



Sergej Gričar

**MENEDŽMENT
JAVNEGA SEKTORJA**

FAKULTETA ZA UPRAVLJANJE, POSLOVANJE IN
INFORMATIKO NOVO MESTO

**MENEDŽMENT JAVNEGA
SEKTORJA**

UČBENIK

Novo mesto, 2018

Dr. Sergej Gričar
MENEDŽMENT JAVNEGA SEKTORJA

Izdala in založila © Fakulteta za upravljanje, poslovanje in informatiko Novo mesto

Uredila dr. Jasmina Starc

Recenzirala dr. Malči Grivec

Tehnični urednik Bojan Nose

Za jezikovno neoporečnost je odgovoren avtor učbenika.

Kataložni zapis o publikaciji (CIP)
pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
[COBISS.SI-ID=294305536](#)
ISBN 978-961-6309-45-5 (pdf)

VSEBINA

1. UVOD.....	1
2. UVODNI POJMI S PODROČJA MENEDŽMENTA.....	2
2.1 Opredelitev pojma menedžment.....	3
2.1.1 Opredelitev menedžmenta javnega sektorja	5
2.1.2 Opredelitev novega javnega menedžmenta.....	8
2.1.3 Temeljni koncepti strateškega menedžmenta v javnem sektorju.....	12
2.2 Etika menedžmenta javne uprave	13
2.3 Elektronsko poslovanje v javni upravi	16
2.4 Menedžerski vidik prenove procesov	19
2.5 Pozitivna psihologija v praksi vodenja.....	21
3. JAVNE STORITVE	22
3.1 Organizacijske ravni izvršilne veje oblasti.....	24
3.2 Opredelitev pojma storitve	26
3.2.1 Zagotavljanje javnih storitev na primeru knjižnic	32
3.2.2 Menedžment učinkovitosti storitev v javnem sektorju	33
3.2.3 Neločljivost storitev	35
3.2.4 Spremenljivost storitev	37
3.2.5 Storitve so ekonomske aktivnosti	40
3.2.6 Razvoj storitvene družbe.....	41
3.3 Opredelitev pojma javne storitve in javne dobrine.....	43
3.4 Storitve in kakovost v javnem sektorju	45
3.5 Učinkovitost poslovanja javnega sektorja vzporedno s privatnim sektorjem	52
3.6 Pravica do dobre javne uprave	53
4. JAVNI SEKTOR IN TRETJI SEKTOR	55
4.1 Razmejitev sektorjev	55
4.1.1 Opredelitev pojmov javni, tržni in tretji sektor	56
4.1.2 Temeljni namen javnega sektorja.....	58
4.1.3 Rast in obseg javnega sektorja	59
4.2 Javni sektor.....	63
4.2.1 Javne gospodarske družbe.....	64
4.2.2 Javni interes na področju kulture	67
4.2.3 Upravljanje s človeškimi viri v javnem sektorju v Sloveniji	68
4.2.4 Decentralizacija.....	71
4.2.5 Organizacijske strukture v javnih organizacijah	72
4.2.6 Primer organizacijske strukture – upravne enote	73

4.2.7 Pogodbenišтво	74
4.2.8 Kultura komuniciranja.....	76
4.2.9 Trženje v javnem sektorju.....	79
4.3 Vzoredni zgodovinski razvoj tretjega sektorja z javnim sektorjem	82
5. NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE	85
5.1 Pomen nepridobitnih organizacij.....	86
5.2 Vidiki menedžmenta nevladnih organizacij	88
5.2.1 Menedžment nevladnih nepridobitnih organizacij.....	88
5.2.2 Vloga države v nevladnih nepridobitnih organizacijah	90
5.2.3 Uspešnost nevladnih nepridobitnih organizacij	90
5.2.5 Financiranje nevladnih nepridobitnih organizacij.....	93
5.2.6 Upravljanje s človeškimi viri v nevladnih nepridobitnih organizacijah	97
5.2.7 Učinkovitost v nevladnih nepridobitnih organizacijah	99
5.2.8 Računovodski standardi in poročanje v nevladnih nepridobitnih organizacijah	101
6. STRATEŠKI MENEDŽMENT V JAVNEM IN TRETJEM SEKTORJU.....	103
6.1 Strategije v tržnem sektorju v povezavi s tretjim in javnim sektorjem	103
6.2 Strategija internacionalizacije in cenovna strategija	108
6.2.1 Cenovna strategija v organizaciji.....	109
6.2.2 Posebnosti strategije cen gospodarskih javnih služb	110
6.2.3 Strategija internacionalizacije	111
7. BIBLIOGRAFIJA	114

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Etika v menedžmentu</i>	14
<i>Slika 2: Organizacijske ravni izvršilne veje oblasti</i>	25
<i>Slika 3: Dejavnosti gospodarstva</i>	27
<i>Slika 4: Razvojna trajektorija storitvene družbe</i>	42
<i>Slika 5: Razdelitev sektorjev gospodarstva</i>	57
<i>Slika 6: Povezanost zasebnega, javnega in tretjega sektorja</i>	65

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1:</i> Primerjava nekaterih značilnosti javnega menedžmenta	11
<i>Tabela 2:</i> Primeri različnih odnosov med strankami javne uprave in izvajalci storitev	46
<i>Tabela 3:</i> Razdelitev organizacij po pravnoorganizacijskih oblikah	66
<i>Tabela 4:</i> Način zaposlovanja v organizaciji glede na vrednost in edinstvenost	69

OKRAJŠAVE

AJPES – Agencija RS za javnopravne evidence in storitve

CAF – skupni ocenjevalni okvir

EFQM – model odličnosti

EMŠO – enotna matična številka občana

EU – Evropska unija

EUROSTAT – Evropski statistični urad

FUPI – Fakulteta za upravljanje, poslovanje in informatiko

ICNPO – internacionalna klasifikacija nepridobitnega sektorja

ISO – mednarodna organizacija za standardizacijo

MRRSP – kratko ime za informacijske rešitve e-uprave

OECD – organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

RADAR – logika modela kakovosti

RS – Republika Slovenija

SKD – standardna klasifikacija dejavnosti

SURS – statistični urad RS

TQM – upravljanje s popolno kakovostjo

UMAR – urad za ekonomske analize in razvoj

ZDA – Združene države Amerike

1. UVOD

Učbenik menedžment javnega sektorja je namenjen študentom visokošolskega strokovnega študijskega programa 1. stopnje Upravljanje in poslovanje, ki predmet poslušajo v drugem letniku na Fakulteti za upravljanje, poslovanje in informatiko Novo mesto (FUPI). Učbenik je prilagojen predvsem ciljni skupini bralcev, kar pomeni, da poskuša združiti glavna dognanja s področja teorije in prakse menedžmenta tržnega sektorja, javnega sektorja in nepridobitnih organizacij, hkrati pa nuditi potrebne temelje za nadaljevanje študija na programih II. stopnje ali zaposlitev v javnem sektorju.

