

REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE – INTERESNA ANALIZA MED JAVNIMI USLUŽBENCI V DRŽAVNI UPRAVI

Povzetek. Zaradi približevanja Evropski uniji in zahtev upravnega okolja po večji učinkovitosti javne uprave in boljši kakovosti javnih storitev, smo se po zgledu svetovnih trendov reforme javnega sektorja lotili tudi v Sloveniji. Za uspešno uvajanje podjetniških konceptov dela v upravo, iz česar izhaja slovenska reforma, pa je nujno poznavanje in sprejemanje teh idej s strani javnih uslužbencev. Na izbranem ministrstvu kot vzorcu centralne oblasti in na upravnih enotah kot lokalni ravni državne uprave sta bili zato izvedeni raziskavi o ugotavljanju mnenj višjih upravnih delavcev do načel omenjenih reformnih procesov.

Ključni pojmi: novo upravljanje javnega sektorja (ang. *New Public Management*), ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave (ang. *Reinventing Government*), reforma javne uprave, Slovenija

316

Uvod

S spreminjanjem družbenega okolja se spreminja tudi vloga javne uprave. Javna uprava se mora kot ključni družbeni podsistem zahtevam in spremembam iz okolja ustrezno prilagajati, zato se mora tako kot vsaka organizacija nenehno spreminjati. V Sloveniji je potrebno, glede na svetovne trende in posebnosti mlade, samostojne države v prehodu, reformne sile osredotočiti predvsem na: (1) povečanje učinkovitosti obstoječih upravnih sistemov na vseh ravneh zaradi zagotavljanja boljše podpore implementaciji postavljenega pravnega reda, (2) vzpostavitev nekaterih novih upravnih institucij, ki morajo podpirati spremembe v pravnem in političnem sistemu in brez katerih ni mogoče učinkovito delovanje države v novih pogojih in (3) vključevanje Slovenije v širše mednarodne integracije (Dujic, 1997: 211). Zaradi splošnih razlogov, ki narekujejo reforme v javni upravi, in posebnih tranzicijskih in integrativnih procesov v Sloveniji, se je v letu 1995 začela pripravljati Bela knjiga. Gre za dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb javne uprave. Strategijo preobrazbe slovenske javne uprave je Vlada Republike Slovenije potrdila novembra 1997.

*Mag. Polona Kovač, Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija, Ljubljana.

*Mag. Bojan Stanonik, Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana.

Pred uveljavitvijo strateških sprememb v upravnem sistemu moramo upoštevati izsledke petih analiz (Trpin, 1998: 252): normativne (vpliv sprememb na druge dele upravnega sistema in predvidljive posledice), institucionalne, socialne (vpliv sprememb na splošni družbeni razvoj), stroškovne in interesne. Poleg raziskav objektivnega tipa, je potrebno izvesti tudi interesno analizo za ugotavljanje stopnje dejanske podpore ciljnih javnosti za določene spremembe. Med drugimi projekti smo v okviru izvajanja reforme slovenske javne uprave v letih 1997 in 1998 izvedli anketo o možnostih in ovirah za uvajanje podjetniških konceptov v slovensko upravo med javnimi uslužbenci na centralni in lokalni ravni državne uprave.

Raziskava o možnostih in ovirah za uvajanje podjetniških konceptov v slovensko državno upravo

Namen in izvedba raziskave

Koncepti novega upravljanja javnega sektorja (ang. New Public Management, NPM) se danes štejejo za optimalni odgovor na zahteve upravnega okolja po večji učinkovitosti in demokratičnosti uprave in so ideološka podlaga vseh modernih reform, tudi slovenske. Načela novega upravljanja javnega sektorja na splošno med javnimi uslužbenci niso poznane, kaj šele sistemsko uporabljane v praksi. Predstavljajo namreč visoko stopnjo zahtevnosti za nosilce sprememb, ker pomenijo obvladovanje interdisciplinarnih znanj, saj gre za povezavo politologije, prava, sociologije, upravljanja in ekonomije. Potrebe po reformi so v Sloveniji še izrazitejše kot v svetu zaradi posebnosti našega položaja kot države na prehodu iz socialističnega v postkapitalistični sistem in integracijskih evropskih procesov. Pogoj za spremembo upravljanja je neke vrste krizna situacija. Prvi korak k spremembi paradigme upravljanja javne uprave je raziskava o trenutnem stanju in oblikovanje priporočil za v bodoče.

Namen raziskave je bil ugotoviti mnenja višjih upravnih delavcev na ministrstvu in upravnih enotah o stopnji kritičnosti sedanjega upravljanja in o možnostih uvajanja oziroma uveljavljanja podjetniških konceptov. Temeljni cilj je torej ugotoviti, katerim konceptom javnega upravljanja javnega sektorja so državni uradniki naklonjeni, katerim pa manj oziroma sploh ne. Gre za identifikacijo subjektivnih mnenj, ne pa dejansko ugotavljanje funkcionalne in strukturalne pripravljenosti državne uprave na spreminjanje upravljaljskih vzorcev. Rezultati raziskave so večinoma predstavljeni v sumarni obliki tako za ministrstvo kot za upravne enote¹.

