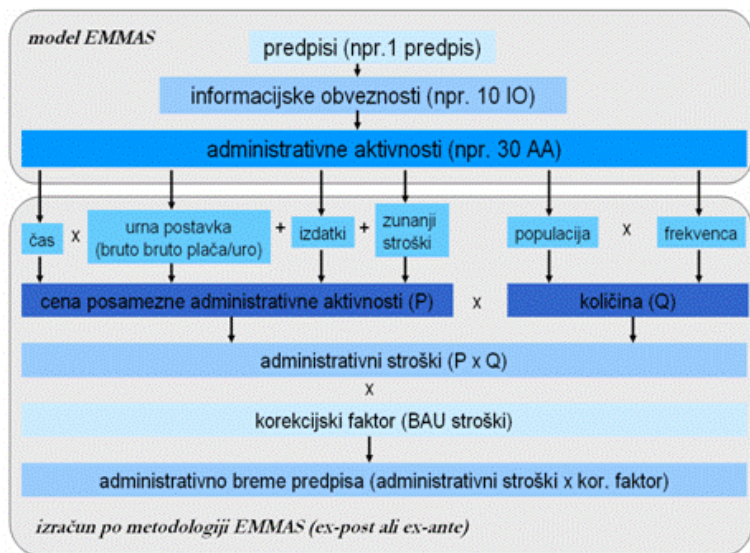
- odprava nepotrebnih postopkov - z informatizacijo in povezovanjem evidenc v državni upravi lahko odpravimo potrebo po določenih postopkih, potrdilih ali podatkih, saj lahko namesto, da bi jih posameznemu organu javne uprave morali predložiti uporabniki, organi podatke pridobijo en od drugega; na ta način se bistveno zmanjšajo potrebe po pridobivanju različnih izpiskov, potrdil in podobnih dokumentov, kar uporabnikom prihrani čas in denar;
- poenostavitev in pospešitev postopkov - na ministrstvu stalno spremljamo različne postopke ter opozarjamo na nepotrebne zahteve (t. i. odprava administrativnih ovir) in predlagamo načine za hitrejše izvajanje postopkov (poenostavitev, prenova procesov, informatizacija in podobno);
- odprava upravnih zaostankov - vsaka odločitev, ki jo državna uprava ne sprejme pravočasno, za uporabnike pomeni podaljševanje čakanja in s tem povezane večje stroške; s programi za zmanjševanje zaostankov zato lahko uporabnikom (še posebej v gospodarstvu) bistveno znižamo stroške;
- e-uprava in drugi sodobni načini poslovanja - z informatizacijo postopkov in elektronskim poslovanjem s strankami uprava svojim uporabnikom bistveno zniža stroške.

Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov (EMMAS) je del priprave boljših predpisov z namenom ovrednotiti administrativne stroške in bremena, ki jih predpisi (tako na ravni EU kot državna in lokalna) povzročajo podjetjem, državljanom in javnemu sektorju. Z zniževanjem oziroma odpravo administrativnih bremen se ustvarjajo prihranki za gospodarstvo, državljanje in javni sektor, kar je ključnega pomena za gospodarsko rast, večji obseg investicij, dvig življenjske ravni prebivalstva, odpiranje novih delovnih mest in prav tako prijaznejšo in učinkovitejšo javno upravo, ki je usmerjena k uporabnikom in njihovem zadovoljstvu (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

Model za merjenje administrativnih stroškov posamezno zakonodajo (in drugo regulativo) analizira na način, da definira potrebne informacije in podatke, kakršna koli dodatna obveznost strank, ki zanje pomeni dodaten postopek, bolj zahtevno uveljavljanje pravic oziroma pravnih koristi, predložitev več ali bolj zahtevne dokumentacije in podobno, kar posledično pomeni višje stroške in večjo porabo časa), ki se naprej delijo na posamezne aktivnosti, ki jih mora opraviti podjetje (posameznik ali druga organizacija) za zagotovitev potrebnih informacij, ki jih določa

zakonodaja. S tem so definirane administrativne aktivnosti, ki jih lahko merimo (glej sliko 8.5.1) (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

Slika 8.5.1: Model EMAS



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2010a).

Na osnovi tega modela so bili ocenjeni prihranki iz naslova odprave administrativnih ovir za gospodarske subjekte in državljane (Ministrstvo za javno upravo 2010a):

- pri poenostavitvah postopkov ustanavljanja, sprememb ali izbrisa podjetja (enostavnih družb z omejeno odgovornostjo) zaradi vzpostavitve informacijskega sistema e-VEM v višini 10,66 mio EUR letno, oziroma za 75 % glede na stanje pred uvedbo IS e-VEM;
- pri spremembah ZVOP v višini 36 mio EUR;
- pri spremembah v postopkih javnega naročanja (ZJN) se je povprečen strošek oddaje enkratnega javnega naročila velikih vrednosti zmanjšal z dobrih 59 EUR na 5,40 EUR, oziroma kar za 11-krat;
- pri spremembah zakonodaje in poenostavitvi postopkov pri zaposlovanju in delu tujcev ocenjeni prihranek 2,1 mio letno, oziroma skrajšanje postopkov pridobitve različnih dovoljenj za skoraj 5-krat;
- pri vzpostavitvi sodnega registra kot javne knjige prihranki v višini 1,89 mio EUR letno;

- pri nadgradnji Centralnega registra prebivalstva s podatki o gospodinjstvih (e-CRP) prihranki v višini 1,1 mio EUR letno;
- pri poenostavitvi postopkov pri uveljavljanju pravic ob rojstvu otroka (1. faza) 2 mio EUR letno ali za kar 56 %, znižanje potrebnega časa za opravljanje potrebnih aktivnosti za skoraj 45 %;
- pri poenostavitvah postopkov in uvedbi elektronske vloge za uveljavljanje pravic do otroškega dodatka 1,2 mio EUR ali skorajda za 50 % nižji stroški.

8.6 Avtonomnost in delegiranje

Decentralizacija javne uprave ni zadosten pogoj za uspešno uvajanje načel novega javnega menedžmenta, saj jo mora spremljati ustrezna avtonomija. Kljub decentralizirani organizacijski strukturi in prenosu nalog na nižje hierarhične nivoje, ne moremo govoriti o avtonomiji, če prenašanja nalog ne spremlja ustrezen prenos odgovornosti pri razpolaganju z resursi in prenos odgovornosti za izvajanje nalog. Načelo avtonomije pomeni samostojnost odločanja in delovanja, kar se lahko nanaša na organizacije, oddelke organizacij, skupnost in posameznike, hkrati pa avtonomija pomeni sprejemanje odgovornosti za avtonomno delovanje. Pri sprejemanju odločitev in zagotavljanju javnih služb je potrebno prebivalcem zagotoviti avtonomijo, pogoj zanjo pa je interna avtonomija izvajanja nalog zaposlenih v javni upravi. To se dosega z ustrezno organizacijsko strukturo in pooblaščenjem zaposlenih, torej ne gre zgolj za strokovno avtonomijo, ki jo imajo zaposleni, temveč tudi avtonomijo odločanja.

NJM za uspešno in učinkovito upravljanje javnega sektorja poudarja pomembnost avtonomije zaposlenih, kar pomeni, da morajo ti opravljati naloge strokovno in depolitizirano kot javni uslužbenci, za razliko od funkcionarjev v javni upravi, ki so njeni politični predstavniki (npr. minister, državni sekretar, (pod)župan). Javne uslužbenke istoimenski zakon deli na uradnike in druge javne uslužbenke, pri čemer uradniki opravljajo tiste javne naloge v organih, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti oziroma, drugi javni uslužbenci (strokovno-tehnični javni uslužbenci) pa v organih opravljajo spremljajoča dela zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa. V kontekstu avtonomije je potrebno dati poudarek predvsem na uradnike, ki so po uradniškem delovnem mestu imenovani na položaj, kjer izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, torej v ministrstvu (generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot), v organih v sestavi ministrstva (direktor in vodje organizacijskih enot), v upravnih enotah (načelnik upravne enote in vodje organizacijskih

enot), v vladnih službah (direktor in vodje organizacijskih enot), v upravah lokalnih skupnosti (direktor in vodje organizacijskih enot). V javni upravi zaradi zagotovitve večje stopnje učinkovitosti, kakovosti in strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog ministrstva ustanavljajo organe v sestavi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb.

Predstojniki organov imajo zakonske možnosti razpolaganja s človeškimi viri, interno organizacijo dela in porazdelitvijo nalog, vendar pa so pri tem omejeni, saj so bistveni posegi v pravice zaposlenih oteženi. Predstojniki pri reorganizaciji praviloma potrebujejo dovoljenje višje instančne ravni, pri čemer je praviloma na višji instančni ravni večja podvrženost političnim vplivom, kot tudi interesnim skupinam (npr. sindikati). V Sloveniji velja razmerja javnih uslužbencev urejajo s sindikati, ki so nenaklonjeni reformam (npr. privatizaciji javnih nalog). Po ZJU organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna (organ ga lahko med proračunskim obdobjem spremeni le pri povečanem obsegu dela, če so za to zagotovljena finančna sredstva). V kolikor poseben zakon ne določa drugače, mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. S sistemizacijo ima vsako delovno mesto določen najmanj opis nalog in pogoje za zasedbo delovnega mesta, prav tako pogoje dela določa kolektivna pogodba in delovno pravo. Jasno določene delovne naloge zaposlenih praviloma pomenijo manjšo diskrecijo in manjšo avtonomijo. Zaposleni so lahko v primeru delanja napak na delovnem mestu ali nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov odpuščeni, zato je toliko bolj v ospredju legaliteta dela pred avtonomijo dela, torej delovanje v skladu zakonitosti in pristojnosti. Nadrejeni ima večjo avtonomijo pri razporejanju delavca na drugo delovna mesta, ki ne ustreza opisu delovnih nalog v primeru začasnega povečanega obsega dela ali zaradi nadomestitve dela začasno odsotnega uslužbenca, prav tako mu je možno naložiti tudi delo preko polnega delovnega časa. Še največjo fleksibilnost dela oziroma avtonomnega razporejanja človeških virov je mogoče prepoznati pri opravljanju dela v projektni skupini, v katero je delavec imenovan po odločitvi predstojnika ali na lastno željo. Pri posrednih uporabnikih proračuna (javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih, javnih podjetjih, javnih skladih in agencijah) je večja avtonomija zaposlenih z vidika ločitve politike od uprave, vendar

kljub temu po ZJU materija, ki se nanaša na kadrovski načrt, velja tudi za posredne uporabnike proračuna.

Avtonomija predstojnikov, ki vodijo neposredne proračunske uporabnike (organe oziroma uprave), je pri razpolaganju s finančnimi sredstvi omejena, saj morajo ti po predpostavkah in navodilih Ministrstva za finance sestaviti, pripraviti in izvrševati proračun, torej skladno s tem upravljati in porabljati sredstva. Enako oziroma smiselno se ureja tudi posredne uporabnike proračuna (javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina). Po ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa ta zakon in ZIPRS, oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna, prav tako prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb in računom financiranja ni dovoljeno. ZJF določa, da se denarna sredstva neposrednih uporabnikov proračuna (državnih oziroma občinskih organov ali organizacij ter občinskih uprav), ki so ostala neporabljena na računih proračuna na koncu tekočega leta, na predlog ministrstva, pristojnega za finance, uporabijo za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta, če isti zakon ne določa drugače. Za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu lahko država oziroma občina državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij.

Posredni uporabniki lahko po Sklepu o naložbah prostih denarnih sredstev nekaterih pravnih oseb javnega sektorja nalagajo svoja prosta denarna sredstva v državne vrednostne papirje, depozite pri bankah ter kratkoročne vrednostne papirje bank, hkrati pa noveliran sklep predpisuje obvezno soglasje ministrstva. Pri upravljanju s finančnimi viri so bolj avtonomni, saj lahko npr. agencije in javna podjetja presežek prihodkov nad odhodki uporabijo za opravljanje in razvoj dejavnosti, za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih, v skladu z zakonom, ki to omogoča, ali pa vplačajo v proračun ustanovitelja. Prav tako lahko javni skladi svoje premoženje nalagajo v določene finančne instrumente, ustanavljajo kapitalske družbe in vlagajo kapital v druge pravne osebe. Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače.

V pripravi je novi predlog Zakona o negospodarskih javnih službah, ki predvideva razmejitev pristojnosti in odgovornosti med ustanoviteljem in javnim zavodom. Po sedanji ureditvi je zavod pravna oseba, ki ima premoženje, ki ga potrebuje za opravljanje dejavnosti. V upravljanju za

svoje obveznosti odgovarja le s premoženjem, s katerim razpolaga, odgovornost ustanovitelja je omejena in običajno vezana na obseg sredstev, ki jih zagotavlja ustanovitelj za izvajanje javne službe. V novem zakonu zavod pridobiva s subjektiviteto tudi premoženje, potrebno za izvajanje javne službe. V primeru, ko ima zavod pravno subjektiviteto in premoženje, ustanovitelj za njegove obveznosti ne odgovarja. V primeru javnih zavodov brez pravne subjektivitete zavod nima v lasti premoženja, posluje po pravilih za neposredne proračunske uporabnike in zanje ustanovitelj odgovarja neomejeno. Ko gre za vprašanje strokovne avtonomije, je treba poudariti, da bo v celoti ohranjena pri vseh zavodih, ne glede na pravno subjektiviteto (Ministrstvo za javno upravo 2010g).

Zakon ureja tudi odnose z uporabniki, s čimer sledi ustavnemu načelu sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Tako uresničuje načelo odprtosti uprave na tem področju. Načelo odprtosti uprave je eno temeljnih načel evropske ureditve in kot tako močno vpliva na ureditev javne uprave v državah članicah. Predlagani zakon temu načelu dosledno sledi, pri čemer ne ureja samo odnosov med javnimi zavodi in njihovimi uporabniki, ampak slednje vključuje tudi v samo upravljanje javnih zavodov (Ministrstvo za javno upravo 2010g).

Avtonomija javne uprave ni zgolj njena interna zadeva (ponudnikov javnih dobrin in storitev), temveč se nanaša tudi na njene uporabnike, ki jim je potrebno omogočiti, da sami odločajo o svojih potrebah, kjer je le to mogoče. Na ravni države v skladu z načelom subsidiarnosti to predstavljajo občine, ki so po Zakonu o lokalni samoupravi temeljne samoupravne lokalne skupnosti s svojimi ožjimi deli, v okviru katerih prebivalci uresničujejo potrebe, ki so lokalnega značaja. O zadevah lokalne samouprave, ki dejansko zadevajo skupne potrebe in interese prebivalcev, odločajo avtonomno preko izvoljenih svetov, precej uveljavljena pa je tudi možnost, da uveljavljajo avtonomijo preko neposredne demokracije na zborih, referendumih in preko ljudskih iniciativ, kar je v praksi veliko lažje izvedljivo glede na državno raven. Občine preko ožjih delov (krajevnih, vaških ali četrtnih skupnosti), ki jim je mogoče podeliti pravno subjektiviteto, prenašajo avtonomijo izvajanja o zadevah, ki se tičejo predvsem lokalne javne službe, vzdrževanja krajevnih cest in drugih javnih površin, upravljanja s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva, pospeševanje kulturnih in drugih društvenih dejavnosti. Ustrezno formalno razdelana avtonomija lokalne samouprave pa še ne pomeni, da je subsidiarnost z vidika prenosa nalog in pristojnosti dejansko uveljavljena, saj npr. na posameznih področjih občine zgolj izvajajo prenesene naloge iz državne v njihovo pristojnost, kar je

povezano tudi s problematiko neobstoja pokrajin. Za uporabnike so določene javne dobrine in storitve širšega (regijskega) značaja, ki jih zaradi neobstoja pokrajin ni mogoče prenašati na nižje ravni.

Uporabniki javnih dobrin in storitev terjajo zase več avtonomije in demokracije, za kar se povezujejo v civilna združenja za povečanje svojega vpliva, pri čemer spadajo med najznačilnejše številne NVO. V Strategiji razvoja Vlada Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami poudarja slednje predvsem v treh funkcijah, in sicer kot (Vlada Republike Slovenije 2005):

- glas državljanov: prevzemanje pobude z željo vplivati na sprejemanje odločitev na različnih ravneh upravljanja preko formalnih in neformalnih načinov (zastopništvo, civilni dialog, sodelovanje pri odločanju);
- družbene dejavnosti: organiziranje različnih oblik pomoči in samopomoči, kakor tudi športnih, kulturnih in drugih družbenih dejavnosti, kot rezultat spontanih iniciativ brez podpore države, ali pa s podporo Vlade s finančnimi sredstvi, zagotavljanjem tehničnih pogojev idr.;
- določene vrste javnih storitev: različne oblike pomoči posameznikom, ki potrebujejo določeno storitev ali varstvo, da bi preživeli, izboljšali življenjske pogoje ali se lahko razvijali, (npr. del funkcij s področij zdravstva, šolstva, socialnega skrbstva, kulture, varstva potrošnikov idr.). Nekatero od teh storitev tradicionalno zagotavlja država. V številnih državah, deloma tudi v Sloveniji, že poteka prenos izvajanja teh storitev na zasebni sektor. Del teh storitev lahko opravljajo tudi NVO, ki pogosto tudi same dajo pobudo za zagotavljanje določenih storitev. NVO nudijo državljanom strokovne storitve, ki jih Vlada, na podlagi ugotovljenega javnega interesa, pogosto tudi financira (npr. svetovanje potrošnikom v zvezi z njihovimi pravicami).