Vsebina učbenika, ki je skladna z učnim predmeta Menedžment javnega sektorja in neprofitnih organizacij na FUPI je razdeljena na pet poglavij. Ta v glavnem obravnavajo bistvo menedžmenta javnega sektorja, ki sloni predvsem na usmeritvah ideologije novega javnega menedžmenta, ki je v zadnjih desetletjih pomembno vplivala na razvoj tega področja. Kot je bilo že omenjeno se želi bralca, predvsem ciljno skupino študentov, na sintetiziran način seznaniti z izbranimi vprašanji teorije in prakse javnega menedžmenta in ekonomike institucij, katerih (večinski) lastnik je država. Glede na to, da se predmet izvaja v drugem letniku, pomeni logično dopolnitev in nadgradnjo predmetov predhodnih semestrov, predvsem tistih s področja menedžmenta proizvodnih in storitvenih procesov, trženja in makroekonomije. S tem se želi doseči vertikalno nadgradnjo in podajanje vsebin. Hkrati so izbrane vsebine povezane z izbirnim modulom menedžment, ki ga študentje lahko poslušajo v tretjem letniku I. stopnje.

Poseben poudarek je v učbeniku dan obravnavani tematiki, ki so tudi predmet in posledično rezultat raziskovalnega dela različnih avtorjev, s čimer se želi doseči prenos raziskovalnih dosežkov tudi v pedagoški proces, kar naj bi bil tudi smoter izobraževalnega procesa na visokošolski ravni. To se izraža tako pri izboru vsebin (poglavij) v učbeniku in pri predstavitvi študijskih primerov, ki so danes postali eni izmed najučinkovitejših načinov podajanja znanja. Ne glede na to so podane tudi vsebine, ki po avtorjevem mnenju spadajo na področje menedžmenta javnega sektorja in z njim povezanimi institucijami in podjetji, čeprav se avtor raziskovalno z njimi posebej ne ukvarja. V tem kontekstu kaže poudariti, da knjiga ne vsebuje nekaterih tematik, ki sicer glede na vsebine tujih učbenikov in knjig s področja javnega menedžmenta spadajo na predmetno področje, in predvsem zato, ker so tematike že obdelane pri ekonomskih in poslovnih predmetih programa upravljanje in poslovanje. To se nanaša predvsem na tematike s področja ravnanja z ljudmi, vodenja in organizacije ter odločanja. Zadnje navedena tematika je obdelana pri predmetu temelji menedžmenta. Specifično je v tematiko vključena tematika storitev, predvsem zato, ker to področje predstavlja več kot 60%

celotnega bruto domačega proizvoda države. Učbenik je dopolnjen z menedžmentom nepridobitnih organizacij, ki bodo po prepričanju nekaterih v prihodnosti precej nadomestile klasične javne organizacije v izvajanju določenih javnih storitev in izvajanju javnih politik. Ne nazadnje, velja bralca opozoriti, da pri študijskem procesu tega predmeta učbenik dopolnjujeta tudi izdelava seminarske naloge, ki pomeni podrobnejšo obravnavo in analizo izbrane tematike, in študij aktualnih strokovnih in znanstvenih člankov s področja tematik predmeta, ki se odvija v okviru vaj.

2. UVODNI POJMI S PODROČJA MENEDŽMENTA

Namen tega poglavja je, da spoznate in ponovite osnovne temeljne pojme o menedžmentu, prek osnovnih pojmov in opredelitev, prepoznavanja vsebine strateške vloge menedžmenta in procesa menedžerskega odločanja.

Ko boste preštudirali to poglavje boste sposobni:

- ✓ *obvladovati pojem menedžmenta;*
- ✓ *razumeti pomen javnega menedžmenta;*
- ✓ *razumeti pojem novega javnega menedžmenta;*
- ✓ *identificirati obliko menedžmenta in vodenja v javnem sektorju;*
- ✓ *pridobiti poglobljeno mnenje o dejavnikih, ki delujejo na javni sektor;*
- ✓ *opredeliti organizacije, ki sodijo v javni sektor gospodarstva.*

Termin management (menedžment), kot ga povzemamo iz angleške literature, izhaja iz šestnajstega stoletja, njegov izvor ima latinske, italijanske in francoske korenine. Iz latinščine povezan manus, kar pomeni roko, moč, iz italijanščine povzema maneggiare, kar pomeni voditi. Angleško inačico glagola to manage je moč zaslediti leta 1561, samostalnik manager leta 1588, leta 1589 pa management. Od takrat je uporaba besede menedžment pridobivala na pomenu in posledično uporabi v praksi. Danes govorimo o modernem menedžmentu kot fenomenu nove dobe. Še več, soočamo se z izzivi poslovanja organizacij v današnjem času, kjer govorimo o procesu menedžmenta.

Uspešen menedžment je odločilen za uspeh vsake organizacije. V času, ko so spremembe postale stalnica v našem življenju lahko preživijo le tiste organizacije, ki so sposobne spremembe predvideti in se nanje pravočasno odzivati.

Vedno večje spremembe v okolju in hiter razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije so zahtevale tudi odziv javne uprave, ki je prelomnico doživela z uvedbo spletne (e-)uprave, kar je prineslo velike spremembe na področju poslovanja. Zaradi vedno večje globalizacije, uvedbe

informatijske tehnologije, večje splošne izobrazbe in sprememb na trgu ter v organizaciji sami, so klasične organizacije začele postopoma umirati. Kot nasprotje klasičnim oziroma mehanističnim so se rodile organske oziroma kontingenčne organizacije, ki so veliko bolj prožne in prilagodljive.