Opredelitev konceptov novega upravljanja javnega sektorja je s teoretičnega in praktičnega vidika neenotna, zato se zdi smiselno zaradi doslednosti obravnave, da smo se naslonili na enega izmed uveljavljenih modelov. Program *Reinventing Government* – ReGo (ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave)

¹ Podrobnejši rezultati raziskave v Kovač, P. (1999): *Podjetniški koncepti v javni upravi – primer upravnih enot*, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana in Stanonik, B. (1998): *Možnosti in ovire za uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v ministrstvu za okolje in prostor*, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Osborna in Gaeblerja (ZDA, 1992) različna načela vključuje celovito in medsebojno konsistentno. Upošteva ekonomske in sociološke dejavnike in pomeni povezovalno teoretične obdelave in praktičnih izkušenj. V opredelitvi posameznih podjetniških konceptov v raziskavi je zato razvidna struktura desetih načel ReGo: usmerjanje, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateško upravljanje, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržišče.

Vprašalnik je vseboval 70 vprašanj, razdeljene v štiri dele: splošni socio-demografski podatki, način dela, organizacija in organiziranost dela in odprto vprašanje. Prvi del – uvodna vprašanja se nanašajo na hierarhičen položaj anketirance, starost, število let delovne dobe v privatnem sektorju in upravi ter na mestu višjega upravnega delavca. V drugem delu so anketiranci pretežno odgovarjali, v kolikšni meri se strinjajo s podanimi trditvami v 4-mestni Likertovi skali, ki respondente zaradi parnega števila možnosti odgovorov sili k natančnejši, ne toliko nevtralni opredelitvi (60 od 70 trditev). V tretjem delu so vprašanja metodološko oblikovana kot navedek petih dejavnikov, ki so jih morali respondenti razvrstiti po pomembnosti. Četrty del vsebuje t.i. odprto vprašanje, pri katerem so imeli anketiranci možnost podati stališča in mnenja, ki jih vprašalnik ni zajel.

Raziskava je bila izvedena v dveh delih. Na osrednji ravni državne uprave, to je na izbranem ministrstvu, so bili višji upravni delavci anketirani jeseni 1997. Enak vprašalnik je bil podlaga tudi anketi na upravnih enotah, ki smo jo izpeljali jeseni 1998. Z optimalnim približanjem statističnih kazalcev, kot sta hierarhični položaj anketiranih (višji upravni delavci) in velikost ciljne skupine (ministrstvo 440, upravne enote 475 naslovnikov), je omogočena statistično verodostojna primerjava med rezultati obeh delov raziskave. Odzivnost na anketo je bila na osrednji in na lokalni ravni zadovoljiva – na ministrstvu 48% in na upravnih enotah 64%. Najvišjo hierarhično raven zaseda skoraj tretjina respondentov, najvišji dve pa več kot dve tretjini vprašanih. To pomeni, da so stališča anketiranih resničen odraz miselnosti vodstvenega kadra. V povprečju je anketiranec hierarhično na nivoju izvajanja operativnih vodstvenih nalog, star okoli štirideset let, z največ tremi leti delovnih izkušenj v zasebnem sektorju, a z vsaj petletno delovno dobo v upravi.

Stopnja strinjanja s posameznimi trditvami in tudi celostnimi koncepti ReGo/NPM ni povsod na isti višini, zato lahko nekaterim idejam napovemo uspešno implementacijo že danes, medtem ko za druge velja, da svojo aktualnost lahko dosežejo v prihodnjih desetletjih z novo generacijo upravnih delavcev.

Podjetniški koncepti z današnjim potencialom

V splošnem so povprečne vrednosti trditev, ki opredeljujejo način dela v državni upravi, nad 2,5 (43 trditev od petdesetih na upravnih enotah in 44 na ministrstvu, torej 86–88%), kar pomeni, da so anketiranci izrazito nagnjeni k strinjanju s trditvami, torej *pozitivno naravnani k načelom NPM* in njihovem uvajanju v delo državne uprave.

Po sklopih trditev je mnenje višjih upravnih delavcev različno glede na raven državne uprave, kjer so zaposleni. Tako so na ministrstvu najbolj nagnjeni k uvajanju podjetništva v smislu načel upoštevanja uporabnikov in usmerjenosti v rezul-

tate, na lokalni ravni pa k oblikovanju poslanstva in povečevanju avtonomije. Če pogledamo konkretne številke, je slika naslednja:

Tabela 1: Ponderirane aritmetične sredine sklopov odgovorov na trditve o načinu dela

<i>Sklop</i>	<i>Ponderirana aritmetična sredina na upravnih enotah</i>	<i>Ponderirana aritmetična sredina na ministrstvu</i>
Usmerjanje	2,73	2,95
Avtonomnost	3,24	3,24
Konkurenca	2,97	3,09
Poslanstvo	3,49	3,26
Rezultati	3,07	3,29
Uporabniki	3,13	3,37
Finance	3,31	3,08
Preventiva	2,97	3,17
Decentralizacija	2,72	3,22
Tržišče	2,76	3,20

Visoko mero strinjanja anketiranci izražajo glede na ponderirano aritmetično sredino za sklop poslanstva, kar je pravzaprav v nasprotju s sicer izraženimi mnenji in očitno naravnostjo k zakonitosti in pravilnosti postopkov dela namesto k oblikovanju poslanstva, ciljev in strategije uprave. Enako velja za sklop financ, torej podjetniškemu načinu gospodarjenja tudi v upravi, ki mu glede na druge rezultate anketiranci izrazito nasprotujejo, tu pa ima visoko povprečno vrednost. Morda gre taka notranja protislovja pripisati le delni uporabi skupka podjetniških konceptov. Vsekakor velja poudariti, da se trditve v sklopih poslanstva in financ usmerjajo v (prihodnjo) uvajanje sprememb upravljavskih načel, ne nanašajo pa se na trenutni birokratski model upravljanja.