V Sloveniji sta bili v začetku devetdesetih let spodbujeni in formalizirani dve novi obliki združevanja in organiziranja – zasebni zavodi in ustanove. Nevladni sektor je šele v zadnjih letih začutil močnejšo potrebo po medsebojnem povezovanju in krepitvi svoje vloge. Leta 1965 je v Sloveniji delovalo 6.919 društev, leta 1975 pa le 6.76. Po podatkih, zbranih v Vodniku po nevladnih organizacijah v Sloveniji, je leta 1999 delovalo v Sloveniji že okoli 15.000 društev - nevladnih organizacij. Leta 2001 je bilo v Sloveniji registriranih 367 zasebnih zavodov, 135 invalidskih in socialnih podjetij, 106 fundacij in 817 cerkvenih organizacij. Konec leta 2002 je

število registriranih društev naraslo na 17666, število ustanov pa na 129 (Vlada Republike Slovenije 2005).

Vlada v strategiji sodelovanja z NVO priznava njihove številne kvalitete, saj te na posameznih področjih delovanja opravljajo pomembno in koristno delo, ki že sedaj ali pa v prihodnosti lahko delno ali pa v celoti nadomesti izvajanje nekaterih javnih funkcij in pooblastil v organizacijah javnega sektorja. Po postopnem zaključevanju pomembnih projektov, kot so privatizacija, vstop v mednarodne integracije ipd., se vzporedno in v povezavi s procesom modernizacije javne uprave odpira prostor tudi za hitrejši in učinkovitejši razvoj sodelovanja z nevladnimi organizacijami. Vlada poudarja potrebo po sprejemanju sistemsko naravnanih ukrepov, ki bodo zagotavljali odprte, fleksibilne in učinkovite mehanizme sodelovanja. Strategija poudarja, da danes prevladujoče oblike sodelovanja z NVO sicer omogočajo prepoznavanje in razreševanje posamičnih problemov na ravni resorjev, ne pa tudi širših sistemskih ovir in ne omogočajo partnerskega odnosa pri določanju in izvajanju vladnih politik in s tem sodelovanja javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti. Kljub navedenemu vlada ugotavlja, da sedanji pravni in drugi pogoji NVO ne omogočajo razviti in uveljaviti vseh funkcij v družbi.

Ministrstvo za javno upravo si je zadalo, da se zagotovi sistemsko financiranje, torej finančno podporo delovanju nevladnega sektorja, ki bo omogočila, da se društva in civilne organizacije v slovenskem prostoru uveljavijo in da se njihov glas sliši. Prav tako je dalo v javno razpravo predlog Zakona o nevladnih organizacijah in Zakona o prostovoljstvu.

8.7 Decentralizacija

S prenašanjem upravnih funkcij iz centra na decentralizirane enote se praviloma prenaša izvrševanje, odločanje in kontrola v različnem obsegu, kar pomeni različno stopnjo decentralizacije upravnih sistemov. Vendar pa izvrševanja, odločanja in kontrole ni mogoče prenesti v celoti, saj bi to pomenilo celotno dezintegracijo sistema. V kolikor gre le za prenos izvrševanja, to pomeni zgolj dekoncentrirano obliko izvajanja javnih dobrin in storitev, kar pa pomeni zgolj tehnično decentralizacijo oziroma dekoncentracijo izvrševanja upravnih nalog. Decentralizacija mora nujno zajemati tudi prenos funkcije odločanja in kontrole, pri čemer se tudi v najbolj decentraliziranih sistemih deloma zadrži funkcija kontrole v centru. Pomembno vprašanje, ki se tiče decentralizacije, je proračunska uporaba in stroški javnih dobrin in javnih storitev (ugotavljanje stroškov, primerjava stroškov, njihova transparentnost). Z decentralizacijo odločanja se pomembna ustrezna razmejitev med strateško in operativno funkcijo, kjer se

pristojnosti in odgovornosti prenašajo z višjih na nižje organizacijske enote, paradržavne agencije ali morebiti tudi na zasebni sektor. Pri delovanju javnega sektorja je tako značilna večja decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji glede opredeljevanja strateških ciljev in standardov delovanja. Država oziroma lokalne skupnosti zadržijo vlogo oblikovalca javnih politik in nadzornika nad njihovim izvajanjem, izvajanje pa se prenaša v širši javni oziroma zasebni sektor.

V Sloveniji imamo z vidika teritorija dvotirno decentraliziranost, kjer poleg lokalnih organov v neki enoti obstajajo tudi državni organi, kar pomeni, da centralizirane zadeve opravljajo v isti enoti eni organi, decentralizirane pa drugi. Tako v Sloveniji zagotavljanje javnih dobrin in storitev poteka »dvotirno«, kar država s svojo jurisdikcijo izvaja skozi dekoncentriran upravni sistem (upravne enote, izpostave), lokalne skupnosti (občine) pa zagotavljajo tiste javne dobrine in storitve, ki sodijo v njihovo izvorno pristojnost. Teritorialno je Slovenija razdeljena na 210 občin in 58 upravnih enot, ki imajo predpisane funkcije oziroma pristojnosti delovanja, ki so stvar upravne decentralizacije. Država ima prav tako razne izpostave državne uprave (davčna uprava, geodetska uprava, inšpekcije, obrambne izpostave), kar pomeni, da ni poenotene teritorializacije, saj se prepletajo funkcionalni in teritorialni vidiki med upravnimi enotami in resornimi izpostavami. Pretirana decentralizacija povzroča disfunkcije sistema, kar se vidi v ustanovitvi številnih občin. ZDU predvideva, da se za sodelovanje med upravno enoto, občinskimi upravami in območnimi enotami, izpostavami in drugimi dislociranimi organizacijskimi enotami ministrstev, organov v njihovi sestavi ter oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je država, in ki pretežno opravljajo upravne naloge, se za območje upravne enote ustanovi poseben koordinacijski sosvet. V njem sodelujejo načelnik upravne enote, župani oziroma direktorji občinskih uprav (tajniki občin) ali od župana oziroma direktorja občinske uprave (tajnika občine) pooblaščen predstavniki občinske uprave in vodje dislociranih enot. Koordinacijski sosvet obravnava vprašanja v zvezi z organizacijo, učinkovitostjo in kakovostjo dela državne uprave na območju upravne enote, z namenom zagotoviti čim bolj usklajeno delovanje javne uprave na tem območju in usklajeno reševanje organizacijskih, prostorskih, materialnih vprašanj, vprašanj splošnega poslovanja (poslovanja s strankami, poslovanja z dokumentarnim gradivom itd.) in drugih podobnih vprašanj. Teritorialno decentralizirane enote lokalne skupnosti, kot posledica zgodovinskih okoliščin, političnih odločitev ..., niso dosti povezane z merili racionalnosti, prav tako je vprašljiva njihova sposobnost zadovoljevanja javnih

potreb in interesov prebivalcev. Pretirana decentralizacija dodatno okrepi potrebo po koordinaciji, tako na horizontalni ravni (npr. ustanavljanje skupnih občinskih služb), kot vertikalno (npr. služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj). »Eden od razlogov prenove javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne zajema zgolj dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, temveč predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost sistema javnih služb na različnih ravneh.« (Debelak 1997, 36–37) Spremembe v teritorialni strukturi javne uprave so nujne. Ustanovitev druge ravni lokalne samouprave bo pomenila velik korak v smeri decentralizacije, kjer bodo regije lahko prevzele v upravljanje javne zadeve regijskega pomena, ki so danes centralizirane (Vlada Republike Slovenije 2003).

Organizacijo državne uprave bo potrebno prilagoditi teritoriju regij. Teritorialno organizirana področja državne uprave bi bilo treba organizacijsko povezati v enovito celoto. Strokovne naloge skupnega pomena (upravljanje kadrov in financ npr.) bodo prenesene v regijska središča, pri čemer bo temeljna usmeritev, da se koncentrirajo le tiste naloge, ki ne pomenijo neposrednega stika s strankami, ki torej storitev ne odmikajo od strank (Vlada Republike Slovenije 2003). Kovač (2006, 61) ugotavlja, da specifični ukrepi reforme v raznih strategijah želijo izboljšati dosedanje stanje, kot je preveč legalistični pristop k reformam, preveč centralizacije ali preveč decentralizacije brez ustrezne koordinacije med ministrstvi, pomanjkanje politične podpore reformam na najvišji ravni, preveč abstraktni cilji brez podpornih ukrepov itd., ki obsegajo izboljšanje. Razvojni zaostanek pri realizaciji zapisanih ciljev glede decentralizacije je očiten.

Decentralizacijo javnega sektorja je mogoče razbrati iz organigrama ustanov državne in javne uprave ter njihovih statusnih značilnosti. Ustanove so državni svet, državni zbor, državno pravobranilstvo, informacijski pooblaščenec, varuh človekovih pravic, parki in zavarovana območja, državna volilna komisija, predsednik republike, vlada in vladne službe, skladi, sodišča, vrhovno državno tožilstvo, univerze, sveti, upravne enote, občine, druge ustanove, agencije, komisije in zavodi (Vlada Republike Slovenije 2010).

Upravni organi se ustanovijo za upravljanje določenih nalog v določeni družbeni skupnosti. Ustanavljajo se po resornem, funkcionalnem in teritorialnem načelu, običajno pa jih delimo na centralne in lokalne. Na čelu državne uprave je vlada, kot izvršilno telo in vrh državne uprave, lokalna samouprava zajema občine, javne službe pa predstavljajo zagotavljanje javnih dobrin in storitev s strani občin ali države. Slovenija je z 210 občinami teritorialno močno decentralizirana

(enako velja za številne upravne enote in dislocirane državne organe). Občine imajo številne lokalne javne službe za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva, ustanavljajo raznolike organizacijske oblike izvajanja dejavnosti javnih služb (z možnostjo vključevanja tudi zasebnega sektorja), še posebej, kadar lokalne skupnosti ne razpolagajo z zadostnimi in ustrezno usposobljenimi javnimi uslužbenci za režijsko opravljanje javnih dejavnosti.

Primanjkljaj obstoji na področju povezovanja izvajanja režijskih in nerežijskih dejavnosti med samimi občinami, kljub nekaterim spodbudam države, prav tako ne obstojijo vmesne ravni (pokrajine), ampak jih nadomeščajo razne regionalne ali razvojne agencije, ki imajo dejansko majhno avtonomijo. Vmesne ravni (pokrajine) bi lahko koordinirale javne dejavnosti med občinami oziroma bi se nanje prenašale določene funkcije. Dejansko se dogaja celo centralizacija funkcij (npr. ZPDF). Pretirana razdrobljenost dejansko slabi cilje decentralizacije (npr. sposobnost in samostojnost nižje ravni pri lastnem upravljanju brez pomoči države).

Slovenska javna uprava je po organizacijski strukturi tudi na državni ravni relativno precej decentralizirana, saj je vlada kot politični vrh javne uprave sestavljena iz kar 15 ministrstev (in 3 dodatnih brez resorja), ki so temeljna organizacijska oblika uprave in se ustanavljajo po resornem principu. Ministrstva so ustanovljena za upravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih, organi v sestavi ministrstev pa opravljajo specializirane strokovne naloge, izvršilne in razvojne upravne naloge, naloge inšpekcijskega in drugega nadzora ter naloge na področju javnih služb. Prva raven notranje organizacije ministrstev so upravni organi in upravne organizacije v sestavi ministrstev. Pri tem se med upravne organe uvrščajo uprave, uradi in inšpektorati, med upravne organizacije pa direkcije in agencije. Na ravni ministrstva se naloge na področju javnih služb izvajajo v organih v sestavi ministrstev (direkcijah). Kljub temu velja poudariti, da organi v sestavi ministrstev (direkcije) niso popolnoma neodvisni in samostojni organi, temveč so vključeni v posamezno ministrstvo, tako funkcionalno kot organizacijsko. Namen ustanavljanja organov v sestavi je ločevanje strateške od operativne funkcije ministrstva, kjer se oblikuje strategija posameznega resorskega področja, skupno pa predstavlja strategijo vlade (države). Posamezna ministrstva pokrivajo obsežna operativna področja s specifičnimi značilnostmi, zato se ustanavlja posebne organizacijske oblike, ki sicer niso ločene od ministrstva, kljub temu pa uživajo visoko stopnjo samostojnosti. Ministrstva s številno decentralizirano strukturo neposredno zajemajo 11 inšpektoratov, 11 uprav, 9 uradov, 3 agencije,

arhiv RS, policijo, generalštab, kar je določeno v Uredbi o organih v sestavi ministrstev (sprejeti v letu 2003 in nadalje nekajkrat novelirani).

Drugi državni organi, ki opravljajo upravne naloge, so poleg ministrstva in organa v sestavi ministrstva upravne enote in javne agencije. Upravna enota je zgolj dekoncentrirano izvajanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Javne agencije pa se lahko ustanovi za upravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja njihovo delovanje.

Javne agencija deluje po načelih zakonitosti, samostojnosti, strokovnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti. Ustanovi se za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Po ZJA se ustanovi:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov,
- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Javna agencija se lahko ustanovi le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ministrstva ne bi bilo mogoče uresničiti cilja iz prve alineje prejšnjega odstavka.

Praviloma velja, da decentralizacija krepi potrebo po koordinaciji, saj imamo v Sloveniji kar 15 ministrstev. Po ZDU so ministrstva in drugi upravni organi dolžni med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Za obravnavo posameznih vprašanj oblikujejo skupne delovne skupine ali organizirajo druge oblike medsebojnega sodelovanja. Pri pripravljanju predpisov in drugih aktov morajo medsebojno sodelovati oziroma si pred izdajo predpisa oziroma pred predložitvijo predpisa ali drugega akta vladi pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev. Kjer ni soglasja med ministrstvi, pa glede spornega vprašanja odloči vlada. Kadar neka zadeva spada v več resorjev, je zanjo pristojno tisto, ki se ga zadeva tiče pretežno, druga ministrstva pa so dolžna pri tem sodelovati. Predsednik vlade lahko pooblasti ministra, da vodi ali usklajuje delo dveh ali več ministrstev pri oblikovanju politik in opravljanju izvršilnih nalog oziroma, da vodi izvajanje določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev. »Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez

resorja, državni sekretar ali direktor, ki je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade.« (Vlada Republike Slovenije 2010)

Agencije so moderni odziv na birokratsko počasnost državne uprave, saj omogočajo specializacijo, s katero se povečuje verjetnost, da specializacija pripelje do povečanja neodvisnosti. Na drugi strani lahko ustanavljanje novih agencij in služb pomeni povečevanje tako vodstvenega kot administrativnega kadra, zato jih je smiselno ustanavljati ob hkratnem ukinjanju delovnih mest v državni upravi oziroma prerazporejati obstoječ kader v upravi, brez dodatnega zaposlovanja. V državni upravi se je ob obstoječih agencijah v obdobju 2004 – 2008 ustanovilo zgolj Javno agencijo za knjigo. Za obdobje 2008-2012 predvidevajo ministrstva in vladne službe ustanovitev 14 novih organizacijskih enot, kot so agencije, službe, pisarne (npr. Nacionalni preiskovalni urad, Projektna pisarna vlade v Pomurski regiji).

Na drugi strani lahko preveliko število agencij pomeni nevarnost za bolj zbirokratizirano javno upravo in povečevanje zaposlovanja ter pretirano razkropljenost in zmanjšano transparentnost. Leta 2004 je začel veljati ZPNNVSM, s čimer je vlada reorganizirala delovanje državne uprave in nekaterih vladnih služb, ukinila nekatere samostojne oziroma vladne organe, s čimer se ne ukinja izvajanje njihovih nalog, temveč te prevzamejo pristojna ministrstva. S tem je želela vlada doseči racionalizacijo (zmanjšanje števila proračunskih uporabnikov in boljša izraba virov, ukinitvev režijskih dejavnosti, močnejša kontrola, zmanjšanje obsega sredstev za plače) in jasno določiti ministrsko odgovornost za koordinacijo vladnih politik za določeno področje. S tem se koordinacija okrepi, področje pa dobi večjo težo.

8.8 Konkurenčnost

Konkurenčnost gospodarstva je pomembno povezana s konkurenčnostjo infrastrukture, ki ga obdaja, pri čemer pomemben delež te infrastrukture zajema država oziroma njen administrativni aparat. Konkurenčnost javnega sektorja v Sloveniji je mogoče izraziti skozi različne indekse nacionalne konkurenčnosti, med katerimi so najbolj uveljavljeni tisti, ki se merijo po metodi IMD, WET in GEM.

Metoda IMD opredeljuje nacionalno konkurenčnost kot sposobnost države povečati nacionalno blaginjo in konkurenčnost podjetij skozi višjo kakovost poslovnega okolja s strukturnega, konkurenčnega in institucionalnega vidika (zadnja meritev obsega 58 nacionalnih in regionalnih gospodarstev po 327 kriterijih). Za ocenjevanje globalne konkurenčnosti uporablja štiri osnovne

skupine kazalnikov, ki zajemajo narodnogospodarsko uspešnost države, učinkovitost države oziroma vlade, poslovno učinkovitost in infrastrukturo (IMD 2010).

Tabela 8.8.1: Uvrstitev Slovenije po ocenjevalnih sklopih (rangi med vsemi analiziranimi državami)

	2008	2009
Skupna globalna konkurenčnost	32	32
Ekonomska uspešnost	24	21
Učinkovitost države oz. vlade	43	38
Poslovna učinkovitost	32	39
Infrastruktura	29	27

Vir: Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani 2009.