2.1 Opredelitev pojma menedžment

V literaturi lahko zasledimo različne opredelitve menedžmenta. Kot rezultat vseh lahko rečemo, da je management proces, ki poteka skozi funkcije izvajanja, organiziranja, kontrole in vodenja ljudi ter drugih virov z namenom doseganja postavljenih ciljev podjetja. Vse funkcije temeljijo na odločanju, ki je lahko rutinsko, intuitivno ali analizno. Rutinsko odločanje prevladuje na izvajalni ravni organizacije, kjer gre za rutinske, vsakdanje, že utečene postopke in je možno preproste odločitve opredeliti vnaprej. Analizno odločanje temelji na strokovnosti in se prilagaja okoliščinam. Takšno odločanje zahteva veliko časa in sredstev. Intuitivno odločanje je značilno predvsem za vrhovni management. Odločitve nastajajo v podzavesti menedžerja. Odločanje na tej ravni je hitro in ustvarjalno, hkrati pa tvegano, saj ga ni mogoče zavestno obvladovati. Menedžer svoje odločitve sprejema na osnovi izkušenj in znanj. Menedžment je torej odločanje o tem, kaj narediti in kako preko ljudi to tudi doseči (Biloslavo, 2008, str. 18). Ljudje so najbolj pomemben in dragocen vir v organizaciji, ki je na razpolago menedžerjem. Šele poleg tega vira so ostali viri, kot so na primer znanje, finance, material, oprema, lahko uporabni. Avtorji v svojih opredelitvah izpostavljajo predvsem dve zadevi, in sicer, da je management doseganje ciljev z delom zaposlenih ter funkcija oziroma proces. Certo in Certo (2009, str. 35) sta opredelila menedžment kot doseganje ciljev združbe v sodelovanju in z delom zaposlenih. Proces menedžmenta pa sestavljajo načrtovanje, organiziranje, vodenje in kontroliranje. Podobno meni tudi Daft (2014, str. 5), ki je menedžment opredelil kot doseganje ciljev združbe na učinkovit in uspešen način v sodelovanju in z delom zaposlenih v procesih načrtovanja, organiziranja, vodenja in kontrole.

Menedžment povezujemo z vodenjem in obvladovanjem celotne organizacije oziroma podjetja. Je mentalna, to je miselna, intuitivna in občutna, dejavnost ljudi v nekem organiziranem sistemu. Je ključni podsistem, ki povezuje in usmerja vse druge pod sisteme. V tem pogledu vsebuje (Možina, 2005, str. 19):

- pridobivanje, razporejanje in usklajevanje materialnih, finančnih in človeških virov s cilji organizacije;
- povezovanje organizacije z zunanjim svetom in odzivanje na spremembe ter na potrebe družbe;

- čim bolj učinkovito opravljanje nalog, povezanih z opredeljenimi cilji, načrtovanje, izvajanje, organiziranje, spremljanje in kontroliranje;
- razvijanje organizacijske klime za čim boljše doseganje individualnih in skupnih ciljev;
- izpeljava različnih poslovnih dejavnosti, ki so informacijske, razvojne in odločitvene narave.

Bistvena vloga menedžmenta je omogočanje in zagotavljanje smotrnega delovanja vseh zaposlenih, usklajevanje njihovega dela in odločanje o najusodnejših zadevah podjetja. Medtem ko so izvajalci strokovnjaki na svojih ozkih področjih in prispevajo k ustvarjanju proizvodov ali storitev, menedžerji s svojim delom omogočijo, da njihovo delo poteka usklajeno, da je smotrno povezano in tako zagotavlja uspešno doseganje ciljev podjetja. Temeljni nalogi menedžerjev sta torej obvladovanje organizacije in vodenje ljudi. Obvladovanje pomeni učinkovito in uspešno doseganje smotrov organizacije, ki so v skladu s smotri ustanoviteljev. Glavna naloga menedžerjev je učinkovito poslovanje podjetja. Ker menedžer deluje v interesu lastnikov, je poleg strokovnega znanja pomembno tudi zaupanje, ki ga bo deležen menedžer. Dobra menedžerja tako poleg strokovnosti in vodstvenih zmožnosti odlikujejo še poštenost, verodostojnost in etičnost. Menedžer brez verodostojnosti ne more uživati zaupanja lastnikov in ostalih udeležencev. Še posebej je tu-kaj treba omeniti sodelavce, brez katerih menedžer ne more delovati, česar pa se marsikdo vse premalo zaveda. Uspešen menedžer je torej tisti, ki vzbuja zaupanje pri sodelavcih, jih pritegne, ima vizijo in jo tudi uresničuje. Biti mora oseba s širokim znanjem in dobrimi komunikacijskimi in organizacijskimi sposobnostmi. Spoštovati mora svoje sodelavce in jim pomagati pri razvoju (Biloslavo, 2008, str. 89).

V vsaki večji organizaciji se oblikujejo praviloma tri temeljne vloge, in sicer upravljanje, poslovanje in izvajanje. Menedžment je treba ločiti od upravljanja podjetja. Prav tako ga ne smemo enačiti z vodenjem, ki je sestavni del procesa menedžmenta. Upravljanje je naloga lastnikov in zajema predvsem smotre in zamisli o vseh vidikih temeljne, razvojne in tekoče politike podjetja. Naloga menedžerjev je poslovanje oziroma vodenje in zajema izvedene, izvršilne odločitve v razvojni in tekoči politiki. Izvajanje opravljajo izvajalci, ki jih kadrujejo in razporejajo menedžerji, ki njihovo delo tudi načrtujejo in organizirajo ter jih pri delu usmerjajo in nadzorujejo (Biloslavo, 2008, str. 89).

Glede na velikost organizacije in njego strukturo so menedžerji razvrščeni na tri osnovne ravni managementa, in sicer vrhovni, ki odloča o celotnem poslovanju podjetja, srednji, ki odloča o delovanju posameznih poslovnih funkcij, in operativni ali izvajalni management, ki odloča znotraj posameznih poslovnih funkcij (Rozman in Kovač, 2012, str. 222):

- vrhovni management je odgovoren za delovanje celotnega podjetja. Podjetje svoje delovanje določi z izbiro temeljne dejavnosti. Vrhovni management mora zato dobro poznati strateško usmerjenost in dejavnost podjetja. Opredeljuje vizijo in poslanstvo organizacije ter načrtuje strategijo in njene glavne cilje, zastopa organizacijo v javnosti in se pogaja z drugimi menedžerji;
- srednji management opravlja funkcijo povezovanja med vrhovnim in izvajalnim menedžmentom. Odgovoren je za usklajevanje dela nižjih menedžerjev in administrativnih delavcev. To so menedžerji poslovnih funkcij, oddelkov in projektov. Dobro morajo poznati tako strategijo podjetja kot tudi delovne procese;
- izvajalni ali operativni menedžment je najnižji in je neposredno povezan z izvajanjem nalog v podjetju, ki mora potekati v okviru določenih pravil in postopkov. Je neposredno odgovoren za proizvodnjo izdelkov ali storitev. To so managerji manjših skupin, oddelkov ali izmen. Določa delovne naloge vsakega posameznega izvajalca in organizira delo, zato mora natančno poznati naloge in posebnosti posameznih delovnih mest. Pri svojih odločitvah upošteva tudi mnenja operativnih izvajalcev (delavcev), ki zasedajo ta delovna mesta. Poleg menedžerskih del opravlja tudi del izvedbenega dela. Pri svojem delu mora biti usklajen s srednjim menedžmentom.