Najnižjo vrednost dosega sklop, ki se nanaša na decentralizacijo, tesno sledita sklopa usmerjanja in tržišča. A tudi za sklope z nižjimi vrednostmi velja poudariti, da presegajo mejo med negativno in pozitivno stranjo lestvice in se torej anketiranci v povprečju nagibajo prej k strinjanju s trditvami kot obratno.

Med posameznimi trditvami je bila najbolj pozitivno na osrednji in lokalni ravni vrednotena trditev: *'Strokovne odločitve ne smejo biti pod vplivom politike'*. V obeh raziskavah ima ta trditev tudi najnižje standardno odstopanje, kar kaže na izrazito enotnost mnenj. Poseganje politike v strokovno delo višjih upravnih delavcev ni samo poseganje na njihovo področje dela, torej v njihovo pristojnost in odgovornost, ampak jo je potrebno razumeti tudi kot nevarnost za avtonomnost njihovega dela. Govorimo lahko torej o močnem vplivu politike na celotno upravno delo, ki pa se mu anketiranci kot tipični upravni strokovnjaki načelno in dejansko upirajo. Izrazito pozitivno stališče izražajo anketiranci o potrebni avto-

nomiji pri sprejemanju odločitev verjetno tudi zaradi centralizma slovenske državne uprave.

Naslednja najvišje ovrednotena trditev je prav tako na obeh ravneh državne uprave trditev, da *mora biti zagotavljanje storitev državne uprave finančno izvedljivo*. Pod dano trditvijo anketiranci razumejo predvsem proračunsko in od storilnosti neodvisno financiranje, saj v svojem delu vidijo zgolj zadovoljevanje javnega interesa. Tako pojmovanje ustreza tradicionalni birokratski kulturi, katerega posledica in hkrati vzrok je obstoječi tradicionalni vzorec upravljanja.

Gola proklamacija dela v javno dobro uporabnikov glede na njihove kritične poglede na upravo ne zadovoljuje, zato bo v prihodnje potrebno več pozornosti nameniti zahtevam okolja. V tem smislu je pozitivno vrednotenje trditve s tretjo najvišjo aritmetično sredino: *Delo z uporabniki storitev mora biti sistematično organizirano na nivoju celotne državne uprave*. Prilagoditev storitev uporabnikom je velik korak od samozadostnosti uprave k spoštovanju in upoštevanju potreb posameznih uporabnikov. Glede prilagajanja so anketiranci večinoma pozitivnega mnenja (več kot 80%). V javnem sektorju pomeni približevanje potrebam uporabnikov na primer razvoj testiranja potreb in zadovoljstva uporabnikov, njihovo aktivno vključevanje v upravno delo, fleksibilen čas uradnih ur, elektronsko poslovanje ipd.

Z usmerjenostjo v procese se anketiranci večinoma strinjajo, a le v približno 60%. Ostali zaposleni na upravnih enotah verjamejo v *prednost nadzora nad rezultati*. Taka ugotovitev je pozitivna glede na možnost uvajanja načel NPM, ki naravnost k rezultatom postavlja kot pot k večji uspešnosti, čeprav jo nekoliko negirajo odgovori o usmerjenosti uslužbencev k zakonitosti postopkov in torej procesom dela.

Načelo ekonomičnosti (smotrna poraba proračunskih sredstev) je eden temeljev NPM, pri čemer kakovost dela, zakonitost postopkov in sledenje ciljem nikoli ne smejo biti podrejeni finančnim merilom. S tem se strinja približno 90% anketirancev. Glede na večinsko naklonjena mnenja o poznavanju stroškov posameznih storitev, bi bilo možno racionalizacijo stroškovne plati izvajanja storitev izvesti tudi v slovenski državni upravi.