Na svetovni lestvici konkurenčnosti Slovenija kljub stagnaciji v letu 2009 pomeni dolgoročno napredovanje (38. mesto leta 2004, 43. mesto leta 2005, 39. mesto leta 2006 ter 40. mesto leta 2007) (Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani 2009), pri čemer je najbolj napredovala na področju takoimenovane vladne učinkovitosti, kjer še vedno precej zaostaja in so še precejšnje rezerve za njeno izboljšanje.

Po metodi WET se meri svetovno konkurenčnost kot skupek institucij, politik in dejavnikov, ki določajo raven produktivnosti neke države, za kar uporabljajo dvanajst indikatorjev v številnih državah (v letu 2009 poročilo zajema že 133 držav). V globalnem poročilu o konkurenčnosti 2009-2010 je Slovenija zasedla 37. mesto med 133 državami, pri čemer po indikatorju delovanja javnih institucij zaseda 46. Po indeksu svetovne konkurenčnosti se vse od leta 2001, ko se del teh meritev, giblje okoli 30. mesta (še v poročilo 2001-2002 je bilo vključenih v merjenje 75 držav, leta 2009-2010 pa že 133 držav), vendar pa v svojem indeksu dosega najslabše ocene na indikatorju delovanja javnih institucij (World Economic Forum 2010).

Eden od najizrazitejših problemov javnih institucij je glede učinkovitosti slovenske birokracije in je za Slovenijo kot članico EU zaostanek na tem področju prevelik (Kovačič 2007, 105).

Glede konkurenčnosti javnega sektorja oziroma nudenja javnih dobrin in storitev si mora neka družbena skupnost predhodno odgovoriti na vprašanje, kaj spada pod javne dobrine in javne storitve ter kaj v sfero zasebnosti. Država to opredeli predvsem skozi svojo regulatorno vlogo, kjer določi, katere dobrine in storitve so netržne ali tržne in katere spadajo v javni interes. Konkurenčnost javnih dobrin in storitev zagotavlja v okviru svoje lastne dejavnosti, kjer se

pojavnjajo številni ponudniki storitev iz javnega sektorja, ali s vključevanjem oziroma prenosom na zasebni sektor, kjer si konkurirajo predstavniki različnih sektorjev, prav tako ne gre zanemariti netržne oblike konkurence (npr. vrednotenja, evalvacije). Dejansko ni mogoče govoriti o popolni konkurenci, saj jo država z namenom zaščite javnega interesa s številnimi zakoni regulira, zato je primerneje uporabljati termin kvazikonkurenca.

V Sloveniji področje tistega dela javne uprave, ki zadeva zagotavljanje javnih dobrin in storitev, urejata dva temeljna zakona, in sicer ZZ in ZGJS. Prvi izhaja iz leta 1991 in opredeljuje zavode kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička. Javni zavod ustanovi za opravljanje javnih služb, kot tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.

Z ZGJS se zagotavljajo materialne javne dobrine, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje v javnem interesu zagotavlja država zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Oblike izvajanja gospodarskih javnih služb so po ZGJS:

- režijski obrat, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od predhodno omenjenih možnosti.

Izhajajoč iz tega, je težko govoriti o konkurenci v javnem sektorju. Za državo ni značilno oziroma racionalno podvajanje organov za zagotavljanje iste dejavnosti, saj država običajno organu določi območje in področje pristojnosti. V splošnem velja, da je konkurenca tista, ki kroji

uspešnost in dobičkonosnost poslovanja oziroma odloča o preživetju ali propadu organizacije, česar za javni sektor v tem primeru ni mogoče trditi. Za javni sektor ni značilno izrinjanje enega javnega subjekta na račun drugega. Med subjekti javnega prava je težko govoriti o konkurenci v klasičnem smislu, saj je zanj značilno predvsem sodelovanje in medsebojno povezovanje med osebami javnega sektorja na horizontalni ali vertikalni ravni ali kot razvojna partnerstva, za skupni imenovalec opisanega pa se uporablja termin javno-javno partnerstvo. Veliko primerneje je govoriti o netržni konkurenci, kjer se skozi različne instrumente vrednoti konkurenčnost in nadalje sprejema ustrezne ukrepe. Konkurenčnost je tako bolj prisotna v primeru boja za koncesijo opravljanja negospodarske ali gospodarske javne službe, ki je predvidena po predhodno omenjenih zakonih in katere način podeljevanja določajo specialnejši zakoni. V tem primeru v javnem interesu delujejo zasebna podjetja in/ali organizacije civilne družbe (nevladne organizacije), ki jim koncesijo ob izpolnjevanju pogojev po predpisanem postopku država z zakonom oziroma občina z odlokom podeli in sklene pravno razmerje med koncedentom in koncesionarjem. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb, kljub temu pa je ob določenih standardih javnih storitev potrebno povečati ekonomičnost in učinkovitost delovanja organizacij, kar zvišuje njihovo konkurenčnost. Za večjo konkurenčnost bi se bilo potrebno v manjši meri zanašati na financiranje s sredstvi s strani ustanoviteljev in izboljšati financiranje na način večje prodaje storitev na trgu, kjer je praviloma mogoče spremljati dejansko konkurenčnost ponudnikov teh storitev. Prav tako je v pripravi novi Zakon o negospodarskih javnih službah, ki naj bi omogočil vključitev javnih zavodov na skupne evropske trge. S to perspektivo pa se lahko pričakuje »racionalizacija njihovega poslovanja in povečana konkurenčnost, ne samo na slovenskem trgu v odnosu z zasebnim sektorjem, pač pa predvsem na skupnem evropskem trgu.« (Ministrstvo za javno upravo 2010g)

Konkurenčnost javnega sektorja se poveča skozi vključevanje zasebnega pri zagotavljanju javnih dobrin (storitev) in uvajanja konkurenčnih praks, značilnih za zasebnega, v javni sektor oziroma spodbujanje konkurenčnega ravnanja in obnašanja javnega sektorja po zgledu privatnega. Izvajanje javnih služb v okviru zasebnega poteka v Sloveniji skozi:

- koncesijo javne službe;
- javno naročanje;
- javno-zasebno partnerstvo;

- privatizacijo javnih služb.

Koncesijo javne službe država (občina) kot koncedent podeli koncesionarju za opravljanje dejavnosti javne službe ali uporabo naravnega vira oziroma javnega dobra, kadar se ne odloči za izvajanje v lastni režiji ali preko specializiranih (neodvisnih) oseb javnega (zasebnega) prava. Po ZZ se lahko poleg zavodu koncesija za opravljanje javne službe podeli tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Koncesija za (negospodarske) javne službe pa ne ureja številnih institutov, značilnih za koncesijska razmerja (prenos koncesije, obvezna koncesija, dolžnosti in pravice v primeru višje sile, odgovornosti koncesionarja za zaposlene osebe) in v povezavi s tem možnost koncedentovega začasnega prevzema javne službe ter odgovornosti koncedenta za ravnanja koncesionarja. Po ZGJS je lahko koncesionar fizična ali pravna oseba, podelitev koncesije se ne omejuje zgolj na osebe zasebnega prava, temveč dopušča možnost podelitve tudi osebam javnega prava ob izpolnjevanju pogojev. Za razliko od ZZ pa ZGJS ureja tudi druge institute koncesijskega razmerja, kot so prenehanje koncesijskega razmerja, prenos koncesije, obvezna koncesija, dolžnosti in pravice v primeru višje sile, odgovornosti koncesionarja (za ravnanja zaposlenih oseb) in s tem v zvezi možnost koncedentovega začasnega prevzema javne službe ter odgovornosti koncedenta za ravnanja koncesionarja. Izhajajoč iz navedenega ZGJS (za razliko od ZZ) po noveliranju v letu 2007 eksplicitno dopušča podelitev koncesije tudi osebam javnega prava in jih s tem spodbuja h konkurenci. Prav tako ureja tudi druge institute koncesijskega razmerja, v katerih določa pravice in dolžnosti ter s tem sili koncedenta h konkurenčnemu obnašanju.

Pri javnem naročanju si enako kot koncesiji zasebni subjekti konkurirajo za pridobitev posla, od katerega bodo imeli ekonomske koristi, pri čemer koncesija pomeni izvajanje dejavnosti javne službe, javno naročilo pa pomeni dobavo blaga oziroma izvedbo storitve, ki se nanaša na dejavnost izvajanja javne službe. V Sloveniji urejata javno naročanje ZJN in ZJNVETSP. Javno naročilo je odplačna pogodba med naročnikom in ponudnikom, kjer slednji konkurirajo za pridobitev javnega naročila. V praksi se pogosto dogaja, da dejavnost javnih služb izvaja država (občina) kot režijsko dejavnost, vendar ima v ta namen dejansko majhno število zaposlenih ali pa jih sploh nima, zato nastopa kot organizator (upravljavec) dejavnosti in v celoti izvajanje javne službe skozi javna naročila skladno s predpisi prepušča trgu, kjer se praviloma dosega največjo stopnjo konkurenčnosti.

Javno-zasebno partnerstvo spodbuja nadomeščanje javnih naročil (neposredna plačila) z drugimi oblikami (vsaj delno tudi) zasebnih vlaganj, tudi v urejanju postopka podeljevanja raznovrstnih posebnih oziroma izključnih pravic. Zasebni partner skozi ta institut prevzema pomembnejšo vlogo – sodeluje z državnimi organi v fazi planiranja, priprave projektov, načina financiranja projektov in prevzemanje tveganja za izvajanje projektov običajno za daljše časovno obdobje. Z vključevanjem zasebnega sektorja na razna področja lahko javni sektor pridobi zadostna sredstva za izvajanje in razvoj dejavnosti, ne da bi se s tem zadolževal, hkrati pa boljše vodenje in upravljanje zasebnega sektorja vodi h konkurenčnejšim praksam delovanja, saj lahko zagotovi učinkovitejše, kvalitetnejše in cenejše izvajanje dejavnosti javne službe.

Javno-zasebno partnerstvo je po ZJZP opredeljeno kot razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte ali javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki je v javnem interesu ter je sklenjeno med javnim in zasebnim sektorjem. Pri tem ni nujno, da gre za dejavnosti ali zmogljivosti javne službe, temveč je pogoj, da gre za objekte, ki so v javnem interesu. S takšnim partnerstvom so vzpostavljeni pogoji, ki omogočajo in pospešujejo zasebna vlaganja v izgradnjo in vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu. Poleg ključnega ZJZP se za koncesijska javno-zasebna partnerstva smiselno uporablja ZGJS, pri javno-naročniških razmerjih ZJN in ZJNVETSP, za statusna javno-zasebna partnerstva, ki bodo nastala s prodajo in nakupom deležev v pravnih osebah, pa ZJF.

ZJZP ima dva namena (Brezovnik 2008, 238):

- omogočanje zasebnih vlaganj v javnem interesu; javno-zasebno partnerstvo se izvaja na področjih financiranja, projektiranja, gradnje, nadzora, organizacije, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti v javnem interesu;
- zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva ob varovanju javnih interesov v tem razmerju.

Po ZJZP je mogoče vzpostaviti kot pogodbeno javno-zasebno partnerstvo statusno javno-zasebno partnerstvo in izvajanje dejavnosti javne službe v okviru javno-zasebnega partnerstva. Pogodbeno se lahko vzpostavi v obliki koncesijskega razmerja ali javno-naročniškega razmerja, pri čemer je za slednjega (za razliko od koncesijskega) značilno, da javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje. Pri statusnem partnerstvu gre za spremembo pravnega statusa (lastninske strukture) pri enem od partnerjev (npr. ustanovitev pravne osebe in prenos izvajanja

določenih dejavnosti nanjo, prodajo lastniškega deleža javnega partnerja ...). Pri izvajanju javne službe v okviru javno-zasebnega partnerstva in za uporabo ZGJS gre za obliko izvajanja javnih služb v obliki koncesije.

Pri javno-zasebnem partnerstvu bo prišlo v prihodnje do dejanske privatizacije, ki pa sama po sebi še ne pomeni liberalizacije javnih služb in reguliranih javnih dejavnosti. Pomeni pa prehod izvajanja dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Dokler so pogoji ter cene blaga in storitev regulirani in jih tudi nadzira javni partner, dejavnost še ni liberalizirana. To postane takrat, ko je prosto prepuščena trgu (Brezovnik 2008, 238).

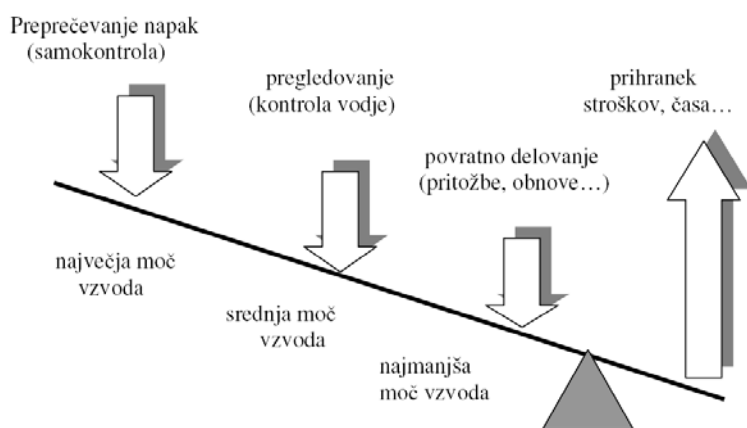
Privatizacija javnih služb pomeni premik od režijskega izvajanja javnih služb, ki je bilo značilno vse do začetka krize v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, k odprodaji lastniških deležev oziroma upravljaljskih pravic javnih podjetij in ostalih izvajalcev javnih služb, torej gre za privatizacijo izvajanja dejavnosti javnih služb (koncesije) in privatizacijo izvajalcev javnih služb, torej prehod lastninskih upravičenj v zasebno sfero. Privatizacija javnih (gospodarskih) zavodov in javnih podjetij je bila do uveljavitve ZJZP po ZJF prenosu kapitalskih naložb oziroma ustanoviteljskih pravic države (občine) od javnih (gospodarskih) zavodov in javnih podjetij na drugo osebo prepovedana. Prav tako ni bilo mogoče povečati osnovnega kapitala s strani osebe zasebnega prava ali vstop zasebnika kot družbenika (z izjemo posebnih primerov, ki jih urejajo drugi zakoni). ZJF pa je dovoljeval preoblikovanje osebe javnega prava v gospodarsko družbo, kar pa je bilo proceduralno tako zapleteno, da je v realnosti onemogočalo preoblikovanje in s tem prestrukturiranje javnega sektorja, kar bi nedvomno prineslo številne elemente konkurence, tako pa se je javni sektor obnašal samozadostno in nekonkurenčno. ZJZP vsekakor prispeva k povečanju konkurenčnosti javnega sektorja oziroma celo dopušča prikrito privatizacijo izvajanja dejavnosti javnih storitev (npr. država ali občina lahko preoblikuje javno podjetje v novonastalo gospodarsko družbo kot nosilko pravic njene predhodnice in jo nadalje lahko odproda v deležu ali celoti).

8.9 Preventivno in proaktivno delovanje

Koncept preventivnosti in proaktivnosti od slovenske javne uprave terja, da zna predvideti rezultate svojega delovanja. Torej skladno s tem vnaprej ravna na način, ki prinese zaželene cilje. Zaradi kompleksnosti delovanja javne uprave ni mogoče vsega predvideti, zato tedaj reagira na nezaželene učinke, kar pa mora biti nadalje nujno v funkciji učeče se organizacije. Proaktivna usmerjenost javne uprave terja, da ne gleda na stvari skozi prevladujoče koncepte delovanja,

temveč začne odkrivati nove in boljše načine delovanja, s čimer se organizacija na novo uči in pridobiva nove izkušnje. Javna uprava mora imeti prvenstveno postavljeno vizijo, poslanstvo in cilje, ki jih želi doseči. To terja preventivno in proaktivno delovanje, da ta ne zaide z načrtanih ciljev oziroma je sposobna aktivno iskati načine in poti za njihovo doseganje, pri čemer so ključna komponenta organizacije zaposleni, do katerih je potrebno voditi ustrezno politiko upravljanja s človeškimi viri.

Slika 8.9.1: Najdražje so neodkrite napake (nepravilne odločitve, ki dosežejo stranko)



Vir: ISAF v Nemeč 2001: 63.

S preventivnimi in korektivnimi ukrepi, izvajanjem PDCA cikla (planiraj-naredi-preveri-ukrepaj) ter izvajanjem nenehnega izboljševanja procesa se postopno preusmerimo iz iskanja napak na odstranjevanje njihovih vzrokov. Odkrivanje napak samo na izvedbeni ravni izvajanja upravne storitve ne zadostuje, zato se daje danes velik poudarek že v najzgodnejših fazah dela, saj so najdražje neodkrite napake (glej sliko 8.9.1) (Nemeč 2001, 63).

Pri razvoju upravne storitve je najzgodnejša faza upravnega dela sprejemanje predpisov (zakonov, navodil, uredb). Pri tem je pomembno, da se vzpostavi sistem odkrivanja napak tudi v tej najzgodnejši fazi, kar pomeni, da je kakovost načrtovana in vgrajena v predpis, preden stopi v veljavo. Zato je dobro, da pri pripravi materialnih predpisov sodelujejo neposredni izvajalci in tudi končni uporabniki (stranke – kupci), katerim je namenjen. S testnim izvajanjem predpisa na vzorcu pred samo uveljavitvijo predpisa se lahko izognemo kasnejšim dopolnilom, popravkom in spremembam ter stroškom, ki so povezani z njimi, kot tudi stroškom sprememb navodil, procesov in drugih posledic na izvedbeni ravni (Nemeč 2001, 63).