2.1.1 Opredelitev menedžmenta javnega sektorja

Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Če nekako povzamemo različna stališča avtorjev, lahko zapišemo, da je javni sektor zbir organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem. V javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja. V javnem sektorju se zadovoljuje čiste potrebe skupnosti in posamezne potrebe, kjer tržni mehanizmi ne delujejo (Ferfila, 2011, str. 77).

Običajno javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovano, zdravstveno in kulturno sfero, torej gre za nek splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma z zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila, 2011, str. 78). Organizacije javnega sektorja so neprofitne. Ustanovljene so z namenom, da zagotavljajo storitve, ki so za družbo nujno potrebne in ki jih profitne organizacije ne morejo zagotoviti. Njihov cilj je zadovoljevanje potreb državljanov. Med cilji je izpostavljen cilj enakosti, ki še posebej velja v povezavi z delovanjem javne uprave. Poslovanje neprofitnih organizacij v javnem sektorju usmerjajo cilji posameznih interesnih skupin. To so država, lokalna skupnost, vodstvo podjetja, zaposleni in uporabniki storitev. Interesi teh skupin so

različni. Naloga menedžmenta je, da interese uskladi in jih usmeri v učinkovito poslovanje. Cilj vseh razvitih držav je debirokratizacija in delna privatizacija javnega sektorja ter s tem razbremenjevanje državnih proračunov (Pivljakovič in Bavec, 2007, str. 320).

Javna uprava ima zaradi svoje vloge veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč (Brejc, 2000, str. 49). Vpliva tako na posameznika kot tudi na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe. Njena uspešnost je pomembna tudi za razvoj in uspešnost določene države. V vseh demokracijah se sooča z enakimi težavami, in sicer kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo (Brezovšek, 2000). Javna uprava deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se družbenem okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela. Po Rosenbloomu (1993) javna uprava z uporabo menedžerskih, političnih in pravnih teorij ter procesov izpolnjuje sodno, izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. S tem zagotavlja regulativne in storitvene funkcije za celotno družbo. Na uspešnost javne uprave vpliva veliko dejavnikov. Med njimi je vodenje glavnega pomena. Vodilni imajo namreč veliko pristojnost in odgovornost ter moč, da sprožijo procese spreminjanja (Stare in Seljak, 2006, str. 55). V javni upravi ima velik vpliv na vodenje zakonska opredeljenost javne uprave. Ker so smeri vodenja že nekako tradicionalno utečene in izhajajo iz zakonskih določil, je težko spodbuditi ustvarjalnost in prilagodljivost pri delu (Stare in Seljak, 2006, str. 55).

Klasično pojmovanje vodenja v upravi opredeljuje pomembnost zanesljivosti izvajanja nalog, kar pa je možno doseči z določenim pristopom. Zaposleni so najbolj uspešni in učinkoviti takrat, ko so strogo nadzirani in prisiljeni izvajati določene naloge. Prvi principi vodenja so bili oblikovani avtokratsko. Pomemben pečat pri vodenju so pustili tudi Weber, McGregor in Fayol v Stare in Seljak (2006, str. 21, str. 31). Organizacija javne uprave, ki želi biti učinkovita, naj bi bila politično avtonomna, visoko strokovna in naj bi upoštevala potrebe in interese svojih uporabnikov. Za njeno učinkovitost je pomembno, da vodje organizacijskih enot razpolagajo s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih. Bistvene značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja sredstev na področju uprave so (Kovač in Stanonik, 2000, str. 316):

- uporaba elementov tržnega mehanizma (na primer konkurenčni razpisi in oddajanje del zunanjim izvajalcem);
- možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
- možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih čim bolj odvisni od doseženih rezultatov;

- uvedba proračunskega financiranja ob upoštevanju rezultatov. Uvajanje sodobnih načel delovanja ima dolgoročne posledice na celotno organizacijo javne uprave in vse zaposlene, saj gre za spreminjanje celotnega sistema, saj so edina konstanta današnjega časa spremembe. Zato je treba vzpostaviti pogoje, s pomočjo katerih bo organizacija uspela izkoristiti nove priložnosti oziroma vsaj zagotoviti, da bo prehod minil s kar najmanj negativnimi posledicami.

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 preučiti 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 virov. Odgovoren je za analizo potreb in povpraševanja po javnih storitvah, nato mora posredovati 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 znanj 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, str. 21), 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 nudenjem teh storitev (vlogo neposrednega zagotavljanja) (Žirovec, 2011, str. 43).

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 razporejati pravilno, pri čemer se razlikuje od vodje, ki vodi stvari. Pri usmerjanju imamo opravka z menedžmentom, ki stvari opravlja pravilno (Lynn in Hill, 2009, str. 41; Jreisat, 1997, str. 71).

Za uspešno poslovanje v javni upravi se novejša prizadevanja za doseganje uspešnosti nanašajo na vse pomembne vidike poslovanja, od organiziranja in izvajanja upravnega dela do postavljanja različnih ciljev, vizij, strategije in poslanstva poslovanja. V 80. letih 20. stoletja se je oblikoval novi javni management, ki pomembno vpliva na pomen vodenja v javni upravi (Stare in Seljak, 2006, str. 21).

2.1.2 Opredelitev 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 svojim uporabnikom. 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 in tudi tujci, ki bivajo v Sloveniji, 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 disproporcionalnost v njihovo korist. Država mora za prejeti davkoplačevalski denar ponuditi več ali kot pravi parola: ustvariti vlado, ki dela bolje in stane manj oziroma ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije javne uprave. To je mogoče strukturirati v naslednja načela, dopolnjena s sodobnimi smernicami, in sicer (Žirovec, 2011, str. 33):

- 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 novi javni menedžment, 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 (1993, str. 55), 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.

Osbourne in Gaebler (1993, str. 21) uporabita prispodobo 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.

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, str. 21) prav tako dopuščata možnost, da uprava razdeli nekatere tudi manj pomembne upravljaljske funkcije, kar pa ne pomeni, da se odreče njihovem nadzoru, prav tako jih lahko prevzame nazaj v svojo domeno. Težnja k upravljanju ne pomeni nujno izločitve izvajanja, vendar pa mora javna uprava v čim večji meri pustiti ob strani izvajanje storitev in definirati programe, ki jih lahko izvajajo drugi skozi pogodbeništvo ali druge oblike izvajanja storitev (Jreisat, 1997, str. 58), pri čemer pa ločitev upravljanja od izvajanja ni enačiti s privatizacijo, saj je le-ta ena od možnosti. Osbourne in Gaebler (1993, str. 21) 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 nepridobitnega (tretjega) sektorja (Pevcin, 2011, str. 121), 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 vpleta 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.