Podjetniški koncepti za novo tisočletje

Najbolj negativno ovrednoten sklop podjetniških načel je, ne glede na raven državne uprave, od koder prihajajo anketiranci, povezan s *prenosom izvajalske funkcije javnih storitev v zasebno sfero*. Splošno nestrinjanje o prenosu operativnega izvajanja na zasebni sektor je za uvajanje celotnega skupka načel NPM sistemsko zaskrbljujoče, saj je razumevanje in s tem sprejemanje usmerjevalne in izvajalske funkcije državne uprave pogoj za uveljavljanje vseh ostalih načel. Vloga državne uprave kot krmarja v čolnu družbenega razvoja je kljub temu za skoraj tri četrtine anketirancev bolj ali manj samoumevna. Zaposleni le v javnem sektorju ostalim družbenim podsistemom priznavajo manj pristojnosti in verjetno s tem tudi odgovornosti za delovanje in razvoj družbe kot celote. Zaposleni z večletnimi izkušnjami v obeh sektorjih pa stremijo k večji enakopravnosti javnega in zasebnega, čeprav je primarna vloga državne uprave še vedno jasno razvidna. Prav pri

trditvi 'Operativno izvajanje storitev moramo v največji možni meri prepustiti privatnemu sektorju' je opaziti tudi največjo razliko med povprečnimi vrednostmi na centralni in lokalni ravni državne uprave (za 0,77 točke). Anketiranci z ministrstva se, kljub relativno nizkim povprečnim vrednostim, s trditvijo pretežno strinjajo, medtem ko so pri anketirancih z upravnih enot na negativni strani lestvice.

Zaradi spoštovanja zakonitosti in hierarhije v upravi, anketiranci trenutno ne glede na nivo, na katerem delajo, predvsem nasprotujejo trditvam v zvezi z uvajanjem *konkurenčnosti, tržnih principov in podjetniškega načina gospodarjenja*. Negativno povprečno stališče anketirancev do omenjenih pomembnih načel NPM/ReGo vsekakor ni razveseljujoče, vendar nam po drugi strani daje upanje precejšnje standardno odstopanje, ki kaže na razpršenost stališč. To namreč pomeni, da moramo vložiti dodaten napor za informiranje ljudi, v kolikor želimo, da bomo širili krog zagovornikov podjetniških konceptov v državni upravi.

V Sloveniji, in sploh na upravnih enotah, pa je morda še prezgodaj za nekatere podjetniške ideje kot so:

- prenos izvajalske funkcije javnih storitev v zasebno sfero, s čimer se anketiranci izrazito ne strinjajo (možen vzrok je nepoznavanje pristojnosti državne uprave v tem primeru, anketiranci se namreč verjetno ne zavedajo, da tudi pri prenosu funkcije izvajanja, državna uprava ohrani funkcijo usmerjanja, torej določa pogoje in standarde dela, temeljna načela finančne in kadrovske politike ter opravlja nadzor);
- skeptičen odnos je zaznati tudi pri prenašanju državnih pristojnosti na lokalne skupnosti, tako da ima enotirnost sistema državne uprave in lokalne samouprave večina anketirancev za opcijo, ki za današnji čas v Sloveniji ni realno izvedljiva,
- uvajanje konkurenčnosti se zdi po ugotovitvah ankete za državno upravo izrazito neprimerno, tako znotraj državne uprave kot med javnim in zasebnim sektorjem;
- zaradi posebnega poslanstva javne uprave zaposleni menijo, da način dela v državni upravi ne more biti usmerjen k zagotavljanju sredstev za lastno delovanje in da na sploh tržni način dela za javne storitve ni primeren.

Uspešnost – podporni in zaviralni dejavniki ter kriteriji merjenja

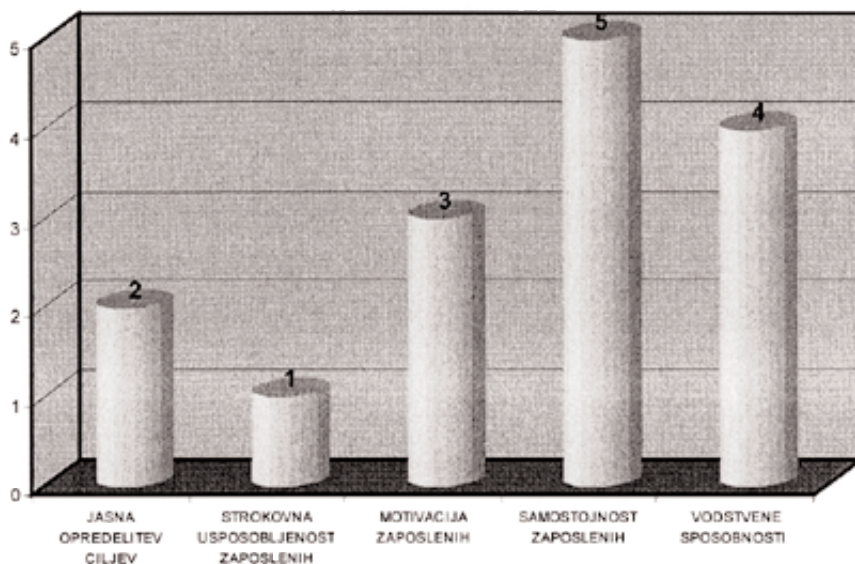
V raziskavi smo posebej izpostavili pojem uspešnosti državne uprave. Ravno opredelitev 'uspešnosti' nas namreč privede do ključnih determinant upravnega dela. Le te pa moramo upoštevati pri vsakem spreminjanju, še posebej pri spreminjanju strateških izhodišč dela.

Za uspešnost dela je bistvena vrsta dejavnikov uspešnosti, zato so anketiranci rangirali podane predloge po pomembnosti glede vpliva na uspešnost državne uprave oziroma glede na to, koliko delo ovirajo. Rangiranje je opravljeno na podlagi kumulativnih frekvenc podanih odgovorov.