Pomembno področje modernizacije javne uprave je presoja posledic predpisov in politik. Slovenska javna uprava oblikuje in izvršuje pravne akte in javne politike, zato je toliko bolj pomembno, da ohrani oziroma izboljša njihov nivo kvalitete. Odgovornost oblikovalcev zakonodaje in politik je, da v odnosu do državljanov in gospodarstva vzpostavijo odgovoren in dober sistem upravljanja. Poenostavljanje obstoječih predpisov, večje in čim zgodnejše sodelovanje strokovne in druge zainteresirane javnosti, sistematična uporaba presoje učinkov predpisov za nove zakonodajne predloge ter uvedba postopka za opredelitev stroškov birokracije, bo privedlo do lažjega in boljšega oblikovanja predpisov in politik, z zagotavljanjem njihove sledljivosti, konsistentnosti in posledično krepitve pravne države (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2007 začelo s pripravo Smernic za boljšo pripravo predpisov z minimalnimi priporočili za izvajanje ocen učinkov predpisov in minimalnimi priporočili za izvedbo posvetovanj z zainteresirano javnostjo in minimalnimi priporočili za izvajanje ocene učinkov predpisov. Konec leta 2008 so se v sodelovanju z drugimi državnimi organi in organizacijami odločili ponujene rešitve smernic umestiti v že uveljavljena pravila in postopke (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

K preventivnemu in proaktivnemu delovanju pomembno prispeva tudi ustrezen nadzor, prav tako lahko terja tudi kurativna dejanja. Nadzor v funkciji preventive v največji meri deluje kot svarilo, da obstoji formalna možnost sprožitve nadzorstvenih ukrepov, torej so zaposleni oziroma organizacija dolžni postopati na način, ki omogoča doseganje zastavljenih ciljev. Proaktivno delovanje terja stalno kontrolo delovnih procesov, kjer se sproti spremlja postopke za doseganje zastavljenih ciljev in temu primerno presega ustaljene postopke in načine reševanja problemov. Kurativno postopanje se terja takrat, kadar se v nadzorstvenem postopku ugotovi napake, ki so pripeljale do določenih posledic, ki jih je potrebno odpraviti.

Nadzor nad delovanjem javne uprave lahko razdelimo v formalni in neformalni. Med formalne vrste nadzora uvrščamo formalnega, sodnega, političnega, finančnega in nekatere druge oblike. Med neformalni nadzor spada nadzor s strani subjektov civilne družbe. Med druge vrste zunanjega upravnega nadzora lahko uvrstimo nekatere posebne vrste nadzora, ki so določene v povezavi z izvajanjem posameznih zakonov. Sem uvrščamo proračunski nadzor, ki ga opravlja ministrstvo za finance, v širšem smislu lahko med zunanji upravni nadzor štejemo tudi revizijo pred državno revizijsko komisijo. Politični nadzor zajema interpelacijo, (ne)zaupnico, poslansko

vprašanje, ustavno obtožbo in parlamentarno preiskavo. Med sodni nadzor uvrščamo ustavno sodišče, splošna sodišča in specializirana sodišča (upravno ter delovno in socialno). Finančni nadzor izvajajo državni zbor, ministrstvo za finance in računsko sodišče. Ostale oblike nadzora izvajajo varuh človekovih pravic, evropsko sodišče za človekova pravice, državno tožilstvo in informacijski pooblaščenec.

Upravni nadzor je lahko notranji ali zunanji, pri čemer med prvega štejemo hierarhičnega in instančnega, med zunanjega pa uvrščamo inšpekcijski nadzor in druge vrste zunanjega upravnega nadzora (Cijan in Grafenauer 2002, 113).

Hierarhični nadzor se izvaja na podlagi hierarhično višjega položaja upravnega organa, ki ima pravico in dolžnost kontrolirati delo nižjih upravnih organov, kar je tudi izrecno določeno v posameznih organizacijskih predpisih. Po ZDU je predviden takšen nadzor v različnih primerih, in sicer nad organi v sestavi, nad upravnimi enotami in nad nosilci lokalnih pooblastil, prav tako se nadzor izvaja nad organi lokalnih skupnosti. Po zakonu ministrstvo, pristojno za upravo, izvaja nadzor nad upravnimi enotami glede organizacije dela, učinkovitosti ter spremlja usposobljenost delavcev. Ministrstvo nad nosilci javnih pooblastil opravlja nadzor zakonitosti splošnih in posamičnih pravnih aktov, nad izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovostjo poslovanja in poslovanju s strankami. Nadzorstvo upravljajo uradne osebe - upravni inšpektorji, ki jih za to pooblasti minister, pristojen za upravo. Nadzor nad ministrstvi pa opravlja hierarhično nadrejena vlada, ki kot najvišji organ državne uprave vodi in usmerja upravo prek ministrstev.

Instančni upravni nadzor predstavlja kontrolo zakonitosti, smotrnosti in strokovnosti odločbe upravnega organa prve stopnje, ki jo opravi organ druge stopnje. Instančni upravni nadzor se opravi praviloma na podlagi nezadovoljstva, ki ga stranka v postopku izrazi s pritožbo (Cijan in Grafenauer 2002, 113).

Inšpekcijski nadzor pomembno prispeva k izvajanju pravnega reda. Krovni zakon, ki določa inšpekcijsko dejavnost, je ZIN, po katerem se inšpekcije organizirajo za posamezno upravno področje, delujejo v inšpektoratih in sestavljajo samostojni organ v sestavi ministrstva. Ponekod se izjemoma opravlja inšpekcijski nadzor izven inšpektoratov. Inšpektor ima pri opravljanju nadzora široka pooblastila, pri čemer lahko ob ugotovljenih kršitvah uporabi različne ukrepe. Po zakonu lahko odredi, da se v določenem roku odpravijo nepravilnosti ali pomanjkljivosti, ki so

ugotovljene ob pregledu, lahko poda kazensko ovadbo, lahko predlaga pristojnemu organu sprejem ukrepov.

Kot organ v sestavi ima Ministrstvo za javno upravo Inšpektorat za javno upravo. Ustanovljen je bil leta 2009 z uredbo o organih v sestavi ministrstev in združuje dve inšpekcijski službi (Upravno inšpekcijo in Inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev), ki sta pred združitvijo delovali kot samostojni inšpekcijski službi v okviru Ministrstva za javno upravo (Ministrstvo za javno upravo 2010e).

Na podlagi ZIN je bil ustanovljen inšpekcijski svet, kot stalno medresorsko delovno telo za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij, ki ga vodi minister, pristojen za javno upravo oziroma njegov pooblaščenec. V okviru Inšpekcijskega sveta so bili ustanovljeni odbori za izvajanje nalog inšpekcijskega sveta, ki pripomorejo k večji učinkovitosti, strokovnosti in koordiniranosti izvajanja posameznih akcij oziroma reševanja problemov širše narave. V okviru inšpekcij je v letu 2008 začel delovati klicni center »halo inšpekcija«, preko katerega lahko državljani zastavijo vprašanje, na katerega v klicnem centru odgovorijo takoj ali jim odgovor posredujejo naknadno. Prav tako je bil ustanovljen podportal Inšpektorati in inšpekcijske službe, v okviru portala e-uprava, na katerem so predstavljeni glavni podatki posameznih državnih inšpekcijskih služb. Preko spleta lahko državljani na splošni elektronski naslov gp.mju@gov.si oddajo tudi prijavo, ki bo posredovana na ustrezni inšpekcijski organ (Ministrstvo za javno upravo 2010d).

8.10 Tržišče in tržnost

Usmerjevalna vloga države se najizraziteje odraža v regulaciji trga. Država s svojo upravljavsko funkcijo usmerja trg skozi različne instrumente, kot so postavljanje pravil delovanja trga, ustvarjanje povpraševanja, pospeševanje ponudbe privatnega sektorja, preskrba s produkti in storitvami, dostop do informacij, itd. S stališča optimuma v zadovoljevanju vseh družbenih potreb pridemo do vprašanja, kaj je mogoče proizvajati v procesu tržne proizvodnje in kaj ne, ob tem da država regulira tako tržne kot netržne dejavnosti. Z intervencijami na trgu odpravljanja tržne pomanjkljivosti in spodbujanja tržne dejavnosti (npr. zavarovanja, posojila, nepovratna sredstva ...). Država postavlja sistemski okvir o tem, kakšen model tržnosti dobrin in storitev izbrati, torej v kolikšni meri zagotavljanje preskrbe z dobrinami in storitvami (tako javnimi kot privatnimi) deregulirati, privatizirati, liberalizirati, subvencionirati ...

V Sloveniji javne dobrine in storitve zagotavlja neposredno država kot režijski obrat, med preostale oblike pa sodi koncesioniranje, javno naročanje, javno-zasebno partnerstvo in privatizacija javnih služb. Najznačilnejši zakoni, ki zajemajo področje urejanja javnih dobrin in storitev, so ZJN, ZJNVETPS, ZJF, ZJZP, ZZ, ZGJS. Država se v nekaterih primerih odloča za več, drugje za manj trga, pri čemer ustanavlja različne organizacije oziroma organe, ki v te namene izvajajo specifične naloge, opredeljene v ustanovnih aktih. Mednje se štejejo že omenjeni javni zavodi in javne gospodarske službe, kot tudi javni skladi, ki spodbujajo razvoj na določenem področju, javne agencije ki izvajajo regulatorne, razvojne ali strokovne naloge v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika, in inšpektorati ter uradi kot organi v sestavi ministrstva.

Vzpostavitev tržnih načel delovanja za dosego družbenih ciljev lahko predstavlja uspešen način intervencije države za vzpostavitev sistema zagotavljanja storitev. Prestrukturiranje privatnega trga z namenom doseganja družbenih ciljev omogoča, da se družbeni problemi lažje in hitreje rešijo (Stanonik 2000: 311). Eden od najznačilnejših pokazateljev ravnanja države, ki s svojo upravljavsko funkcijo usmerja trg, so na ravni finančnih ukrepov javna naročila, javni razpisi in dajanje poroštov in jamstev ter na ravni regulatornih ukrepov številni regulatorni ukrepi, ki posegajo v tržne razmere.

Z vidika usmerjanja namesto izvajanja kot temeljnega načela NJM »država na področju finančnih ukrepov ne teži h krepitvi svojega finančnega premoženja oziroma njene neposredne kapitalske udeležbe, ampak k njenemu zmanjševanju.« (Ministrstvo za finance 2010c) Gre za usmeritev, kjer se država glede zagotavljanja javnih dobrin in storitev odmika od neposrednih instrumentov in uporablja posredne.

Kot že omenjeno, so značilni pokazatelj, kako se država preusmerja k upravljanju namesto izvajanju, javna naročila, ki jih določata ZJN in ZJNVETPS. Po ZJN so naročniki neposredni in posredniki uporabniki proračuna in osebe javnega prava ter tisti, ki jih z namenom zadovoljevanja javnega interesa ustanovi država, če izpolnjujejo pogoje po ZJN. Na drugi strani je ponudnik, ki je po zakonu gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in ponuja izvedbo gradenj, storitev oziroma dobavo blaga ter v postopku javnega naročanja izkaže interes s tem, da naročniku odda ponudbo.

Podatki o sredstvih na tem področju kažejo krepitev države v vlogi usmerjanja (glej tabelo 8.10.1), saj je jasno razviden trend naraščanja deleža javnih naročil v BDP, ki je še leta 2001

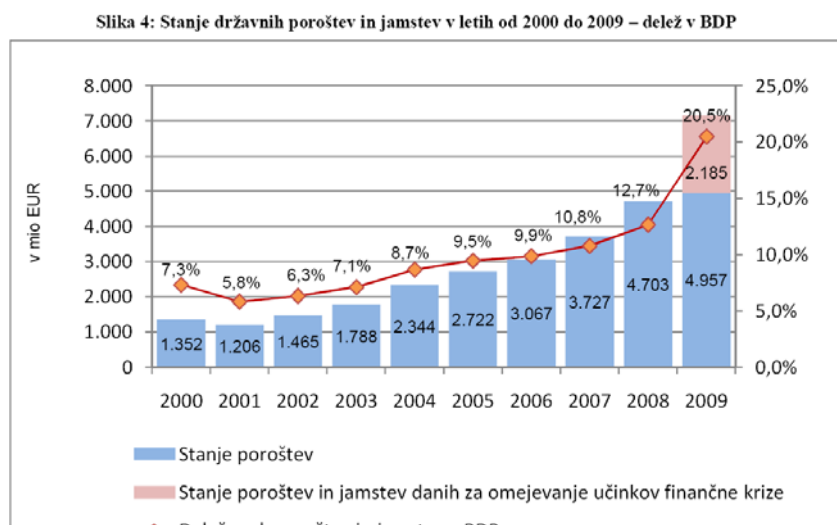
znašal 5,35 % in se je v letu 2007 okreplil na 12,98 %, ob tem, da so proračunski odhodki relativno konstantni in znašajo približno 25 % BDP. Ministrstvo za finance v poročilu o javnih naročilih za leto 2007 ugotavlja, da je trg javnih naročil v nacionalnem BDP 12,98 % in je primerljiv z deležem, ki ga predstavlja trg evropskih javnih naročil v BDP EU, t. j. približno 16 % (Ministrstvo za finance 2010a).

Tabela 8.10.1: Naročila glede na BDP in odhodke proračuna Republike Slovenije

Leto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Odhodki državnega proračuna (v mio EUR)	4.983	5.474	6.097	6.659	7.181	7.629	7.763
BDP v tekočih cenah in po tekočem tečaju (v mio EUR)	22.790	24.500	25.752	27.162	28.704	31.013	34.471
Javna naročila male in velike vrednosti brez DDV (v mio EUR)	1.220	1.694	1.586	1.856	1.856	3.184	4.473
Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna	24,48 %	30,95 %	27,87 %	27,87 %	25,85 %	41,74 %	47,36 %
Delež javnih naročil v BDP	5,35 %	6,91 %	6,16 %	6,83 %	6,47 %	10,27 %	12,98 %
Proračunski odhodki v BDP	24,88 %	24,49 %	25,13 %	25,63 %	24,94 %	24,53 %	22,46 %

Vir: Ministrstvo za finance (2010a).

Slika 8.10.1: Stanje državnih poroštev in jamstev v letih 2000-2009 – delež v BDP



Vir: Ministrstvo za finance 2010a.

Na področju poroštev in jamstev podatki za Slovenijo prikazujejo, da država krepi svojo vlogo (glej sliko 8.10.1). Krepitev vloge države skozi porošstva in jamstva izkazuje stanje jamstev in poroštev v deležu BDP, ki je od leta 2000 do 2009 pomembno porastlo (ne glede na sredstva, ki so posledica finančne krize).

S stališča regulatornih ukrepov država zagotavlja sredstva za zagotavljanje javnih dobrin in storitev iz proračuna, kar prvenstveno ureja z ZIPro, kjer je opredeljen obseg javnega trošenja, ostalo pa je praviloma prepuščeno trgu. Za odpravljanje tržnih pomanjkljivosti izvaja intervencije na trgu (npr. ZPOmK, ZKC, ZIUZGK), uvaja garancije in spodbude za tržno dejavnost (npr. ZPRPGDT, ZJShemRS, ZPFIGD), omogoča tako ponudnikom kot uporabnikom zaščito pred nepoštenimi poslovnimi praksami oziroma pravno varstvo (npr. ZVPot, ZRPJN, ZIL).

Na ravni javne uprave država vpeljuje načelo tržnosti skozi zmanjševanje svoje vloge pri neposrednem zagotavljanju javnih dobrin in storitev ter skrbi za širjenje trga (npr. privatizacija javnih služb, javno-zasebno partnerstvo, itd.). Uvajati tržnosti v javno upravo pomeni regulacijo trga na način, ki vzpostavlja pogoje za njegovo delovanje. Cilj javne uprave ni povečati tržnost z (ne)posrednim prenosom izvajanja nekaterih lastnih dejavnosti na trg, saj ni cilj zgolj uvajanje tržnosti brez upoštevanja konkurenčnosti (npr. prenos monopola iz javne v zasebno sfero). Najznačilnejši instrumenti, s katerimi se povečuje tržnost, so liberalizacija, privatizacija in deregulacija. Liberalizacija pomeni odpravo monopola oziroma izključnih pravic države, trg se odpre za več ponudnikov. Privatizacija se v praksi izvaja kot prodaja javnega pravnega subjekta v delu ali celoti ali kot privatizacija izvajanja določene javne službe (koncesija). Z deregulacijo se v javni upravi zmanjšuje obseg pravil, ki povečujejo tržnost in konkurenčnost v javni upravi, k čemur je javna uprava s sprejetimi strategijami in ukrepi orientirana.

Slovenija se je zavezala k celovitemu izvajanju Lizbonske strategije oziroma izvajanju njenih ukrepov na nacionalni ravni, v gospodarskih, socialnih in okoljskih razsežnostih. V okviru politike boljše zakonodaje se je spoprijela z aktivnim izvajanjem principov boljše priprave predpisov, katere cilj je doseganje višje stopnje konkurenčnosti za mala in srednja podjetja ter večjega zadovoljstva državljanov oziroma uporabnikov, ki preko različnih življenjskih dogodkov sodelujejo z državo (Ministrstvo za javno upravo 2010a):

- presoja učinkov predpisov in politik je z dobro narejenimi analizami ekonomskih, okoljskih in socialnih učinkov, ključnega pomena za kakovostno oblikovanje predlogov predpisov;
- sodelovanje z javnostjo je namenjeno zagotovitvi primerne vključenosti strokovne in druge zainteresirane javnosti v najzgodnejšo fazo postopka priprave predlogov predpisov;

- odprava administrativnih ovir predstavlja procese zmanjšanja, odprave ali preprečitve administrativnih bremen, vključno z merjenjem administrativnih stroškov, ki jih povzroča zakonodaja gospodarskim subjektom ali državljanom;
- poenostavitev zakonodaje zajema metode razveljavitve, kodifikacije - združitve različnih zakonov ali nepisanih pravnih določil v enoten (zakonski) tekst, preoblikovanje zakonodaje na podlagi dopolnitve in kodifikacije določenega akta ter zamenjave direktiv z uredbami.