Javna uprava je del javnega sektorja, ki ga po Zakonu o javnih uslužbencih sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

Javni sektor v Sloveniji sestavljajo neposredni in posredni proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Kot neposredni uporabniki so opredeljeni državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, kot posredni uporabniki pa javni zavodi, javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina (Žurga, 2001, 9).

Novi javni menedžment je celota načel, ukrepov in metod, prenesenih iz zasebnega sektorja v javni sektor. Je nadgradnja klasičnega javnega upravljanja, saj poleg tradicionalnih načel, kot so zakonitost, enakost in samostojnost, dodaja dimenzije sodobne uprave, to je usmerjenost k uporabnikom, uspešnost in učinkovitost ter gospodarnost in odprtost. Pomeni nov način upravljanja javnega sektorja z uvajanjem aplikativnih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov (Kovač in Stanonik, 2000, str. 321). Novi javni menedžment poudarja predvsem tri bistvene ukrepe, in sicer (Stare in Seljak, 2006, str. 68):

- razvijanje tekmovalnosti; cilj so skupna prizadevanja za odstranitev monopolnih izvajalcev in razvoj konkurence. Obstoječi izvajalci oz. ponudniki javnih storitev namreč velikokrat izkoriščajo monopolni položaj in pri tem zanemarjajo učinkovitost;
- razdruževanje prevelikih in nepreglednih upravnih birokracij; cilj je nastajanje manjših in preglednih enot, ki jih je lažje upravljati. Pri tem je potrebno močno organizacijsko vodstvo, ki analitično spremlja izvajanje vseh dejavnosti, oblikovanje neodvisnih institucij, ki niso pod vplivom dnevne politike, ter vključevanje strokovnjakov za menedžment;
- spodbujanje večje učinkovitosti in zmanjšanja stroškov; ukrepi za večjo učinkovitost se vzpostavljajo po vzoru zasebnega sektorja. Pomembno je motiviranje vsakega posameznika, ocenjevanje uspešnosti in podjetniški menedžment celotnega javnega sektorja.

Ena od pomembnih značilnosti novega javnega menedžmenta je tudi pogodbeni odnos. Ne glede na to, kako se model imenuje (posvetu ima različna imena), gre za model, ki predstavlja konkurenco birokratskemu modelu (Tabela 1). Predstavlja odmik od klasične birokracije, javne organizacije oblikuje v fleksibilnejše forme, predvideva jasno začrtane cilje organizacij in človeških virov ter omogoča merjenje dosežkov skozi indikatorje. Prav tako je več sistematičnega vrednotenja programov kot prej in seveda več vrednotenja doseganja ciljev vlade. Zavzema se za trend zmanjševanja upravne funkcije skozi privatizacijo in pogodbeni menedžment.

Novi javni menedžment od politikov in menedžerjev zahteva povečano odgovornost in več analitičnega znanja za delovanje javnih storitev, še posebno na področju sklepanja medsebojnih pogodb pri zagotavljanju posameznih dobrin in storitev (Pečar, 2004, str. 22). Javna uprava mora delovati tako, da bodo njeni uporabniki zadovoljni s storitvami, ki jih ponuja. Reforme javne uprave so doživele pravo prelomnico leta 2000 z začetki e-uprave, ki je že sama po sebi zahtevala temeljito reformo njenega delovanja. Dotedanji način poslovanja, ki je temeljil predvsem na papirju kot temeljnem delovnem, komunikacijskem in arhivskem mediju, in številne ročne evidence so postali zastarel način poslovanja ali celo povsem odveč. Razvoj informacijske tehnologije je namreč ponudil številne nove možnosti na področju upravnega poslovanja (Vintar in sod., 2004, str. 21).

Tabela 1: Primerjava nekaterih značilnosti javnega menedžmenta

Klasična birokracija (administrativna država)	Novi javni menedžment
usmerjenost k pravilom	usmerjenost k ciljem
zakonitost postopkov	učinkovitost delovanja
predvidljivost	prilagoditev okolju
odgovornost za dejanja	usmerjenost k rezultatom
formalizem	inovativnost
zakonitost	uspešnost
profesionalnost in lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov

Vir: Pevcin, P. (2011). Menedžment javnega sektorja. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo, str. 36.

Administracija je ožji in funkcijsko bolj omejen pojem kot menedžment, na sliki zgoraj, če upoštevamo dejstvo, da sprememba javne uprave v javni menedžment pomeni veliko spremembo v teoriji in funkciji. Besedi sta si blizu v pomenu, vendar hkrati tudi zelo različni v semantičnem smislu. Prva značilna razlika je v drugačni vlogi menedžerja od javnega

administratorja v birokraciji. Termina administracija in menedžment nista sinonima, niti nista sinonima njuni aplikaciji v javnem sektorju. Javna administracija je dejavnost služenja javnosti in javni uslužbenci izvajajo politiko, ki jim jo narekujejo drugi. Ukvarja se s procedurami, s prevajanjem politike v dejanja. Menedžment vsebuje administracijo, ampak poleg tega tudi organizacijo za doseg ciljev z maksimalno učinkovitostjo, prav tako odgovornost za rezultate. Ta dva elementa nista nujno prisotna v administraciji. Javna administracija se osredotoča na proces, procedure, dostojnost, točnost, primernost, medtem ko menedžment vsebuje še mnogo več (Brezovšek in Haček, 2004, str. 48).

Izzivi v današnjem okolju – globalna konkurenčnost, skrb za etiko, skokovit napredek v tehnologiji, naraščajoča uporaba elektronskega poslovanja, znanje in informacije, kot najpomembnejši organizacijski kapital, naraščajoče zahteve zaposlenih po ustvarjalnem delu ter priložnost za osebnostni in profesionalni razvoj – zahtevajo povsem drugačne odzive organizacij, kot so jih bile vajene doslej. Mnogi menedžerji se sicer še vedno oklepajo hierarhičnega, birokratskega pristopa pri vodenju organizacije, ki je prevladoval v prejšnjih desetletjih, vendar v preteklosti veljavni vzorci ne zadoščajo za usmerjanje organizacij v 21. stoletju. Današnji menedžerji bodo morali vpeljati povsem nove koncepte, če bodo želeli voditi tudi organizacije javnega sektorja v obdobju dramatičnih sprememb (Dimovski in Penger, 2008, str. 24).

2.1.3 Temeljni koncepti strateškega menedžmenta v javnem sektorju

Strategijo lahko razumemo kot enega izmed glavnih dejavnikov usmerjenega delovanja organizacije. Pri tem se v vsaki organizaciji srečujejo z odločitvami glede delovanja organizacije. Strateške odločitve v organizaciji so vezane na delovanje organizacije, uspešnost zadovoljevanja potreb uporabnikov in sprejetje razpoložljivih tehnologij, odziv deležnikov, usklajevanje dolgoročnih in kratkoročnih ciljev in problemov in integriranje posameznih delov organizacije v celoto. Če neka odločitev ne spada od nobenega od teh okvirjev, je to taktična ali operativna odločitev, pri čemer pa je treba poudariti, da so spremembe tako strateške kot operativne odločitve (Pevcin, 2010, str. 21).