Tabela 2: Aritmetična sredina dejavnikov, ki najbolj vplivajo na uspešnost dela v državni upravi

Podporni dejavniki	Rang na upravnih enotah	Rang na ministrstvu	Skupni rang
jasna opredelitev ciljev	3	2	2
strokovna usposobljenost zaposlenih	1	1	1
motivacija zaposlenih			
za doseganje rezultatov	2	4	3
možnost samostojnega opravljanja dela	5	5	5
vodstvene sposobnosti nadrejenih	4	3	4

Graf 1: Skupni rang dejavnikov, ki najbolj vplivajo na uspešnost dela v državni upravi



Razvidno je povsem, da dajejo anketiranci prednost dejavniku *strokovne usposobljenosti* kot najbolj relevantnemu za uspešnost dela v državni upravi. Rang je še posebej nedvoumen, če upoštevamo frekvenčno tabelo, iz katere je razvidno, da je približno 60% respondentov temu dejavniku namenilo prvo mesto. Enako mnenje izražajo anketiranci pogosto tudi pri odprtem vprašanju, torej dan rezultat ni naključje. Na podlagi te ugotovitve velja v bodoče več pozornosti nameniti *strokovnemu izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju zaposlenih v državni upravi*.

Dejavnik jasne opredelitve ciljev bi moral po pričakovanju zasesti prvo mesto. Gledano z vidika uprave kot celote se zdi celostno pomembnejši. V tem kontekstu je smiselno sistemsko opredeliti *vizijo, poslanstvo in cilje* javne in državne uprave. Šele določitev cilja namreč da smisel izbiri poti. Tudi strokovna usposobljenost in motivacija morata biti ciljno usmerjeni, da pokažeta rezultate organizacijske učinkovitosti in uspešnosti. Strokovna usposobljenost zaposlenih je namreč notranja organizacijska komponenta, ki mora slediti opredelitvi dolgoročnih organizacijskih ciljev. Frekvenčna tabela pokaže, da je kljub vsemu približno 20% anketirancev cilje postavilo na prvo mesto. Verjetno pa ravno zaradi zapostavljenosti posameznika večina daje prednost že navedenemu faktorju.

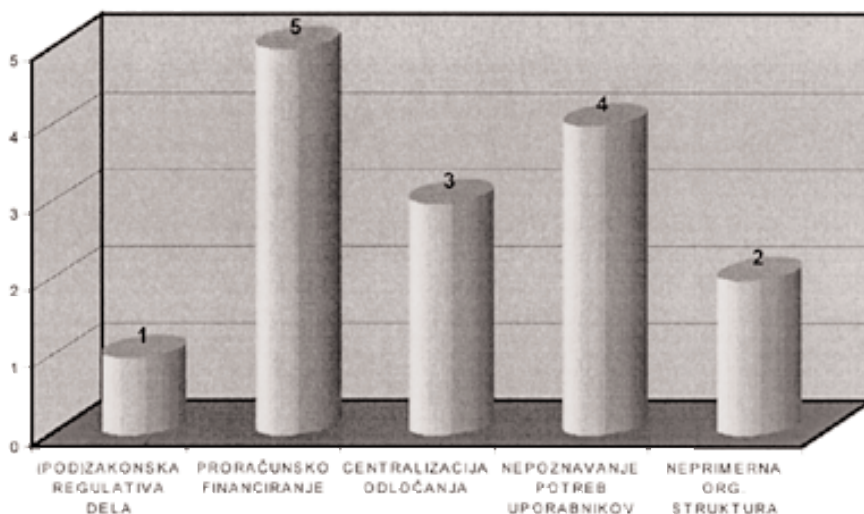
S precejšnjim odmikom sledi dejavnik ustrezne motivacije zaposlenih za doseganje rezultatov, ki je običajno neposredna posledica pozornosti, ki se jo namenja upravljanju človeških virov in oblikovanju organizacijske kulture. Na upravnih enotah je dejavnik ustrezne motivacije zaposlenih za doseganje rezultatov že na drugem mestu (na ministrstvu šele na četrtem). Tak rezultat je običajno neposredna posledica premajhne pozornosti, ki se jo namenja *upravljanju človeških virov* in oblikovanju *organizacijske kulture*. Povečan pomen izobraževanja in usposabljanja bi lahko bistveno dvignil tudi motivacijo, posebej še, če se napotitev na dodatno usposabljanje uporablja kot ukrep nematerialnega nagrajevanja oziroma stimulacije za uspešno delo.

Anketiranci so določali tudi pomembnost dejavnikov, ki ovirajo delo zaposlenih v državni upravi.

Tabela 3: Aritmetična sredina dejavnikov, ki najbolj ovirajo delo zaposlenih v državni upravi

Zaviralni dejavniki	Rang na upravnih enotah	Rang na ministrstvu	Skupni rang
<i>(pod)zakonska regulativa dela</i>	1	2	1
način proračunskega financiranja	4	5	5
centralizacija odločanja	2	3	3
nepoznavanje potreb uporabnikov	5	4	4
<i>neprimerna organizacijska struktura</i>	3	1	2

Graf 2: Skupni rang dejavnikov, ki najbolj ovirajo delo zaposlenih v državni upravi



Anketiranci so med dejavniki, ki moteče vplivajo na (ne)uspešnost državne uprave, uvrstili na prvo mesto (*pod*)zakonsko regulativo dela. Slednje ravno na upravnih enotah zaposleni močno občutijo (36% anketirancev je ta dejavnik postavilo na prvo mesto), saj neurejena (*pod*)zakonska regulativa delo dejansko ovira zlasti v fazi izvrševanja zakonodaje, to je izdaje odločb in sklepov.