Od leta 2007 v Sloveniji deluje stalna medresorska delovna skupina za področje priprave boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir v državni upravi. Imenovala jo je Vlada RS, v njej pa se nahajajo predstavniki vseh ministrstev in nekaj vladnih služb. Njen ključni cilj je vpeljava principov boljše priprave predpisov kot horizontalne aktivnosti v sistem delovanja državne uprave, z namenom zagotavljanja večje stopnje transparentnosti, racionalnosti in ekonomičnosti delovanja državne uprave, s poudarkom na večji stopnji pravne varnosti in sprejemljivosti predpisov za državljanke in večji odgovornosti državne uprave do gospodarstva (Ministrstvo za javno upravo 2010a).

Vlada je na seji 7. maja 2009 sprejela Program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012, kot temeljni strateški in operativni dokument zmanjševanja administrativnih bremen in odprave administrativnih ovir za državljanke in gospodarske subjekte. Sprejela je tudi Enotno metodologijo za merjenje administrativnih bremen kot enotno orodje za izvedbo akcijskega programa za znižanje administrativnih bremen in zadolžila Ministrstvo za javno upravo, da v sodelovanju z zunanjo strokovno javnostjo izvede meritve administrativnih bremen (Vlada Republike Slovenije 2010).

Prizadevanja v smeri deregulacije krepijo procese liberalizacije in privatizacije, pri čemer sta slednja dva procesa v slovenski javni upravi v manjši meri poudarjena. Na splošno velja, da privatizacija in liberalizacija vodi v reregulacijo in krepitev države skozi nadzorne in regulatorne organe, kar v javni upravi ni v tolikšni meri poudarjeno, saj so v ospredju številni procesi za spodbujanje deregulacije (npr. odpravljanje administrativnih ovir, poenostavljanje zakonodaje).

8.11 Upravljanje s človeškimi viri

Klasično upravljanje kadrov v javni upravi je v preteklosti pomenilo, da so kadrovske službe izdajale odločbe, ki so v čim večji meri sledile delovno pravni zakonodaji, pri tem pa zanemarili ostale možnosti upravljanja s človeškimi viri (npr. dodatna izobraževanja). S predpisi je bil

dejansko ustvarjen le okvir, ki določa osnovne okvire za upravljanje s človeškimi viri, zato se ne sme prezreti vseh ostalih okoliščin, ki ustvarjajo ustrezne pogoje za delo in rezultate zaposlenih, kar zadeva vodenje, odnose, spretnosti in veščine vseh, ki so vključeni v te procese.

Pri svojem delu so zaradi širine in zahtevnosti problemov vodje vedno bolj odvisni od kadrovskih specialistov oziroma strokovnih služb. V profitnem sektorju so se tega pričeli zavedati kaj kmalu. Vidimo, da v novejšem času kadrovska funkcija postaja morebiti strateško pomembnejša od upravne, saj človeški viri predstavljajo ogromno znanja in veščin, ki tvorijo osnovno substanco organizacije. V javni upravi so se novega pristopa in problemov sicer pričeli zavedati kasneje, vendar zato nič manj resno in odgovorno. Zato tudi javni sektor povzema znane metode zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja, razvoja in tudi odpuščanja zaposlenih, hkrati pa je zavezan k ohranjanju določene stabilnosti, torej javnega interesa in ohranjanja svojih specifik.

Zaradi pritiskov okolja ter omejenih finančnih in tudi kadrovskih virov bo potrebno pri upravljanju kadrov v upravi vedno bolj upoštevati načela, ki bodo v skladu s politiko zaposlovanja, razvoja kadrovskega potenciala in usklajenosti kadrovanja z notranjimi potrebami, predvsem pa z dolgoročno strategijo razvoja uprave. Napovedovanje potreb organizacije po človeških virih v bodočnosti in načrtovanje korakov za njihovo pridobivanje zagotavljamo s planiranjem. Ko govorimo o planiranju, ne mislimo samo na to, koliko bomo potrebovali ljudi oziroma njihovih zmožnosti, pač pa tudi, kako bomo ugotavljali potrebne človeške vire in izvajali korake za njihovo pridobivanje (glej Pretnar 2004).

Na kadrovske vire se v današnji luči gleda predvsem kot na investicijo in v manjši meri kot na strošek, zato se terja ustrezno upravljanje z vidika načrtnega, sistematičnega in racionalnega ravnanja z ljudmi. To v Sloveniji ureja ZJU, ki je vzpostavil uslužbenski sistem, kateri izbira kadre na podlagi strokovne usposobljenosti, nagrajuje nadpovprečno delovno uspešnost ... Učinkovito upravljanje s finančnimi in materialnimi viri je temeljna premisa zasebnega sektorja, ki se skozi NJM vedno bolj uveljavlja tudi v javnem sektorju. Tako tudi javna uprava v Sloveniji sledi rešitvam iz zasebnega sektorja in drugim uspešnim rešitvam, ki jih uvajajo javne uprave v EU. Z različnimi ukrepi znižuje stroške v javni upravi, prav tako stroške uporabnikov pri poslovanju z javno upravo. S prenovno procesov in informatizacijo povečuje učinkovitost in kakovost upravnega poslovanja in zmožnost zmanjševanja števila uslužbencev.

Javni uslužbenski sistem v Sloveniji ureja ZJU, z izjemo plač, ki so urejene po ZSPJS. ZJU sledi standardom, ki so se razvili v evropskem prostoru in jih članice EU upoštevajo pri urejanju

področja javnih uslužbencev. Standardi zahtevajo vzpostavitev takšnega sistema delovanja uprave, da bo ta deloval kakovostno in učinkovito (upravna sposobnost). Na področju upravljanja s človeškimi viri to pomeni učinkovito upravljanje s človeškimi viri in sistem, ki omogoča strokovnost kadrov in polno odgovornost pri opravljanju delovnih nalog.

Razvoj v smeri sodobnih upravnih sistemov je vplival tudi na zaposlitveni režim v javni upravi. Številni procesi (npr. globalizacija, finančna kriza ...) vodijo v smeri minimalne države na način, da se ta umika s posameznih področij skozi procese privatizacije in deregulacije. Na takšen način je prišlo tudi do izločitve velikega števila zaposlenih v javni upravi v zasebni sektor. Na zaposlene v javni upravi vplivajo številne metode in tehnike menedžmenta, ki jih je le-ta v javni upravi prevzel iz zasebnega sektorja, kar se kaže v sistemu plač, kolektivnih pogodbah, fleksibilnejših oblikah zaposlovanja, decentralizaciji ...

Po ZJU so javni uslužbenci tisti, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer je potrebno ločiti uradnike od drugih javnih uslužbencev (t. i. strokovno-tehničnih javnih uslužbencev). Med javne uslužbenke se ne šteje funkcionarje v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani). Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. Kadar zadeva državni organ, je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. Delodajalca zastopa predstojnik, ki so mu poverjene naloge pri odločitvah, ki se nanašajo na zaposlovanje in druga področja upravljanja s človeškimi viri. Kadrovske odločitve je torej v domeni upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (npr. določanje skupnih izhodišč za sistemizacijo). Javni uslužbenci lahko opravljajo pridobitne dejavnosti, toda zgolj tiste pridobitne, ki niso nezdržljive z njihovim delom, niso v nasprotju s konkurenčno prepovedjo, ne vplivajo na nepristransko opravljanje dela in niso v škodo ugledu organa. Po ZJU se prenehanje delovnega razmerja po delovnopravni zakonodaji ne razlikuje pomembno od zaposlenih v zasebnem sektorju, zato se subsidiarno uporabljajo tudi zakoni, ki urejajo delovna razmerja na splošno. Zakon predvideva tudi sklenitev posebnih kolektivnih pogodb. Posebej se ureja prenehanje delovnega razmerja, če se ukine organ in racionalizira poslovanje, kar pomeni, da gre za poslovne razloge. V zakonu so določena zgolj tista delovnopravna vprašanja, kjer je zaradi zavarovanja javnega interesa potrebno zadeve urejati drugače kot po delovnem pravu.

V sklopu ravnanja z ljudmi pri delu strokovne službe izvajajo vse potrebne aktivnosti za podporo vodstvu pri izvajanju nalog organizacije. Cilj vsakega vodstva je pospeševanje učinkovitosti

organizacije in izboljšanje njene uspešnosti. Za doseg tega cilja pa mora organizacija v javni upravi opredeliti ključne cilje ravnanja z ljudmi pri delu, ki bodo tudi v skladu z njenim temeljnim poslanstvom.

Če je poslanstvo uprave v najširšem smislu služiti državljanom, potem je cilj vsakodnevnega dela in prizadevanj organizacij v javni upravi zadovoljstvo strank. Za doseg tega cilja pa moramo razvijati človeške zmožnosti v smeri znanja in usposobljenosti za delo. Ob enem se ne sme zanemariti zadovoljstva zaposlenih, saj se motiviranost in odnosi znotraj organizacije odražajo tudi v odnosih do strank, prav tako je med zaposlenimi potrebna tudi opredeljenost odgovornosti posameznika.

Kadrovski načrti so tisti, v katerih se predvidi novo zaposlovanje. Delovno razmerje v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki traja praviloma za nedoločen čas, s kandidatom oziroma kandidatko, ki je izbrana na podlagi izvedenega javnega natečaja. Delovna mesta so razvrščena na uradniška in strokovno-tehnična. Uradniki opravljajo delo v nazivu, ki jih je šestnajst, število tipov uradniških mest pa sedem (referent I-IV, višji referent I-III, svetovalec I-III, višji svetovalec I-III, podsekretar, sekretar in višji sekretar) prav tako obstojijo vodstveni položaji. Uradnik torej opravlja naloge na določenem delovnem mestu v zakonsko predvidenih možnih nazivih, kar omogoča horizontalno napredovanje, kjer uslužbenec napreduje v višji naziv na istem delovnem mestu.

Napredovanje javnih uslužbencev je vezano na ocenjevanje strokovnih in delovnih kvalitiet zaposlenega. Po ZJU je predvideno napredovanje uradnikov v višji naziv in v višji plačilni razred, medtem ko ostali javni uslužbenci napredujejo le v višji plačilni razred. Predvideno je tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki pri delu izkažejo izjemne uspehe, prispevajo k uspešnemu in učinkovitemu poslovanju ter ugledu organa, zmanjšajo stroške poslovanja in skrajšajo delovne postopke.

Pri imenovanju uradnikov na najvišje položaje ima pomembno vlogo uradniški svet, ki za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. Tako po ZJU javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Slednji daje prav tako mnenja vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov ter v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih

uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Ministrstvo za javno upravo 2010j).

V skladu s ZJU Ministrstvo za javno upravo opravlja naloge na področju usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev in organizira izvajanje strokovnega izpita iz upravnega postopka in drugih strokovnih izpitov, razen tistih, ki se izvajajo v drugih organih. Strokovne izpite iz upravnega postopka lahko na podlagi javnega pooblastila izvajajo tudi pravne osebe javnega ali zasebnega prava oziroma posamezniki. Javno pooblastilo se podeli na podlagi izvedenega javnega natečaja in v skladu z določbami zakona, ki ureja javno naročanje (Ministrstvo za javno upravo 2010i).

ZJU celovito ureja različne vrste strokovnih izpitov, glede na opravljanje nalog na posameznem delovnem mestu. Za imenovanje v naziv, kjer je potrebna univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je predpisan državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa strokovni upravni izpit. Za strokovnost in neodvisnost uradnikov na najvišjih položajih je v ZJU predviden dvanajstčlanski uradniški svet, ki opravi strokovno selekcijo primernih kandidatov uradnikov za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Prav tako daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov ter sprejema kodeks etike javnih uslužbencev za državne organe in uprave lokalnih skupnosti.

Javni uslužbenci morajo delovati po določenih načelih, ki so v ZJU določeni v dveh delih. Prvi navaja skupna načela sistema javnih uslužbencev, drugi pa tista načela, po katerih naj bi delovali le javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, in kot taka predstavljajo ključne sestavine etičnega kodeksa javnih uslužbencev:

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so po ZJU:

- načelo enakopravne dostopnosti;
- načelo zakonitosti;
- načelo strokovnosti;
- načelo častnega ravnanja;
- načelo zaupnosti;
- načelo odgovornosti za rezultate;
- načelo dobrega gospodarjenja;

- načelo varovanja poklicnih interesov.

Poleg navedenih skupnih načel morajo v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti upoštevati tudi naslednja načela (Ministrstvo za javno upravo 2010j) :

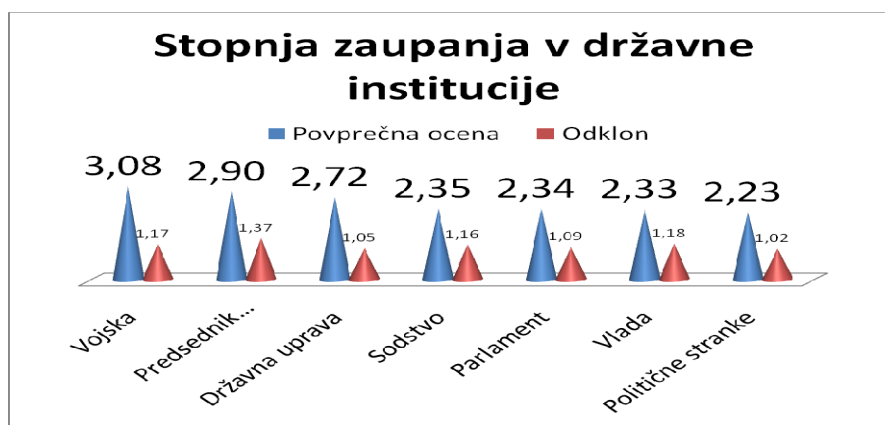
- načelo javnega natečaja;
- načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti;
- načelo kariere;
- načelo prehodnosti;
- načelo varovanja poklicnih interesov;
- načelo odprtosti do javnosti.

Nadzor nad izvajanjem ZJU izvajajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev, ki svoje delo opravljajo na podlagi strokovnosti in samostojnosti. Bdiijo nad spoštovanjem temeljnih načel, pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz zakona, z namenom zakonitosti in učinkovitosti delovanja organa ali organizacije.

8.12 Upravna kultura in etika

Upravna kultura je široko področje, ki se kaže predvsem v odnosu med posameznikom in državo, v odnosu posameznikov do uprave kot organizacije in v odnosu med posamezniki v tej organizaciji in v odnosu do upravnega dela. Z vidika NJM gre za vsesplošno sprejemanje (dojemanje) prevladujoče oziroma ciljane paradigme, po kateri naj deluje javna uprava. Pomemben pokazatelj, kako uporabniki javnih dobrin in storitev dojemajo javno upravo, je merjenje stopnje zaupanja v državne institucije.

Slika 8.12.1: Stopnja zaupanja v državne institucije



Vir: Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici (2010).

V raziskavi Demokracija v Sloveniji, iz marca 2010, se državna uprava uvršča na tretje mestu za vojsko in predsednikom Republike (glej sliko 8.12.1). Večje zaupanje je med bolj izobraženimi. Študenti, dijaki in brezposelni imajo relativno več zaupanja v državno upravo. Stopnja zaupanja v državno upravo narašča z dohodki (izvzemajoč tiste z dohodki nad 2000 eur) (Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici 2010).

Zaupanje v institucije v veliki meri pripomore k dvigu medosebnega zaupanja. Da bi državljani zaupali v institucije, pa morajo le-te delovati pravično, v smislu enakosti obravnave in življenjskih možnosti, ter omogočiti državljanom večji vpliv na javne zadeve. Pri tem so določene institucije bolj pomembne od ostalih. Med njimi so predvsem izobraževalni sistem in zdravstvo, sodstvo, socialno skrbstvo in lokalna samouprava, torej vse tiste institucije, s katerimi ima državljan opravka v svojem vsakdanjem življenju. Koruptivnost javnih uslužbencev močno negativno vpliva na zaupanje (Iglič 2004, 169).

Politika je mnogo manj pomembna in zaupanje v parlament, stranke in različne politike ne vpliva na posameznikov odnos do drugih v tolikšni meri, kot vpliva na njega (Rothstein v Iglič 2004, 169).

Primerjava učinkov učinkovitosti in pravičnosti jasno pokaže, da je pravičnost tista, ki je mnogo pomembnejša od učinkovitosti. Državljan zaupajo institucijam tudi, če so te manj uspešne, ne zaupajo pa jim, če pri svojem delu ne sledijo načelu enakosti obravnave. Enakost, razumljena v proceduralnem smislu, je torej pomemben element institucionalne izgradnje zaupanja. Državljan zaupajo institucijam in z njihovim posredovanjem tudi drug drugemu, če so spoštovane človekove pravice, če jih institucije obravnavajo pravično, in če imajo enake možnosti vplivanja na javne zadeve (Iglič 2004, 170).