Pomembno vlogo pri strateškem načrtovanju v javnih organizacijah igrajo namreč politiki, ki pogosto izražajo nestrinjanje z glavnimi strateškimi vprašanji, tudi v luči odnosov z mediji, hkrati pa v javnem sektorju prevladujejo pritiski na kratkoročno gledanje pri odločanju kot posledica volilnega cikla. Dejansko pomeni strateški menedžment v javnem sektorju selektivnost pri odločanju (ne-izvedba nekaterih projektov) in usmerjenost (prioriteta prti aktivnostih, ki so (politično) najnujnejše). Zavedati se je namreč treba, da so v javnem sektorju različni deležniki, kot so politične stranke in omrežja. Nadalje je strateški menedžment v javnih

organizacijah pod vplivom profesionalnih združenj, organizacij civilne družbe, medijev in gospodarstva. Iz tega izhaja, da je težko najti soglasje o prednostnih odločitvah. Obstaja tudi problem branjenja prednostnih odločitev in sprejetih odločitev.

Ne nazadnje, pomembna povezava je tudi med strateškim menedžmentom in inovacijami v organizaciji. Te inovacije se lahko nanašajo na uvajanje novih storitev, novih poslovnih procesov, novih organizacijskih struktur in modelov delovanja in novih organizacijskih kultur. Bistvo navedenega pa je spreminjanje organizacije na bolje. Zavedati se je treba, da sprememb ni mogoče izvesti na vseh področjih istočasno, poleg tega pa obstaja precejšen odpor do uvajanja sprememb. Ostroff (2006, str. 56) navaja pet načel uspešnega menedžmenta sprememb v javnem sektorju, in sicer izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti organizacije v povezavi s poslanstvom organizacije, pridobitev relevantnih deležnikov (zunanjih in notranjih) za spremembe, izdelavo načrta sprememb (ugotavljanje ciljev, izbira prednostnih nalog, objava programa sprememb), potreba po uvajanju celovitega pristopa in vodenje (in ne birokratizacija) pri uvajanju sprememb (Pevcin, 2011, str. 78).

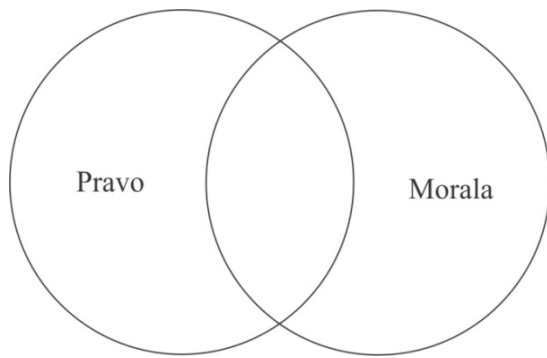
2.2 Etika menedžmenta javne uprave

Obstoj menedžmenta pogojuje tudi obstoj morale. Brez moralnega ozadja javni sektor ni možen. Namreč zamislite si okolje, da bi se vsi, vlada, državni organi, uprava in zaposleni, obnašali nemoralno. Taka javna uprava bi se kmalu zaključila, zato se uvaja pojem etika, ki ga nazorno prikazujemo na sliki spodaj.

Etika v svojem najširšem pojmovanju pomeni, da individualne in družbene moralne izkušnje naredimo sistematično smiselne in na osnovi katerih se postavijo pravila obnašanja, pravila vrednosti in karakterističnih črt, ki pridejo do izražanja (Lajović, 2013, str. 189). Etika menedžmenta proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje kakor tudi kriterije in postopke za etično odločanje menedžerjev.

Morala menedžmenta je nabor normativnih pravil za odločanje kot so kodeks, standardi, ki narekujejo, kako naj menedžer ukrepa, kadar gre za koristi, pravice in dolžnosti do samega sebe, zaposlenih v organizaciji kot tudi do okolja, v katerem deluje organizacija. Etika in morala menedžmenta sta vezani na organizacijo – zato govorimo o podjetniški etiki in morali.

Slika 1: Etika v menedžmentu



Vir: Lastni vir, 2018.

Javni uslužbenci delujejo v različnih vladnih uradih, občinskih in mestnih upravah, kjer izvajajo številne funkcije. Njihova moč in vpliv pa sta odvisna od njihovega položaja. Če so zaposleni višje na hierarhični lestvici, tem bolj je verjetno, da so upoštevali etična načela, ki veljajo v družbi ter v določenem okolju. Koliko so javni uslužbenci pripravljene upoštevati etična načela je odvisno od stopnje sprejemanja vrednot organizacije, skladnosti ciljev organizacije ter posameznika, pomena dela, ki ga opravlja ter ocenitve ali organizacija zagotavlja možnosti za razvoj posameznika.

V razvitih demokratičnih državah v javni upravi so glavne etične vrednote: poštenost, nepristranskost, zakonitost, spoštovanje ljudi, delavnost, ekonomičnost, učinkovitost, dostopnost za stranke ter odgovornost (Brejc, 2004, str. 44). Etika je pogojena z obstoječo kulturo družbe kot celote in posamezne organizacije (Kovač, 2002, str. 230). Bistvo etike je v ravnanju posameznika, saj le ta odloča o vrsti zadev, ki zadevajo druge posameznike (Brejc, 2004, str. 21).

Že leta 1985 je bil izdelan in sprejet Kodeks etike upravnih delavcev, ki je bil namenjen delu upravnih delavcev Jugoslavije. Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije (RS) sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev po priporočilu Sveta Evrope. Etika javnih uslužbencev proučuje moralna načela, moralno odločanje, norme in postopke za odločanje v javni upravi (Haček in Bačlija, 2007, str. 21). Jasna opredelitev vrednot namreč zmanjšuje in odvrača negativna ravnanja, kot so nepoštenost, pristranskost, krivičnost. Vendar javna objava Kodeksa ne zadostuje, da bi se javni uslužbenci po njem ravnali. Potrebni so naslednji sistemski pogoji (Brejc, 2004, str. 78):

- mehanizmi upravnega prava (nadzor nad odločitvami uprave, svoboda obveščanja);
- pravna zaščita tistih, ki razkrivajo nezakonito in neetično ravnanje;
- učinkovita uporaba kazenskega prava;
- učinkovit nadzor nad delom uprave;

- sistematično usposabljanje zaposlenih;
- stalna podpora uveljavljanju etičnega kodeksa.