Centralizacija odločanja in *neprimerna organizacijska struktura* sta nedvomno medsebojno povezana in zato toliko bolj moteča faktorja. Organizacijsko gledano onemogočata polni potek procesov dela. Neprimerna organizacijska struktura je najpomembnejši dejavnik, ki ovira delo zaposlenih na ministrstvu (tretje mesto na upravnih enotah). Zaradi dnevno moteče organizacijske strukture lokalne državne uprave, kjer se prepletata teritorialni in funkcionalni oziroma resorni princip, bi bilo prej pričakovati, da bodo ravno anketiranci z upravnih enot poudarili pomen neustrezne strukture. Potreba zaposlenih po *avtonomiji* posa-

meznih enot in državnih uslužbencev izvira ravno iz omejujočih dejavnikov obstoječe centralizirane strukture.

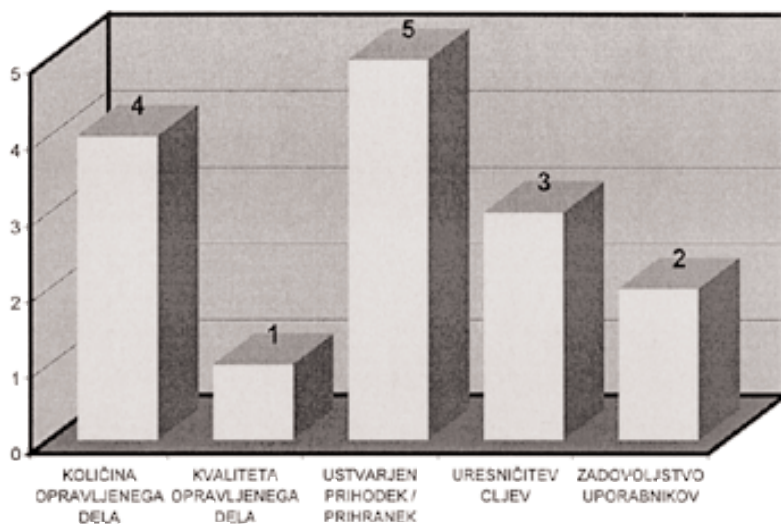
Nekoliko manj delo ovirata dejavnika način proračunskega financiranja in nepoznavanje potreb uporabnikov. Anketiranci očitno menijo, da poznajo potrebe uporabnikov, s čimer pa ne sovpada negativna podoba uprave v javnosti.

Pri rangiranju *kriterijev za presojo uspešnosti uprave* so anketiranci med predlogi večinoma na prvo mesto uvrstili *kvaliteto opravljenega dela*. Ostala merila so razvrščena skoraj ne glede na nivo državne uprave, kjer smo izvedli raziskavo:

Tabela 4: Aritmetična sredina kriterijev za presojo uspešnosti

Kriteriji uspešnosti	Rang na upravnih enotah	Rang na ministrstvu	Skupni rang
količina opravljenega dela	4	4	4
<i>Kakovost opravljenega dela</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Ustvarjen prihodek poslovanja oz. prihranek			
letnega proračuna	5	5	5
<i>Uresničitev zastavljenih ciljev</i>	3	2	3
<i>Zadovoljstvo uporabnikov storitev</i>	2	3	2

Graf 3: Skupni rang kriterijev za presojo uspešnosti



Pojem *kakovosti* dela je lahko razumeti z različnih vidikov, zato si je potrebno ogledati nadaljnjo razvrstitev meril. Na drugem mestu je na ministrstvu (tretji rang na upravnih enotah) uresničitev ciljev in na upravnih enotah kriterij zadovoljstva uporabnikov (tretji rang na osrednji ravni). Nedvomno je torej kvaliteta opredeljena z *izpolnitvijo zadanih ciljev, ki pa v največji meri zadevajo zadovoljitev uporabnikov*. Žal je takšna proklamacija bolj načelne narave, saj ostali rezultati dokazujejo nasprotno usmeritev anketiranih. Zanimivo je protislovje med visokim rangom kriterija zadovoljstva uporabnikov pri tem vprašanju in precej nizko vrednostjo strinjanja s trditvijo, da naj imajo uporabniki vpliv na vrednotenje doseženih rezultatov. Tako notranje nasprotje relativizira pomen ranga. Zadovoljstvo uporabnikov bo tako verjetno merilo prihodnjega upravljalškega modela, ne pa sedanjega. A tudi pri bodočem upravljanju bo potrebno odpraviti notranja nasprotja, ki izvirajo iz načelnega nagnjenja in hkratnega praktičnega odpora do povečane vloge uporabnika.