Temelj moderne države je, da deluje v skladu z zakoni, torej govorimo o pravni državi. Pravni akti javni upravi opredeljujejo zakonito ravnanje in splošne pravne okvirje, kar pa ne more vedno zajeti celotnega njenega delovanja in ga do potankosti opredeliti, zato je v tem primeru toliko bolj pomembna etičnost. Etičnost delovanja javne uprave je pomemben element NJM, saj poudarjanje manjše stopnje formaliziranosti in birokracije ter večje stopnje diskrecije zaposlenih v javni upravi terja od njih etično obnašanje. V kontekstu NJM je zakonitost delovanja javne uprave nezadostna kategorija, saj jo mora obvezno spremljati tudi etičnost. Številni pravni akti opredeljujejo etičnost delovanja v javni upravi, vendar je neetično delovanje težko dokazovati in

sankcionirati, saj je zakonitost delovanja v javnem sektorju pred etiko, zato je toliko bolj pomembno lastno zavedanje zaposlenih v javni upravi pri njihovem delovanju.

ZJU določa, da mora javni uslužbenec delovati v skladu s predpisanimi načeli, kjer se etičnost eksplicitno izpostavlja v načelu častnega ravnanja, po katerem mora javni uslužbenec ravnati pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike. Javni uslužbenec ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti, kar je natančneje opredeljeno v Uredbi o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Delo mora opravljati v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike.

Etični kodeksi določajo kriterije ravnanja in obnašanja določenih družbenih skupin (npr. javnih uslužbencev), za katera so opredeljena pravila, ki naj jih določena družbena skupina spoštuje. Potrebni so, ker formalna regulativa in sankcije ne dosegajo želenega

Vlada Republike Slovenije je leta 2001 na podlagi predloga Sveta Evrope sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Zadeva zaposlene pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. Opredeljuje načela in standarde opravljanja javnih nalog, po katerih se pri njihovem izvajanju ravnajo javni uslužbenci. Naloge morajo opravljati na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva. V primeru nejasnosti, kako ravnati v etičnem smislu, je dolžan javni uslužbenec poiskati pomoč pri svojem predstojniku. Določbe kodeksa so del pogojev za zaposlitev javnega uslužbenca, kršitev lahko povzroči uvedbo disciplinskega postopka (Ministrstvo za javno upravo 2010f).

Vlada je za svoje najvišje funkcionarje sprejela etični kodeks, ki ga morajo podpisati vsi, ki kandidirajo za ministre in državne sekretarje še pred imenovanjem na položaj. Kodeks jih zavezuje delovati v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje obveznosti morajo opravljati učinkovito, pošteno, prizadevno, transparentno, z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek (Ministrstvo za javno upravo 2010b).

Značilen kazalec, ki kaže dožemanje etičnosti v javnem sektorju, je Indeks percepcije korupcije (CPI), in meri dožemanje ravni korupcije v javnem sektorju za že 180 držav in območij. Sestavlja

skupek 13 različnih anket in raziskav ter jih rangira po indeksu od 0,1, ki pomeni najvišjo stopnjo percepcije korupcije do 10,0, ki pomeni najnižjo (Transparency International 2010).

Tabela 8.12.1: Indeks percepcije korupcije za Slovenijo

Leto	Indeks	Uvrstitev med državami
1999	6.0	25. od 99.
2000	5.5	28. od 90.
2001	5.2	34. od 91.
2002	6.0	27. od 102.
2003	5.9	29. od 133.
2004	6.0	31. od 146.
2005	6.1	31. od 159.
2006	6.4	28. od 163.
2007	6.6	27. od 180.
2008	6.7	26. od 180.
2009	6.6	27. od 180.

Vir: Transparency International (2010).

Podatki za Slovenijo za 10 let izkazujejo izboljšanje na področju percepcije korupcije. Čeprav se o korupciji vedno več govori, se negativna kritika ne izkazuje v rezultatih, saj je Slovenija od najnižjega indeksa 5,2 v letu 2001 napredovala na 6,6 v letu 2009 (z najvišjim rangom v letu 2008), kar je rezultat številnih prizadevanj. Med temi je najbolj opazna ustanovitev protikorupcijske komisije, ki je začela delovati v letu 2004, saj se je točkovanje od takrat bistveno izboljšalo in ostaja nad oceno 6.0., vendar pa je napredek v zadnjem obdobju treh preučevanih let zastal.

Protikorupcijska komisija, kot pomemben organ, ki bdi nad etičnostjo delovanja javne uprave, je po ZIntPK opredeljena kot organ, ki sodeluje in svetuje pri pripravi izhodišč za kodekse etike ravnanja v javnem in zasebnem sektorju, daje načelna mnenja in pojasnila o nezdržljivosti, darilih in drugih vprašanih, povezanih z vsebino tega zakona. V obliki posvetov, seminarjev, delavnic in drugih oblik izobraževanja izobražuje oziroma sodeluje in svetuje pri odpravljanju vzrokov za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju (preprečevanje korupcije med funkcionarji se podrobneje opredeljuje v ZNOJF).

V letu 2010 je bil torej sprejet ZintPK, kjer je v pripravljalni fazi zakona za razpravo Ministrstvo za javno upravo ugotovilo, da je Republika Slovenija že z ratifikacijo Konvencije Združenih narodov proti korupciji v letu 2008 »v veliki meri potrdila obstoječi, že uveljavljen in tudi mednarodno priznan model preprečevanja korupcije ... dejanske potrebe po krepitvi

integritete in transparentnosti ter pravni ureditvi doslej še ne urejenih, dejansko pa perečih družbenih vprašanj na področju preprečevanja korupcije, nova spoznanja o njenih pojavnih oblikah, ki najhujše ogrožajo učinkovitost demokracije in pravne države ter zaupanje ljudi v pravni red, po drugi strani potreba po ukrepih za odpravljanje vzrokov teh pojavov, so ključni razlogi, ki terjajo nadgradnjo obstoječega modela preprečevanja korupcije ...» (Ministrstvo za javno upravo 2010l)

Ključni cilj ZIntPK je zagotoviti pogoje, da uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo pošteno in profesionalno, za kar ima Komisija za integriteto in preprečevanje korupcije kot samostojni državni organ osrednjo vlogo pri obravnavanju posamičnih primerov, integritete in transparentnosti v javnem sektorju, kot tudi krepitvi »protikoruptivnega« okolja, kjer se upošteva tudi posameznike in civilno družbo, predvsem nevladne organizacije in medije.

S posodobljenimi zakonskimi rešitvami predlagani zakon ureja celovito sistemsko preprečevanje korupcije tako, da določa pristojnosti, metode in ukrepe komisije pri krepitvi integritete in transparentnosti javnih funkcij ter pri izvrševanju javne oblasti. Zahteva učinkovito zaščito prijaviteljev korupcije in drugih nezakonitih ravnanj, nadzor lobiranja, financiranja političnih strank in volilnih kampanj, dosledno uresničevanje nacionalne protikorupcijske strategije, izdelavo in uresničevanje načrtov integritete, ki zagotavljajo pomoč pri implementaciji zakona in protikorupcijske strategije po posameznih organih državne in lokalne oblasti, omejevanje in odpravljanje nasprotij interesov, preglednost daril in nadzor nad premoženjem javnih funkcionarjev (Ministrstvo za javno upravo 2010l).

9 ZAKLJUČEK

Med najpomembnejše tematike vsake države sodi vprašanje, katere so zadeve javnega pomena in kako jih izvajati. Te so neposredno v javnem interesu, zato je potrebno z njimi opravljati drugače, kot če gre za zasebni interes. V današnjem svetu kapitalizma ima posameznik pomembno vlogo, torej njegov osebni interes, vendar pa so tržne nepopolnosti tiste, ki so razlog za delovanje javnih politik, saj smo soočeni tudi z javnimi dobrinami, eksternalijami, naravnimi monopoli in nepopolnostjo informacij. Kljub temu pa obstojijo tudi vladne (netržne) nepopolnosti. Tako je javni sektor v nekaterih in zasebni sektor v drugih primerih boljši pri razreševanju družbenih problemov, zato je potrebno zavedanje, da ima pomembno vlogo tudi trg oziroma je zaradi specifik javnega sektorja potrebno obnašanje države po načelih zasebnega sektorja.

Podjetniško obnašanje države oziroma gledano ožje javne uprave se je pojavilo kot optimalni odgovor na razrešitev takšnih dilem. Gre za predmet preučevanja upravnih znanosti, ki je v preteklosti preferirala klasični pristop upravljanja, ki ga ponazarja birokratska organizacija, vendar so v zadnjih desetletjih zaradi spremenjenih okoliščin in potrebe po bolj tržno orientirani administraciji prevladali modernejši pristopi upravljanja, kjer se je kot paradigma uveljavil novi javni menedžment.

Ta izvira iz potrebe po vpeljevanju sodobnih sprememb v organizaciji in menedžmentu, in sicer predstavlja integralno celoto številnih teorij, zato ga ni mogoče enoznačno opredeliti oziroma integralno zaobjeti, temveč ga je mogoče uspešno preučiti skozi temeljna načela. V začetku se je uveljavil v anglosaksonskih državah, za katere je značilna parlamentarna demokracija, tradicija trga in malo administrativnega prava, kar so ugodnji temelji njegovega razvoja. Nadalje se je razširil drugod po svetu. Zaradi specifične družbeno-politične strukture posamezne države se je uspešno uveljavil predvsem v razvitem svetu, manj uspešno pa v nerazvitem oziroma so za njegovo optimalno delovanje potrebne nadaljne spremembe družbeno-političnih razmer v posameznih državah. Kljub temu države ohranjajo svoje specifike, zato ni mogoče govoriti o konvergenci novega javnega menedžmenta, temveč bolj v približevanju tržno orientiranih idej, po katerih naj bi delovala javna uprava. Tudi novi javni menedžment ima kot vsaka teorija svoje pomankljivosti, vendar kljub temu ohranja svoj položaj kot paradigma oziroma kot splošno priznan prevladujoči način upravljanja javnega sektorja. Tako ni mogoče govoriti o novi paradigmi upravljanja (npr. menedžmentu javnih vrednot ali omrežni vladavini), saj v

kapitalističnem sistemu s posredno demokracijo ureditve ostaja trg v ospredju kot njegova navezna točka in temeljna značilnost, zato je primerneje govoriti o njegovi reinterpretaciji oziroma modernizaciji.

Novi javni menedžment reinterpretera vlogo javne uprave oziroma njenega zastarelega dojemanja, kot zaprtega sistema in samozadostne organizacije, ki sama razume potrebe družbe, katere razrešuje po strogo formalnih zbirokratiziranih procesih brez povratne zanke. Nasprotno se z vidika novega javnega menedžmenta javna uprava (kljub pretežno proračunskemu financiranju) zaveda, da obstaja zaradi uporabnika javnih dobrin in storitev in ne obratno, torej je zadovoljevanje uporabnika z njegovimi potrebami po dobrinah in storitvah v ospredju. Javna uprava ni dolžna izvajati dejavnosti, s katerimi neposredno zagotavlja potrebe uporabnika, temveč mora imeti vzpostavljene mehanizme, ki pripeljejo do istih ciljev. Spoštovanje procedure je v relaciji do doseganja ciljev irelevantno, pri tem pa morajo biti cilji jasni in razvidni že iz samega poslanstva javne uprave. Slednja mora skrbeti, da je doseganje ciljev uspešno, ekonomično in učinkovito ob zadovoljstvu uporabnikov s kakovostjo storitev. To je mogoče vsekakor lažje in bolje doseči, če se delegira oziroma prenaša pooblastila in pristojnosti na nižje ravni javne uprave (kjer so s problemi uporabnikov bolje seznanjeni) ali celo do samih uporabnikov z upoštevanjem njihovih mnenj in vključevanjem v razne organe ter tvorjenjem partnerstev. K boljšemu zadovoljevanju potreb uporabnikov doprinese že sama prisotnost konkurence, ki pomeni, da bo uporabnik šel tja, kjer bo dobil hitrejšo, cenejšo in kakovostnejšo storitev. To se dosega že s samo konkurenco znotraj javnega sektorja oziroma takoimenovano kvazi-konkurenco, vsekakor pa je potrebno tudi vpeljevanje zunanje tržne konkurence, kjer zasebni sektor upravlja storitve sam oziroma vstopa v razne hibridne oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem, s posrednimi mehanizmi (predvsem regulativno funkcijo) pa javna uprava usmerja tržnost delovanja za doseganje zastavljenih ciljev. S spodbujanjem inovacij oziroma z zavezanostjo k odprti učeči se javni upravi se omogoča uspešno prilagajanje spremembam v okolju in spodbuja preventivno obnašanje, ki nezaželene posledice preprečuje. Bistveni element javne uprave so vsekakor zaposleni, zato je ustrezno upravljanje s človeškimi viri zelo pomembno. V tem kontekstu se o zaposlenih ne govori skozi ekonomsko logiko o stroških, temveč kot v investiciji, prav tako je pomembna etičnost delovanja javnih uslužbencev, še posebej z vidika, da novi javni menedžment poudarja avtonomijo in diskrecijo ravnanja zaposlenih.

Upravljanje javne uprave po načelih novega javnega menedžmenta se je v razvitih državah (torej tudi v Sloveniji) uveljavilo kot optimalen način upravljanja javnega sektorja. Javna uprava je bila v objektivnih okoliščinah, kot so gospodarska kriza, informatizacija, globalizacija ... spodbujena k opustitvi klasičnega birokratskega modela upravljanja in k prevzetju paradigme novega javnega menedžmenta. Ta se je vzpostavil kot prevladujoči način razreševanja javno-političnih problemov, saj je temelji na zasebnih praksah ekonomičnosti, učinkovitosti, uspešnosti ... Hkrati je javni sektor ostal zavezan k javnemu interesu, ki je nenazadnje družbeno determiniran pojem. V javni upravi je prišlo do procesov vpeljevanja zasebnih praks upravljanja, ali je šlo še dlje v privatizaciji izvajanja dejavnosti ali dejanski privatizaciji javnega sektorja, vendar kljub temu, da je javni sektor formalno v javnem interesu obdržal možnost uveljavitve reverzibilnosti teh procesov, se v realnosti uveljavlja predvsem kot usmerjevalec zelenih rezultatov.

Slovenija je glede na izhodiščno stanje že s samim prehodom iz socializma v kapitalizem okrepila podjetniško miselnost in s tem pripravila ledino tudi za javno upravo. Pomembno je vplivala tudi Evropska unija s svojo zahtevo po upravni usposobljenosti slovenske javne uprave, v zadnjem času pa se zaradi spremenjenih gospodarskih razmer poudarja potrebo po takšni javni upravi, ki je sposobna zagotavljati konkurenčnost države na globalni ravni, razvidno iz različnih razvojnih strategij slovenske javne uprave. Skozi preučevana načela novega javnega menedžmenta se je izkazala zavezanost slovenske javne uprave delovati v tej smeri. Zavezanost javne uprave k usmerjanju javnih storitev je poudarila ločitev strateških od operativnih funkcij javne uprave, kjer je slednje mogoče oddvojiti od sistema javne uprave. S tem je na sistemski ravni redefinirala svojo vlogo in pristojnosti (predvsem z ZVRS in ZDU), oddvojitve od operativne ravni pa ni toliko poudarjena. Operativno funkcijo javne uprave se je usmerilo h konceptu novega javnega menedžmenta, vsekakor pa je na izvedbeni ravni mogoče še veliko postoriti, kjer bodo javni oziroma zasebni subjekti na podlagi konkurenčnih prednosti izboljševali raven javnih dobrin in storitev. Pri usmerjenosti javne uprave k uporabniku je bilo storjenega veliko, saj se je izboljšala dostopnost in poenostavitev upravnih storitev, zanesljivost in odzivnost javnih uslužbencev ... podkrepljeno s konvergenco na informacijski ravni. Gre za usmeritev, ki je uporabniku najbolj vidna, zato so to na konkretni ravni kaže skozi podaljšanje uradnih ur in zmanjšanje čakalnih vrst, e-upravo, zmanjševanjem birokratskih ovir, odzivnostjo javnih uslužbencev ... Zavezanost k poslanstvu in viziji se najevidentneje izkazuje skozi številne sprejete strategije in dokumente kot dolgoročne strateške načrte (npr. s krovno strategijo razvoja