Javna uprava mora težiti k temu, da so njene storitve čim bolj kakovostne ter njeni uporabniki zadovoljni. Na zadovoljstvo uporabnikov pa vplivajo mnogi dejavniki kot so na primer kakovost informacij o storitvah, krajevna in časovna dostopnost, enostavnost postopkov, profesionalnost in prijaznost zaposlenih (Virant, 2003, str. 68). Temeljna načela, ki veljajo za vse javne uslužbence v celoti in ureja položaj zaposlenih v javnem sektorju, predpisujeta Zakon o javnih uslužbencih in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. V Zakonu o javnih uslužbencih piše (Rakar, 2006, str. 7):

- vsak javni uslužbenec mora izvajati svoje naloge strokovno in častno ter v skladu s pravili poklicne etike;
- javni uslužbenec ne sme v zvezi z opravljanjem javne službe sprejemati daril;
- javni uslužbenec ne sme opravljati dejavnosti, ki bi bila ali bi utegnila biti v nasprotju z nepristranskim položajem pri izvajanju javnih nalog;
- javni uslužbenec mora trajno varovati zaupne podatke, ne glede na to, kako je do njih prišel;
- obveznost molčečnosti ne preneha niti po prenehanju delovnega razmerja v javni upravi;
- javni uslužbenec je odgovoren za hitro, kvalitetno in učinkovito izvajanje javnih nalog, ki jih opravlja;
- z javnimi sredstvi mora javni uslužbenec ravnati gospodarno in učinkovito.

Splošno pravilo javne službe lahko opredelimo kot dolžnost, biti dober uslužbenec, ki pri svojem delu upošteva službena pravila, biti zanesljiv in ne narediti česarkoli, kar bi lahko škodovalo ugledu javne uprave na splošno ali pa njenih delavcev. Vsi, ki so zaposleni v javni upravi se morajo zavedati, da morajo tako kot pri delu tudi v vsakdanjem življenju upoštevati zakonodajo. Utaje in podkupljivosti so nedopustne in sankcionirane.

Kodeks potrebujejo zaposleni v javni upravi, saj le ta (Brejc, 2004, str. 86):

- deluje kot vodnik za delovanje (promocija etičnega obnašanja);
- ureja ravnanje javni uslužbencev ter opozarja pred neetičnim ravnanjem;
- opredeljuje načela in vrednote, ki jih naj javni uslužbenci upoštevajo;
- sredstvo za reševanje dvomov in zmanjšuje negotovost v ravnanju;
- predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja.

Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima pri uveljavljanju etičnih pravil v javni upravi pomembno vlogo, saj lahko neposredno vpliva na ustvarjanje etičnega okolja in uveljavljanje etičnih vrednot. Njegova najpomembnejša funkcija je preučevanje pritožb

posameznikov, saj je bil ustanovljen kot varuh zakonitosti. S tem prispeva k večji pozornosti javnosti, glede morebitnega neetičnega obnašanja javnih uslužbencev.

2.3 Elektronsko poslovanje v javni upravi

Javna uprava in e-uprava naj bi zagotavljali učinkovito, dostopno, kakovostno, enostavno, odprto, zanesljivo in pregledno delovanje javne uprave. Projekti e-uprave na ministrstvu, pristojnem za javno upravo, sledijo naštetim usmeritvam. Za uspeh je potrebna ustrezna podpora vodstva, prevzemanje osebne odgovornosti, jasno definirani cilji in koristi, ki jih projekti prinašajo. Hkrati je treba motivirati udeležence, da spoznajo svojo vlogo v projektih kot priložnost in ne kot obveznost. Zaradi novih tehnologij in spremenjenega načina dela je treba veliko energije usmeriti v izobraževanje uslužbencev. Kljub temu da tehnološke rešitve omogočajo popolno informatizacijo postopkov, vsi postopki zaradi zakonodaje ne morejo biti opravljeni po elektronski poti. Za njihovo prenovo je treba spremeniti zakonodajo, kar za projekte e-uprave predstavlja veliko časovno omejitev (Batagelj, 2006, str. 653).

Potrebna je temeljita prenova delovnih procesov, ki temelji na jasni viziji in dolgoročnih ciljih. Proces zahteva trdno vodenje, uporabo specializiranih znanj, metodologij in stalno izboljševanje procesov (Vintar in sod., 2004). Med prvimi koraki, ki jih je morala Slovenija narediti, je bila priprava javne uprave na informacijsko družbo. Začetki razvoja e-uprave segajo v začetek 90. let prejšnjega stoletja, intenziven razvoj na tem področju pa se je začel konec 90. let. Takrat se je povsod po svetu državna uprava soočila z izzivi, ki jih prinaša internetna tehnologija. Evropska unija (EU) kot celota in vlade posameznih držav članic so zato sprejele strategijo razvoja e-uprave. Ob prehajanju v informacijsko družbo je bilo treba pospeševati predvsem štiri procese (Martič, 2014, str. 75):

- deregulacijo, ki ukinja na začetku podprte monopole in omogoča tržno delovanje, pobude pa prepušča zasebnemu sektorju;
- zunanje izvajanje, ki usmerja izvajanje primernih nalog, zmanjšuje stroške in odpira nove poslovne možnosti za zasebni sektor;
- decentralizacijo, ki se izvaja z uporabo sodobnih tehnologij, ki omogočajo dostop do podatkov in informacij javnega sektorja, pomembnih za sprejemanje odločitev v najširšem krogu zainteresiranih posameznikov, na novo se opredeli vloga posameznika v informacijski družbi; država s svojo primarno vlogo oblasti, ki ureja vsa področja delovanja, prek pravnih temeljev razvije poceni in učinkovit servis v interesu uporabnikov;

- informatizacijo, ki vzpodbuja vse vidike e-poslovanja in možnost dostopa do podatkov javnega sektorja.

Pri določanju ciljev uvajanja e-poslovanja je treba upoštevati dva vidika. Prvi je večja decentralizacija upravnih sistemov in enakomernejši regionalni razvoj, drugi vidik pa je boljše spremljanje in nadzor nad odločitvami v upravnih postopkih in nadzor nad izvajanjem vseh upravnih postopkov v celoti. Prvi vidik obravnava delovanje javne uprave navzven, drugi pa je usmerjen v notranje delovanje javne uprave. Najpomembnejše strateške usmeritve e-uprave sledijo iz vizije, poslanstva e-uprave in drugih strateških dokumentov ter so vodilo pri določanju nadaljnjih ciljev, nalog, projektov in dejavnosti e-uprave v Sloveniji. Te usmeritve so: e-uprava po meri uporabnikov, vse na enem mestu, preprosto, enotno, kakovostno, pregledno, varno, kjer koli in kadar koli, hitro, učinkovito in poceni, osebno in za vse, znanje in usposobljenost, soodločanje (Batagelj, 2006, str. 655).