Podani kriteriji uspešnosti upravnih enot in njihova razvrstitev nas vodijo k potrditvi hipoteze o težavnosti merljivosti in merjenja uspešnosti delov uprave. Merila uspešnosti je za javne storitve posebno težko oblikovati in opredeliti, še težje jih je uveljaviti v praksi. Pa vendar je z zavedanjem o pomenu kvalitete in zadovoljevanja uporabnikov za reformo državne uprave med drugim smiselno začeti z *ugotavljanjem kakovosti* upravnega dela, ki je eno izmed temeljnih načel NPM. Pogoj pa so nedvomno določena merila uspešnosti, med katerimi pripisujejo anketirani z obeh nivojev najmanjši pomen ekonomičnosti poslovanja.

Izhodišča za uvajanje podjetniških konceptov dela v upravo

Anketirani vodilni državni uradniki so v povprečju naklonjeni uvajanju podjetništva v državno upravo. Iz pričujočih raziskav izhaja, da je naravnost k podjetniškim načelom upravljanja izrazitejša in bolj dosledna na centralni ravni. Globalno namreč anketirani na ministrstvu sprejemajo vsa načela NPM/ReGo. Hkrati si stališča anketiranih pri podobnih (testnih) trditvah in vprašanjih ne nasprotujejo tako kot pri anketiranih z upravnih enot. Na ministrstvu so anketirani na splošno nagnjeni najbolj k spoštovanju potreb in pričakovanj uporabnikov, ciljni opredelitvi dela in večji usmerjenosti k rezultatom namesto standardne procesne kontrole.

Predvsem na upravnih enotah anketiranci še dvomijo o vnosu konkurence, načela tržnosti in prenosu izvajalske funkcije državne uprave v zasebni sektor ali lokalno samoupravo. Nasprotno, prav na lokalni ravni se bolj navdušujejo nad načeli avtonomije odločanja in upoštevanjem posebnosti dela upravnih enot, kar gre verjetno pripisati splošno znani (pre)veliki centralizaciji slovenske uprave. Iz rezultatov je razbrati tudi zanimivo protislovje pri konceptu usmerjenosti k uporabnikom, kjer se na upravnih enotah zanj na abstraktni ravni zavzemajo, vendar pa testna vprašanja vzbujajo dvom v tako naravnost.

Nagnjenost h konceptom NPM je seveda subjektivna in mora biti za dejansko implementacijo NPM preverjena z objektivnimi merili normativnih pristojnosti in

formalne strukture. Prav tako velja opozoriti, da tako na osrednji kot lokalni ravni državne uprave več kot dve tretjini anketiranih nima nobenih izkušenj v zasebnem sektorju, se pravi, da ocenjujejo nekaj, česar ne poznajo iz prakse. Pa vendar je iz nagnjenosti k idejam NPM razbrati potrebo po spreminjanju tradicionalnega birokratskega vzorca upravljanja javnega sektorja.

Na temelju primerjalne analize razvoja NPM po svetu in predvsem povzemanja mnenj in stališč anketirancev iz slovenske državne uprave, je moč oblikovati kar nekaj priporočil za udejanjanje podjetniških načel v praksi. Med potrebnimi ali želenimi ukrepi so nekateri dolgoročnega in systemskega značaja, kar nekaj pa je pravzaprav uresničljivih danes in tukaj, tudi znotraj omejenih pristožnosti. Konkretni vodilni upravni delavci bodo s svojo fleksibilnostjo, iniciativnostjo in inovativnostjo pokazali, ali sebe vidijo v vlogi objekta reform ali aktivnih sooblikovalcev sprememb.

Področno je reformne napore smiselno usmeriti v polja zmerne ali celo izrazite naklonjenosti anketirancev oziroma največjega nezadovoljstva. Izrazito pozitivno stališče o potrebni avtonomiji pri sprejemanju odločitev je posledica večkrat omenjenega obstoječega centralizma slovenske državne uprave in vpliva politike na delo strokovnih organov. *Pisno opredeljena vizija razvoja in poslanstva* sta po mnenju pretežnega dela anketirancev dobra podlaga za opravljanje upravnega dela. Moč sprejemanja vizije in poslanstva je namreč v sledenju skupnim ciljem, ki vse delavce povezuje in motivira. Enotni in ciljno usmerjeni zaposleni nujno pomenijo večjo organizacijsko uspešnost. Z zavedanjem o pomenu kakovosti in zadovoljevanja uporabnikov je za reformo državne uprave smiselno začeti med drugim pri *ugotavljanju in ocenjevanju kakovosti*, ki je eno izmed temeljnih načel NPM in pomeni s primerjanjem rezultatov vnos *notranje konkurenčnosti*. Proces je potrebno opredeliti vsebinsko, pa tudi časovno in nivojsko (primerja se lahko le primerljive upravne subjekte). Na temelju izdelanih standardov o obsegu, kakovosti in vrednosti upravnega dela ter z njihovo dosledno kontrolo bi v delo uprave uvedli elemente gospodarnosti in hkratne fleksibilnosti. Tako bi odprli možnosti za bolj *samostojno gospodarjenje* upravnih organov z delom ustvarjenih sredstev (Trpin, 1998: 261–262). V smislu naravnosti k uporabnikom je nujna transparentnost dela, kar anketiranci večinoma odobravajo. Tako mnenje je za uporabnike storitev razveseljujoče, saj javnost in preglednost nad upravnim delom omogočata večji nadzor in odgovornost za delo javnih uslužbencev. Sploh je *prilagoditev storitev uporabnikom* velik korak od samozadostnosti uprave k spoštovanju in upoštevanju potreb uporabnikov. Primeri prilagoditev posameznim uporabnikom ali skupinam so standardizacija postopkov po različnih enotah uprave, se pravi razvoj priporočil glede odnosa zaposlenih do uporabnikov, usposabljanje v smeri prijaznejše uprave, oblikovanje urada za državljane, t.i. one-stop-office, alternativno opravljanje javnih storitev z elektronskim poslovanjem, fleksibilne uradne ure idr. Zaskrbljujoče pa je sedanje pomanjkanje *sodelovanja in koordinacije* na relacijah med deli uprave, še bolj pa med posameznimi instancami (iz ankete razvidna predvsem centralizem in neustrezen odnos rešorskih ministrstev do UE). V sklopu projektov reforme je treba predvideti, da je medinstitucionalna koordinacija za kakovostno delo bistvena. Za reševanje notra-