Slovenije ali državnim razvojnim programom vse do leta 2013), vendar pa je potrebno okrepiti osebno zavedanje tistih, ki v javni upravi delujejo, še posebej pa je pomembno zavedanje na najvišji ravni o temeljnih usmeritvah javne uprave in njeni konsistentnosti, saj je ta soočena s podvrženostjo parlamentarnemu sistemu, ki predvideva menjavo oblasti vsake štiri leta. Izboljšanje ekonomičnosti, uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti storitev javne uprave izkazujejo številni modeli, standardi in indeksi, ki so mednarodno priznani in so ustrezno orodje za preučevanje izboljšanja stanja na tem področju, predvsem pa dajejo indikatorji odgovore na to, k čemur je potrebno nameniti večjo pozornost v prihodnje. Logični pristop, da je tisti, ki je neki stvari bližje tudi bolj razume, velja tudi za javno upravo. Tako se na sistemski ravni izboljšuje stanje tako na funkcionalni, kot na teritorialni ravni, in sicer predvsem na zakonodajni ravni, kjer so sprejeti oziroma v pripravi številni zakoni, ki se tičejo tega področja (npr. ZLS, ZPok, ZPNNVSM), zato je potrebno toliko dati toliko več poudarka na realizaciji normativne osnove. To je v pomembnem delu povezano z avtonomijo in delegiranjem pristojnosti, kar je sicer notranjeorganizacijski in manj sistemski pojem. Prenašanje virov in odgovornosti na nižje ravni v javni upravi in neposrednim vključevanjem zainteresiranih deležnikov (npr. nevladnih organizacij) omogoča bolj učinkovito in uspešno uporabo razpoložljivih virov in s tem večje zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev. Značilni avtonomni subjekti (agencije, skladi, zavodi) opravljajo številne naloge avtonomno v skladu s svojim statusom in s tem pričakovano v okviru kadrovske in finančne opredeljenih omejitev. Na tem področje je možno narediti predvsem v smeri jasnejše razmejitve pristojnosti in odgovornosti med ustanoviteljem in subjektom (npr. novi Zakon o negospodarskih javnih službah). Vidik konkurenčnosti je mogoče razumeti tako na ravni države, kot širše. Širše gledano je Slovenija relativno dobro konkurenčno pozicionirana, vendar pa je prav na ravni javne uprave opazen premajhen napredek in velik maneverski prostor za izboljšanje tega področja. Na državni ravni se uvaja konkureco predvsem s pripuščanjem zasebnega sektorja oziroma zasebne iniciative vanj. O konkurenci ni mogoče toliko govoriti znotraj samega javnega sektorja, saj bi bilo nenazadnje ustvarjanje konkurentov oziroma podvajanje nalog ekonomsko neracionalno in jo je tako ustrezneje posredno spremljati in spodbujati skozi razne metode in kazalnike uspešnosti in učinkovitosti organizacij. Ustrezneje je mogoče konkurenci izboljševati v relaciji z zasebnim sektorjem (ki je nenazadnje nosilec konkurence) skozi podeljevanje koncesij zasebnemu sektorju, javnimi naročili, javno-zasebnim partnerstvom, privatizacijo javnih služb in vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb

zasebnega sektorja. Slednja dva sta v Sloveniji manj razvita, vendar pa se je pomemben napredek pri ostalih načinih povečanja konkurenčnosti (npr. povečanje koncesij zasebnim izvajalcem, več javnih naročil in vzpostavitev številnih projektov v okviru javno-zasebnega partnerstva). Torej je mogoče nadalje izboljšati konkurenco na področju privatizacije služb in vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega sektorja, glede česar pa je potreben družbeni konsenz. S tem se poudarja ne toliko lastništvo izvajanja javne dejavnosti, temveč predvsem tržna funkcija države. Prav ta postaja s procesi privatizacije in iniciative zasebnega kapitala toliko bolj pomembna, z ustrežno regulacijo pa se zagotavlja optimalno doseganje družbenih ciljev. Država tako sprejema številne zakone, s katerimi regulira dejavnosti in posega v tržne razmere (npr. ZPOmK, ZKC, ZIUZGK, ZJShemRS), prav tako neposredno s finančnimi viri vpliva nanje (npr. subvencije). Pri konceptu preventivnosti in proaktivnosti javne uprave gre za to, da zna ta predvideti posledice vnaprej in tako ustrezneje ukrepati že prej oziroma se zna iz napak učiti. Odgovornost oblikovalcev zakonodaje in politik je, da se vzpostavi do uporabnikov storitev odgovoren in dober sistem upravljanja. Tako se že pri pripravi predpisov povabi k sodelovanju strokovno in drugo zainteresirano javnost, prav tako je pri sprejemanju pravnih aktov predvideno medresorsko usklajevanje. V veljavi so smernice za boljšo pripravo predpisov, kjer se z vidika učinkov predpisov predvsem ocenjuje, kje novi poenostavljajo obstoječe predpise. V vlogi preventive je tudi funkcija nadzora (npr. ZIN), ki skrbi za izvajanje pravnega reda in odpravljanje morebitnih kršitev, prav tako imajo uporabniki javnih storitev morebitne prijave možnost posredovati pristojnim organom, ki so dostopni skozi več oblik (npr. klicni center halo inšpekcija, internetni naslov). Na tem področju bi bilo mogoče izboljšati predvsem večjo proaktivnost javnih uslužbencev na način večje arbitrarnosti delovanja javnih uslužbencev in iz tega izhajajočo možnost njihovega učenja, kako nekatere stvari postoriti bolje. Slednje se povezuje tudi z upravljanjem s človeškimi viri, kar se v Sloveniji odraža skozi ZJS, ZFDO in ZSPJS. Zanje velja subsidiarna uporaba delovno-pravne zakonodaje, ki se navezuje na zasebni sektor. Zaposleni v javni upravi imajo možnost usposabljanja, upravljanja strokovnih izpitov in napredovanja glede na strokovne in delovne kvalitete. Regulativno predvidena napredovanja in s tem sistem nagrajevanja, prav tako je predviden sistem premeščanja in odpuščanja. V praksi odpuščanja skoraj ni, sistem napredovanja in s tem nagrajevanja v praksi deluje predvsem po uravnikovski, zato je potrebno predvsem v večji meri implementirati že obstoječe zakonske možnosti ali morebitno dodatno fleksibilizirati to področje. Za etičnost delovanja zaposlenih v

javni upravi so bili sprejeti številni akti (npr. etični kodeksi, ZIntPK), prav tako je bila ustanovljena Komisija za preprečevanje korupcije. Po indeksu percepcije korupcije ima Slovenija relativno dobro pozicijo, prav tako se pri merjenju zaupanja v državne institucije državna uprava uvršča na povprečje preučevanih institucij. Na ravni etike je mogoče več storiti v smeri poučevanja pomembnosti etičnega obnašanja zaposlenih v javni upravi, saj še neetično ravnanja ne pomeni kaznivega dejanja in je predvsem stvar posameznikovega zavedanja o lastnem delovanju.

Slovenija je na področju uvajanja novega javnega menedžmenta v javno upravo storila že mnogo. Številni zakoni, strategije, programi, projekti in usmeritve so bili usmerjeni v izgradnjo boljšega systemskega okvira. To omogoča nadaljnje izboljšanje predpisov in usmeritev pri kakovosti poslovanja javne uprave, njenih storitev, zadovoljstvu zaposlenih in uporabnikov. Današnji trendi po nadaljni modernizaciji družbe oziroma makroekonomske razmere dodatno silijo javno upravo v Sloveniji k nadaljni krepitvi podjetniških načel in podjetniške miselnosti, ki se je morajo zavedati tako zaposleni v javni upravi oziroma izvajalci javnih dobrin in storitev, kot sami uporabniki javnih dobrin in storitev.

10 LITERATURA IN VIRI

1. Alesina, Alberto in George-Marios Angeletos. 2005. Corruption, inequality, and fairness. *Journal of Monetary Economics* 52 (7): 1227–1244.
2. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV.
3. Androniceanu, Armenia. 2007. *New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian*. *Administration Academy of Economic Studies Bucharest*. Dostopno prek: http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/8_05.pdf (10. junij 2010).
4. Argyriades, Demetrios. 2006. Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International Review of Administrative Sciences* 72 (2): 155–170.
5. Aucoin, Peter. 1996. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
6. Bailey, Stephen James. 2002. *Public sector economics: theory, policy and practice*. New York: Palgrave.
7. Balanced Scorecard Institute. 2010. Dostopno prek: <http://www.balancedscorecard.org/Home/tabid/36/Default.aspx> (10. junij 2010).
8. Balkan Toplak, Metka. 2003. Kakovost po ISO 9001:2000. *Organizacija znanja* 8 (3): 122–127.
9. Barrows, David in H. Ian MacDonald. 2000. *The New Public Management: International Development*. Ontario: Captus Press.
10. Barzelay, Michael. 2001. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles: University on California Press.
11. ---. 2002. Origins of the New Public Management: an International view from public administration / political science. V *New public management: current trends and future prospects*, ur. McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne in Ewan Ferlie, 15–33. New York: Routledge.
12. Boden, Rebecca, Deborah Cox in Maria Nedeva. 2006. The Appliance of Science? New Public Management and Strategic Change. *Technology Analysis & Strategic Management* 18 (2): 125–141.
13. Borins, Sandford. 2002. New Public Management, North American style. V *New public management: current trends and future prospects*, ur. McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne in Ewan Ferlie, 181–194. New York: Routledge.
14. Bourgon, Jocelyne. 2007. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences* 73 (1): 7–26.
15. ---. 2009. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration* 24 (3): 309–330.
16. Bozeman, Barry in Jeffrey D. Straussman. 1990. *Public Management Strategies*. San Francisco: Oxford.
17. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana : Visoka upravna šola.
18. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2004. *Democracy And Public Management Reform: Building The Republican State*. New York: Oxford University Press.
19. Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.

20. Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
21. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264-278.
22. ---. 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2000. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
24. ---. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Bouckaert, Geert in John Halligan. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge.
26. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
27. Carroll, Peter in Peter Steane. 2002. Australia, the New Public Management and the new millennium. V *New public management: current trends and future prospects*, ur. McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne in Ewan Ferlie, 195–210. New York: Routledge.
28. Chien-Heng, Chou. 2002. Job standardization and service quality: A closer look at the application of total quality management to the public sector. *Total Quality Management & Business Excellence* 13 (7): 899–912.
29. Chinovski, Paul S. in James E. Meredith. 2000. Strategic Management in Construction. *Journal of construction engineering and management* 126 (1): 1–9.
30. Christensen, Tom in Per Laegreid. 2006. *The Whole-of-Government Approach: Regulation, Performance and Public Sector Reform*, paper presented at 'A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue' Leuven, 1–3 June. Dostopno prek: <https://bora.uib.no/bitstream/1956/1893/1/N06-06%20Christensen-L%C3%A6greid.pdf> (10. Junij 2010).
31. ---. 2007. *Trancending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform*. Hampshire: Ashgate Publishing.
32. Cijan, Rafael in Božo Grafenauer. 2002. *Upravno pravo – splošni del*. Maribor: Pravna fakulteta.
33. Cohen, Steven. 1998. *The Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
34. Considine, Mark. 2001. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Oakleigh: Cambridge University Press.
35. Cook, Anna-Luis. 2004. *Managing for Outcomes in New Zealand Public Management Systems, New Zealand Treasury Working Paper 04/15*. Dostopno prek: <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2004/04-15/twp04-15.pdf> (10. junij 2010).
36. Cvetko, Roman 2002. *Razvijanje delovne kariere*. Koper: Znanstveno raziskovalno središče Republike Slovenije.
37. Debelak, Slavko. 1997. Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 35–41. Ljubljana: Visoka upravna šola.
38. Den Hartog, Deanne N., Paul Boselie in Jaap Paauwe. 2004. Performance Management: A Model and Research Agenda. *Applied Psychology: an International Review* 53 (4): 556–569.

39. Denhardt, Janet Vinzant. 2007. *The New Public Service*. New York: M.E. Sharpe.
40. Dimovski, Vlado. 2004. Učeča se organizacija. *Teorija in praksa*. 41 (5/6): 806–825.
41. Doty, Leonard A. 1996. *Statistical Process Control*. New York: Industrial Press.
42. Državni portal Republike Slovenije. 2010. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javniStran.euprava?pageid=130>. (10. junij 2010).
43. Dunleavy, Patrick in Christopher Hood. 1994. From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money and Management* 14 (3): 9–16.
44. EFQM. 2010. *The EFQM Excellence Model*. Dostopno prek: <http://www.efqm.org/en/tabid/108/default.aspx> (10. junij 2010).
45. Egeberg, Morten. 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. V *Handbook of Public Administration*, ur. Peters B. Guy in John Pierre, 116–126. London: Sage.
46. EIPA. 2010. *CAF Model*. Dostopno prek: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (10. junij 2010).
47. Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici. *Demokracija v Sloveniji*. 2010. Dostopno prek: <http://www.fuds.si/si/novice-fuds/?id=94> (10. junij 2010).
48. Ferfila, Bogomil. 1994. *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: Delavska enotnost.
49. ---. 2006. *Svet na dlani – 1.knjiga 1.del*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
50. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Flynn, Norman. 2002. Explaining the New Public Management – The Importance of Context. V *New public management: current trends and future prospects*, ur. McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne in Ewan Ferlie, 57–77. New York: Routledge.
52. ---. 2007. *Public sector management*. Los Angeles: SAGE.
53. Ferlie, Ewan, Laurence Jynn Jr. in Christopher Pollitt. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
54. Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald in Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
55. Fjeldstad, Odd-Helge, and Jan Isaksen. 2008. *Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support*. Washington D. C: World Bank.
56. Gellatly, Ian R. in P. Gregory Irving. 2001. Personality, Autonomy, and Contextual Performance of Managers. *Human performance* 14 (3): 231–245.
57. Gorišek, Karmen. 2003. *Sprostitev moči zaposlenih*. Ljubljana: Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje.
58. Gow, James Iain in Caroline Dufour. 2000. Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences* 66 (4): 573–597.
59. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
60. Grimshaw, Damian, Steve Vincent in Hugh Willmott. 2002. Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. *Public administration* 80 (3): 453–474.
61. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. ---. 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
63. Harmon, Paul in Derek Miers: *The 2005 BPM Suites Report*. *BP Trends.com*. Dostopno prek: http://www.bptrends.com/reports_toc_01.cfm (2. junij 2010).
64. Hood, Christopher. 1995. The new public management in the 1980s: Variations on a

- theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2–3): 93–109.
65. Horner, Louise in Louise Hazel. 2005. *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.
 66. Hughes, E. Owen. 2003. *Public Management and Administration*. New York: Palgrave.
 67. Igljič, Hajdeja. 2004. Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji. *Družboslovne razprave* 20 (46/47): 149–175.
 68. IMD. 2010. *IMD World Competitiveness*. Dostopno prek: <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm> (10. Junij 2010).
 69. Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. 2009. *Spremljanje nacionalne konkurenčnosti Slovenije v 2009*. Dostopno prek: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DEOT/Internacionalizacija_TNI/Povzetek_IMD-09.pdf (10. junij 2010).
 70. Jennings N.R., T. J. Norman, P. Faratin. 2000. Autonomous Agents for Business Process Management. *Applied Artificial Intelligence* 7 (14): 145–189.
 71. Jreisat, Jamil E. 1997. *Public Organization Management: The Development of Theory and Process*. Westport, CT: Praeger Publishers.
 72. Kaplan Robert S. in David P. Norton. *Building Strategy-Focused Organizations with the Balanced Scorecard*. Dostopno prek: <http://www.bscol.com/01218-Canada AWG-Feb 2002.pdf> (3. november. 2010).
 73. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
 74. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
 75. Kavčič, Bogdan in Vera Smodej. 2003. *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
 76. Kernaghan, Kenneth. 2000a. The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 91–104.
 77. ---. 2000b. *The New public organization*. Toronto: University of Toronto Press.
 78. Kešeljević, Aleksandar. 2006. (Ne)razumevanje znanja kot spoznavnega procesa v okviru ekonomske teorije organizacije. *Organizacija* 39 (7): 432–440.
 79. Kettl, F. Donald. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
 80. ---. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
 81. Klein, Peter G. 1999. *New Institutional Economics*. Department of Economics: University of Georgia.
 82. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS, št. 8/2001. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_DRUG1022.html (10. Junij 2010).
 83. *Komisija za preprečevanje korupcije*. Uradna internetna stran. Dostopno prek: <http://www.kpk-rs.si/index.php> (10. Junij 2010).
 84. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279–293.
 85. ---. 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6): 1037–1047.
 86. ---. 2003. Evropski upravni prostor – realnost ali mit. *Uprava* 1 (2): 16–36.
 87. ---. 2006. The never-ending story of public administration reform in Slovenia: from 1991 to further development. *Uprava* 4 (2–3): 55–74.
 88. ---. 2008. Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC

- v javni upravi. *Uprava* 6(1): 57-76.
89. Krajnc, Marko. 2003. *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 90. Kuhn, Thomas Samuel. 1970. *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
 91. Lane, Jan-Erik 2004. *The Public Sector*. London: SAGE Publication
 92. Langan-Fox, Jenice in Philomena Tan. 1997. Images of a culture in transition: Personal constructs of organizational stability and change. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 1(70): 273–293.
 93. Linder, Stephen in Pauline Vaillancourt Rosenau. 2000. *Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership*. Cambridge: MIT University Press.
 94. Lipičnik, Bogdan. 1998. Ravnanje z ljudmi pri delu, Ljubljana: Gospodarski vestnik.
 95. Lynn, Laurence E. 2003. Recents Trends in Public Management. *Družboslovne razprave* 19 (42): 49–61.
 96. ---. 2006. The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View. V *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management)*, ur. Lawrence R. Jones, 573–591. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
 97. ---. 2009. *Public Management: Old and New*. London: Routledge.
 98. Lynn, Laurence E. in Carolyn J. Hill. 2009. *Public Management: A Three-dimensional Approach*. California: SAGE Publications.
 99. Maddock, Su. 2009. Gender Still Matters and Impacts on Public Value and Innovation and the Public Reform Process. *Public Policy and Administration* 24 (2): 141–152.
 100. Manning, Nick 2000. *The New Public Management & its Legacy. Administrative & Civil Service Reform*. Dostopno prek: http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm (10. junij 2010).
 101. Meier, Kenneth J. in Georgy C. Hill. 2005. Bureaucracy in the Twenty-First Century. V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. Evan Ferlie, Laurence Lynn in Christopher Pollitt, 51–71. New York: Oxford University Press.
 102. Melián-González, Santiago in Jacques Bulchand-Gidumal. 2009. Good moves, mistakes and unexpected events in an initiative to improve public management in the ICT service provision at a university. *International Review of Administrative Sciences* 75 (2): 271–291.
 103. Menzel, Donald C. 2007. *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M.E. Sharpe.
 104. Ministrstvo za finance. 2010a. *Javna naročila*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/statJN_2007_maj11_www_2_.pdf (10. oktober 2010).
 105. ---. 2010b. *Proračun*. Dostopno prek: (<http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun.html>) (10. oktober 2010).
 106. ---. 2010c. *Tekoče objave*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/seajs/-informacije.htm#tek_inf (10. oktober 2010).
 107. Ministrstvo za javno upravo. 2010a. *Boljši predpisi in odprava administrativnih ovir*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/sodelovanje_z_javnostjo/ (10. oktober 2010).
 108. ---. 2010b. *Etični kodeks*. <http://www.mju.gov.si/?id=194> (10. oktober 2010).
 109. ---. 2010c. *Informacije javnega značaja*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/>

- si/informacije_javnega_znacaja/ (10. oktober 2010).
110. ---. 2010d. *Inšpekcijski svet*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/inspekcijski_svet/ (10. oktober 2010).
111. ---. 2010e. *Inšpektorat za javno upravo*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/inspektorat_za_javno_upravo/ (10. oktober 2010).
112. ---. 2010f. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/pdf/Kodeks_ravnanja_j_usluzbencev.pdf (10. oktober 2010).
113. ---. 2010g. *Predlog zakona o negospodarskih javnih službah*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/PDF/Zakon_o_negosp_javnih_sluzbah_-_020810.pdf (10. september 2010).
114. ---. 2010h. *Prijazna in učinkovita uprava*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/ (10. oktober 2010).
115. ---. 2010i. *Upravna akademija*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/ (10. oktober 2010).
116. ---. 2010j. *Uradniški svet*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/uradniški_svet/ (10. oktober 2010).
117. ---. 2010k. *Vodenje in upravljanje v upravi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/vodenje_in_upravljanje_v_upravi/ (10. oktober 2010).
118. ---. 2010l. *Zakon o integriteti – verzija za javno razpravo*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/Zakon_o_integriteti_verzija_za%20javno_razpravo.-doc (10. oktober 2010).
119. Morgan, Gareth. 2003. *Images of Organization, 2nd edition*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
120. Musgrave, Richard A. in Peggy Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: McGraw-Hill International Editions
121. Mužina, Aleksij, Rado Bohinc, Bojan Tičar in Branka Neffat. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*. Ljubljana: Nebra.
122. Možina, Stane. *Delegiranje - pooblašcanje v organizaciji*. Dostopno prek: www.delavska-participacija.com/clanki/ID010410.doc (10. junij 2010).
123. Munk Christiansen, Peter. 1998. A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance. *Governance* 43 (11): 273–295.
124. Nemeč, Tomislav. 2001. Ali se kakovost v upravi splača: uspešnost in stroški kakovosti v upravi. V *Posvet na poti k poslovni odličnosti javne uprave - zbornik referatov*, ur. Žurga Gordana, 61–72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
125. ---. 2003. Uspešnost v javni upravi - kaj in kako meriti. V *X. dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 235–248. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
126. ---. 2007. Kako do inovativnosti v javni upravi? V *Kakovost: inovativnost in odgovornost. Slovensko združenje za kakovost, 16. letna konferenca, Bernardin, 8. in 9. novembra 2007*, ur. Darinka Žargi, 203–205. Ljubljana : Slovensko združenje za kakovost.
127. O’Flynn, Janine. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public*

- Administration* 66 (3): 353–366.
128. OECD. 1995. *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*. Washington D.C.: OECD Publications and information Center.
 129. ---. 1996. *Ethics in The Public Service: Current Issues and Practice. Public Management in Occasional Papers No. 14*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (10. junij 2010).
 130. ---. 1998. *Principles for managing ethics in the public service: OECD recommendation*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (10. junij 2010).
 131. ---. 2009. *Assessing Environmental Management Capacity: Towards a common reference Framework*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/7/42898798.pdf> (10. junij 2010).
 132. Oehler-Sincai, Iulia, Monica. 2008. *Strengths and Weaknesses of the New Public Management (NPM)- Cross-Sectional and Longitudinal Analysis*. Paper for the Conference organized by the SOG and the QoG Institute, University of Gothenburg – New Public Management and the Quality of Government, November 13-15, 2008 Institute of World Economy, Bucharest. Dostopno prek: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG-%20papers/OehlerSincai%20%20SOG-%20Conference%20Nov08.pdf (10. junij 2010).
 133. Olsen, Johan P. 2003. Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy* 10 (4): 506–531.
 134. Osborne, Stephen P. in Kerry Brown. 2005. *Managing change and innovation in public service organizations*. New York: Routledge.
 135. Osbourne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
 136. Papaioannou, Theodoros, Howard Rush in John Bessant. 2006. Performance management Benchmarking as a policy-making tool: from the private to the public sector. *Science and Public Policy* 33 (2): 91–102.
 137. Pečar, Zdravko. 2001. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Visoka Upravna šola.
 138. Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing*. Kansas: University Press of Kansas.
 139. Peters, B. Guy in Jon Pierre. 2009. Citizen versus the New Public Management: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society* 32 (1): 9–28.
 140. Pierre, Jon in Bo Rothstein. 2008. *How Should The State Behave? The New Public Management versus The New Weberianism*. Working Paper to be presented at the conference on “New Public Management and the Quality of Government” at the University of Gothenburg, November 13-14, 2008. Dostopno prek: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Pierre%20&%20Rothstein%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf (20. februar 2010)
 141. Pillay, Soma. 2008. A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 74(3): 373–394.
 142. Polidano, Charles. 1999. *The New Public Management in Developing Countries*. IDPM Public Policy and Management. Working Paper No. 13, November. IDPM: University of Manchester. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/>

- documents/APCITY/UNPAN014322.pdf (20.februar 2010).
143. Pollitt, Christopher in Geert Buckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
 144. Potočnik, Vekoslav. 2000. *Trženje storitev*. Gospodarski vestnik: Ljubljana.
 145. Potkonjak, Petar. 2010. *Spletni priročnik kakovost poslovanja*. Dostopno prek: <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=14#kaz2> (10. junij 2010).
 146. Pretnar, Vitomir. 2004. Od kadrovskega upravljanja do ravnanja z ljudmi pri delu (HRM) v javni upravi. *HRM* 2 (3): 27–31.
 147. Pučko, Daniel in Rudi Rozman. 1992. *Ekonomika in organizacija podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 148. Pun, Kit-Fai. 2002. Development of an integrated total quality management and performance measurement system for self-assessment: A method. *Total Quality Management & Business Excellence* 13 (6): 759–777.
 149. Pusić, Evgen. 1985. *Upravni sistemi I*. Zagreb: Pravni fakultet.
 150. Pusić, Evgen. 2002. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
 151. Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 152. Reynolds, Rysia in Anne Albett. 1998. Transforming the Rhetoric of Organizational Learning to the Reality of the Learning Organization. *The Learning Organization* 5 (1): 24–35.
 153. Roberts, I. (2001). Reward and performance management. V Human resource management: A contemporary approach - 3rd edition, ur. I. Beardwell in L. Holden, 506–558. Edinburgh: Pearson.
 154. Rowe, Rosemary in Michael Shepherd. 2002. Public Participation in the New NHS: No Closer to Citizen Control? *Social Policy and Administration* 36 (3): 275–290.
 155. Rubin, Irene S. in Joanne Kelly. 2005. Budget and Accounting Reforms. V *The Oxford handbook of public management*, ur. Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 563–591. New York: Oxford University Press.
 156. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 157. ---. 2003. Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 40 (1): 5–16.
 158. ---. 2004. Novi javni menedžment. *Neprofitni management* 2 (3–6): 7–21.
 159. Saint-Martin, Denis. 2001. When Industrial Policy Shapes Public Sector: Total Quality Management in Britain and France. *West European politics* 24 (4): 105–124.
 160. Salamon, Lester M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
 161. Salamon, Lester M. in Helmut H. Anheier. 1997. *Defining the NonProfit Sector. A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
 162. Savas, S. ErKay. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
 163. Scharpf, Fritz. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
 164. Scott, Richard W. 1987. *Organizations: rational, natural, and open systems*. New Jersey: Prentice Hall International.
 165. ---. 2004. *Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program*.

- Stanford: Stanford University Revised.
166. Senge, Peter M. 1990. *The Leader's New York: Building Learning Organization. Solan Management Review* 32 (1): 7–23.
 167. Setnikar-Cankar, Stanka. 2006. *Transition Countries And New Public Management: The Case Of Slovenia*. International Business & Economics Research Journal – August 2006 5, Number 8 45, University of Ljubljana, Slovenia. Dostopno prek: <http://www.cluteinstitute-onlinejournals.com/PDFs/2006267.pdf> (2.junij 2010).
 168. Setnikar-Cankar, Stanka, Maja Klun, Primož Pevcin, Aleksander Aristovnik in Žiga Andoljšek. 2005. *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 169. ---. 2009. *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 170. Shaeffer, V. Peter in Scott Loveridge. 2002. Toward an Understanding of Types of Public-private Cooperation. *Public Performance and Management Review* 26 (2): 169–189.
 171. Skelcher, Chris. 2005. Public-Private Partnerships and Hibridity. V *The Oxford handbook of public management*, ur. Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt, 347-371. New York: Oxford University Press.
 172. *Sklep o naložbah prostih denarnih sredstev nekaterih pravnih oseb javnega sektorja*. Ur.l. RS, št. 56/1998. Dostopno prek: <http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis-SKLE1533.html> (10. junij 2010).
 173. Slovenski inštitut za standardizacijo. 2002. *Slovenski standard ISO 9000, Sistemi vodenja kakovosti. Osnove in slovar*. Ljubljana: SIST.
 174. *Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/dejavnosti/k_ciljem_usmerjeni_proracun/ (10. Junij 2010).
 175. Smith, Howard in Peter Fingar. 2003. *Business Process Management – The Third Wave*. Tampa: CSC Research Services
 176. Spedolini, Michael J. 1992: *The Benchmarking Book*. New York: Amazon.
 177. Stanojević, Ivan Svetlik in Martina Trbanc. 2002. *Upravljanje človeških virov – mednarodna primerjalna študija*. Ljubljana. Center za preučevanje organizacij in človeških virov.
 178. Stanonik, Bojan. 1999. Reforma državne uprave – predstavitev rezultatov raziskave z vidika vpliva izkušenj managementa značilnega za privatni sektor na način dela v državni upravi. *Organizacija* 32 (1): 9–14.
 179. ---. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 294–315.
 180. Stare, Janez. 2003. Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave. *Uprava* 1 (2): 142–157.
 181. Stoker, Gerry. 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration* 36(1): 41–57.
 182. Stuiveling, Saakia J. in Rudolf Willem Turksema. 2005. *Public expenditure control in the Netherlands. Public Expenditure control in Europe*. New York: Edward Elgar Publishing Limited.
 183. *Svet Evrope*. 2010. Uradna internetna stran. Dostopno prek. <http://www.coe.int/> (10. Junij 2010).
 184. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerzum.

185. ---. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
186. Texas instruments. *Causes, Mechanisms and Preventive Actions*. Dostopno na <http://focus.ti.com/lit/ml/szzk022c/szzk022c.pdf> (10. junij 2010).
187. Thompson, James R. in Jacek Koronacki. 2005. *Statistical Process Control: The Deming Paradigm and Beyond*. New York: A CRC Press Company.
188. Tkacik, Michael. 2008. Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal on Minority and Group Rights* 15 (8): 369–401.
189. Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 (10. junij 2010).
190. Trpin, Gorazd. 1998. Upravna teritorializacija. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 186-192. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
191. Tulmets, Elsa. 2005. The Management of New Forms of Governance by Former Accession Countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary. *European Law Journal* 11 (5): 657–674.
192. Turk, Ivan in Dane Melavc. *Računovodstvo*. Kranj: Moderna organizacija.
193. Turner, Mark. 2002. Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia. *International Journal of Public Administration* 25 (12): 1493–1512.
194. UMAR. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (10. junij 2010).
195. *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS, št. 58/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED2949.html (10. junij 2010).
196. *Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja*. Ur. l. RS, št. 76/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_URED3688.html (10. junij 2010).
197. *Ustava Republike Slovenije*. (URS - NPB). Dostopno prek <http://www.dz-rs.si/?-id=150&docid=27&showdoc=1> (10. junij 2010).
198. Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert in Crombez B. Verschuere. 2004. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual and Methodological Review. *Public Administration and Development* 24 (2): 101–118.
199. Verhoest, Koen, Geert Bouckaert in B. Guy Peters. 2007. Janus-faced reorganization: Specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 325–348.
200. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
201. ---. 2002. *Usmerjenost javne uprave k uporabniku*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Gregor_20Virant.pdf (10. junij 2010).
202. ---. 2003. Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave *Uprava* 1 (2): 67–82.
203. ---. 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
204. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja: 2003-2005*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (10. junij 2010).

205. ---. 2005. *Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf (10. junij 2010).
206. ---. 2008. *Državni razvojni program 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (10. junij 2010).
207. ---.2010. *Uradna internetna stran*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/> (10. junij 2010).
208. Volberda, Henk W. 1999. *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*. Oxford: Oxford University Press.
209. Vujošević, Niko. 2000. *1800 vprašanj o kakovosti, za tiste, ki imajo vpeljan sistem 9001, za tiste, ki se nanj pripravljajo, za tiste, ki o kakovosti resno razmišljajo*. Ljubljana: RR.
210. Wallis Joe in Brian Dollery. 2002. Wolf's Model: Government Failure and Public Sector Reform in Advanced Industrial Democracies. *The Review of Policy Research* 19 (1): 177–203.
211. Wolf, Charles J. 1979. A Theory of Non-Market Failure, *Journal of Law and Economics* 22 (1): 107–139.
212. World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report*. Dostopno prek: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm> (10. oktober 2010).
213. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2)* Ur. l. RS, št. 51/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3336.html (10. Junij 2010).
214. *Zakon o državni upravi (ZDU-UPB4)* Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO3759.html (10. junij 2010).
215. *Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO)*. Dostopno prek: <http://www2.gov.si/objave/objave.nsf/0/c1256ff800325b72c1257007004caa6a?OpenDocument> (10. junij 2010).
216. *Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)* Ur. l. RS, št. 32/1993. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO272.html (10. junij 2010).
217. *Zakon o industrijski lastnini (ZIL-UPB3)* Ur. l. RS, št. 51/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO1668.html (10. junij 2010).
218. *Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZInfP)* Ur. l. RS, št. 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4498.html (10. junij 2010).
219. *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-UPB1)*. Ur. l. RS, št. 43/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO5172.html (10. junij 2010).
220. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)* Ur. l. RS, št. 45/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5523.html (10. junij 2010).
221. *Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (ZIUZGK)* Ur. l. RS, št. 98/2009 Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5733.html (10. junij 2010).
222. *Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS)* Ur. l. RS, št. 33/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5643.html (10. junij 2010).
223. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)* Ur. l. RS, št. 128/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4298.html (10. junij 2010).

224. *Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev* (ZJNVETPS) Ur. l. RS, št. 128/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO4299.html (10. junij 2010).
225. *Zakon o javnih agencijah* (ZJA) Ur. l. RS, št. 52/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO2024.html (10. junij 2010).
226. *Zakon o javnih financah* (ZJF-NPB3). Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&unid=UPB|B6080EAEA6CFA983C12577670027-9C80&showdoc=1> (10. junij 2010).
227. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB2) Ur. l. RS, št. 32/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4827.html (10. junij 2010).
228. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu* (ZJZP) Ur. l. RS, št. 127/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html (10. junij 2010).
229. *Zakon o kontroli cen* (ZKC-UPB1) Ur. l. RS, št. 51/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4865.html (10. junij 2010).
230. *Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo* (ZNOJF-1) Ur. l. RS, št. 20/2006. http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4478.html (10. junij 2010).
231. *Zakon o podpornem okolju za podjetništvo* (ZPOP-1) Ur. l. RS, št. 102/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5073.html (10. junij 2010).
232. *Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah* (ZPRPGDT-UPB2) Ur. l. RS, št. 44/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3498.html (10. junij 2010).
233. *Zakon o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb* (ZPFIGD) Ur. l. RS, št. 43/2010. http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO5937.html (10. junij 2010).
234. *Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva* (ZPNNVSM) Ur. l. RS, št. 2/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO-3789.html (10. junij 2010).
235. *Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence* (ZPOmK-1A) Ur. l. RS, št. 40/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO5071.html (10. junij 2010).
236. *Zakon o preprečevanju korupcije* (ZPKor) Ur. l. RS, št. 2/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO3739.html (10. junij 2010).
237. *Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin* (ZPDF). Ur. l. RS, št. 29/1995. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO410.html (10. junij 2010).
238. *Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja* (ZRPJN-UPB2) Ur. l. RS, št. 99/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO4171.html (10. junij 2010).
239. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB-13). Ur. l. RS 108/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html (10. junij 2010).
240. *Zakon o varstvu potrošnikov* (uradno prečiščeno besedilo) (ZVPot-UPB2) Ur. l. RS, št. 98/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO-4165.html (10. junij 2010).

241. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB1)* Ur.l. RS 24/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (10. junij 2010).
242. *Zakon o zavodih (ZZ - NPB)* <http://www2.gov.si/objave/objave.nsf/58513028fe2-e4590c1256f9b00459fab/c1257085004949a3c1257193003162fb?OpenDocument> (10. junij 2010).
243. Žurga, Gordana. 2000. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 330–347.
244. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
245. Žurga, Gordana. 2004. *Projektni management kot del managementa v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.