njih razmerij v upravi je ključnega pomena *sistem javnih uslužbencev* kot eden izmed načrtovanih projektov reforme slovenske javne uprave. V bodoče je, po mnenju anketirancev, potrebno posebno pozornost nameniti sistemu izobraževanja in usposabljanja.

Trpin in Dujic štejeta med predpostavke za uspešno izvedbo preobrazbe slovenske javne uprave predvsem uravnoteženo in opazno politično podporo, ustrezno implementacijsko strategijo, participacijo širokega kroga nosilcev interesov, ustrezna finančna sredstva in zadosten čas za izvedbo. Z uskladitvijo (političnih) interesov o namenu in ciljih reforme na več ravneh, ima projekt preobrazbe slovenske javne uprave v sebi vkorporirano stalnico, ki mu daje upanje za sistemsko prenovo ne glede na menjavo političnih sil. Pri vsem tem se ne smemo osredotočiti le na spremembe in dopolnitve zakonodaje, spreminjanje formalnih postopkov in struktur ter institucionalnih okvirov, temveč velja pozornost posvetiti tudi promocijski dejavnosti in usposabljanju javnih uslužbencev. Ob upoštevanju strukturalnih (trdih) dimenzij reforme moramo v splošno strategijo vključiti tudi mehka vprašanja, ki zadevajo človeški dejavnik.

Zaključek

Med obravnavanimi načeli NPM/ReGo so anketiranci najbolj naklonjeni načelom, ki zadevajo izboljšanje najbolj izstopajočih problemov državne uprave, kot so vpliv političnih strank na stroko, nefleksibilna organizacijska struktura s centralizacijo odločanja, pomanjkljiva in neskladna regulativa, nesistemski pristop k upravljanju človeških virov, odsotnost gospodarnega poslovanja in za piko na I, tradicionalna samozadostnost državne uprave. Kljub različni stopnji strinjanja z možnostjo uvajanja različnih načel NPM v slovensko državno upravo, moramo poudariti, da so koncepti delovanja podjetniške vlade med seboj tesno povezani in pogojeni drug z drugim. Tako ne moremo govoriti o naravnosti k rezultatom, če ti s poslanstvom in strateškim načrtovanjem niso opredeljeni. Prav tako kakršnokoli preventivno delovanje v smislu proaktivnosti in prilagajanja okolju ne more izključevati zahtev in pričakovanj uporabnikov, niti ob ignoriranju prednosti konkurenčnosti ne moremo realizirati načela tržišča ali ob pomanjkanju splošne avtonomije govoriti o decentralizaciji.

V sklopu reformnih prizadevanj v smeri uvajanja podjetniških načel dela v državno upravo je torej potrebno upoštevati ne samo zahteve zunanjega okolja, ampak tudi pričakovanja in potrebe zaposlenih na različnih nivojih državne uprave. Seveda je uprava kot del družbeno dinamičnega življenja podvržena stalnim spremembam, ki nenehno zahtevajo nadaljnjo nadgradnjo obstoječih principov.

LITERATURA

- Blejec, M. (1959): Statistične metode za psihologe, Ekonomska fakulteta, Ljubljana
- Dujić, S. (1997): Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi, Javna uprava, letnik 33, št. 2, Ljubljana, 211–232
- Ferlie, E., ur., Ashburner, L., Fitzgerald, L. in Pettigrew, A. (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York
- Flynn, N. (1993): *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, London
- Kovač, P. (1999): Podjetniški koncepti v javni upravi – primer upravnih enot, Magistrska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994): *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Stanonik, B. (1998): Možnosti in ovire za uvajanje načel novega upravljanja javnega sektorja v Ministrstvu za okolje in prostor, Magistrska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Trpin, G. (1998): Pokrajine in upravna teritorializacija, Javna uprava, letnik 34, št 2, Ljubljana, 251–262
- Trpin, G. (1998a): Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive, V. Dnevi slovenske uprave, Portorož 24.–26.9.1998, zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 9–26