Za učinkovito izmenjavo podatkov med evidencami v javni upravi mora biti izpolnjenih več pogojev. Zagotovljen mora biti ustrezen organizacijski okvir, kot so zakonske podlage, definirani morajo biti upravljavci evidenc, jasna odgovornost in ustrezni postopki. Pomembna je tudi ustrezna vsebina evidenc (točnost in ažurnost podatkov, uporaba standardnih identifikatorjev in povezovalnih ključev). Zagotovljeni pa morajo biti tudi primerni tehnični predpogoji (ustrezna tehnologija za hranjenje in dostop do podatkov, zanesljivo in varno omrežje, zaščitni mehanizmi). Nekatere podatkovne vire zelo pogosto uporabljajo številni organi javne uprave, zato imajo v strategiji e-uprave RS posebno mesto. Definirani so kot centralna informacijsko-telekomunikacijska infrastruktura e-uprave:

- centralni register prebivalstva;
- poslovni register;
- register prostorskih enot.

Podatki se posredujejo na različne načine. Pri tem sta zagotovljeni ustrezna sledljivost in zaščita osebnih podatkov. Največjim uporabnikom, kot sta na primer davčna in geodetska uprava, se e-podatki iz centralnega registra prebivalstva samodejno pošiljajo vsako noč. Tako se sproti osvežujejo podatki o naslovih, imenih in priimkih davčnih zavezancev in lastnikov nepremičnin. Na tak način je zagotovljena tudi ažurnost osebnih podatkov pri nekaterih drugih večjih uporabnikih. Podatki iz centralnega registra prebivalstva so preko spleta dostopni tudi vsem, ki imajo spletno digitalno potrdilo. Posameznik lahko vpogleda le v svoje podatke. Glavni vir podatkov za centralnega registra prebivalstva je matični register, poleg tega pa še register stalnega prebivalstva in register tujcev. Vsi ti sistemi delujejo v okviru informacijskega sistema, kjer je kratko ime informacijske rešitve MRRSP. To rešitev referenti na upravnih

enotah uporabljajo kot osnovno informacijsko podporo za izvajanje postopkov pri svojem delu. Poleg MRRSP ima centralni register prebivalstva tudi druge vire (na primer sodišča za podatke o razvezah, zdravstvene ustanove za podatke o rojstvih in smrtih). V centralnem registru prebivalstva se podatki o prebivalstvu centralno zbirajo, obdelujejo, hranijo in uporabljajo z namenom spremljati stanje in gibanje prebivalstva.

V centralnem registru prebivalstva so podatki o: državljanih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče v RS, in tujcih, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v RS; državljanih, ki so stalno ali začasno za več kot tri mesece odsotni iz RS; tujcih, ki v RS nimajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje, imajo pa določene pravice ali obveznosti na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, davkov, iz humanitarnih razlogov ali na drugem področju, če je tako določeno z zakonom.

Podatki v centralnem registru prebivalstva so: enotna matična številka občana (EMŠO), kraj rojstva, ime in priimek, državljanstvo, prebivališče in vrsta prebivališča, zakonski stan, volilna pravica, EMŠO matere, očeta, zakonca in otrok, identifikatorji za povezovanje z administrativnimi zbirkami podatkov, datumi in podatki o dogodkih, spremembah in popravkih. Matični register predstavlja temeljno evidenco oseb. Iz matičnega registra se posredujejo naslednji podatki: osebno ime (priimek in ime osebe, ki je bilo izbrano za pravni promet), datum rojstva, EMŠO, država in kraj rojstva, spol, državljanstvo, stan (samski, poročen, razvezan, vdovec, v istospolni partnerski skupnosti, podatki o osebni imenu staršev, EMŠO staršev, podatki o osebni imenu morebitnega zakonca ali istospolnega partnerja ter njihova EMŠO in podatki o osebni imenu in EMŠO skrbnika osebe (v primeru odvzema popolne poslovne sposobnosti).

Ciljev e-uprave ni bilo mogoče doseči brez temeljite prenove poslovanja celotne uprave. Avtomatizacija in optimizacija obstoječega poslovanja namreč prispevata predvsem k povečanju učinkovitosti, ne pa tudi uspešnosti, ki je eden temeljnih ciljev e-uprave. Zato je potreben razmislek glede smotrnosti izvajanja posameznih aktivnosti in procesov ter posledično njihove ureditve na popolnoma nov način. Primer: upravni organi lahko občanom zelo učinkovito izdajajo izpiske iz matične knjige, vendar to ni smotrno, ker občani teh izpiskov ne potrebujejo. So le posredniki med upravo in organizacijami, ki te podatke potrebujejo pri reševanju svojih zadev. Zato jim je treba ponuditi dostop do potrebnih podatkov in ne obremenjevati občanov (Vintar in sod., 2004, str. 25).

2.4 Menedžerski vidik prenove procesov

Podjetja uporabljajo različne pristope prenove poslovanja. Nekatera podjetja to počnejo postopoma, druga pa želijo to doseči na hiter način z radikalno spremembo organizacije poslovnih procesov. Zavedati se je treba, da za nobenega ni mogoče reči, da je pravi. Podjetje izbere tistega, za katerega pričakuje, da bo prinesel najboljše poslovne rezultate in koristi tako za podjetje kot za uporabnike. Nekateri pristopi k prenovi poslovanja, ki jih uporabljajo podjetja, so navedena v nadaljevanju.

Menedžment poslovnih procesov; predstavlja pristop k prenovi poslovanja, ki je izredno povezan z razvojem informacijske tehnologije. Informacijska tehnologija predstavlja osnovne temelje, ki omogočajo uspešno procesno organiziranost podjetij in igra ključno vlogo pri uvajanju sprememb. Prenavljanje poslovnih procesov zahteva takšno informatizacijo poslovanja, ki je sposobna obravnavati celotne procese ter jih analizirati in spreminjati s ciljem njihove optimizacije. Informacijska tehnologija mora podpirati izvajanje procesov, procesi pa morajo biti razviti na osnovi možnosti, ki jih ponuja ta vrsta tehnologije;

Menedžment prenove procesov; projekti prenove so kompleksni in obsežni. Koncept menedžmenta prenove procesov predvideva radikalno prenovo obsežnih in kompleksnih procesov, in sicer s takojšnjim prehodom na nov način poslovanja. Tak pristop je zelo tvegan in povezan z velikimi finančnimi stroški. Zahteva velike spremembe v strukturi uprave, njenih procesih, navadah zaposlenih ter v znanjih. Zahteva preoblikovanje klasičnih hierarhičnih organizacijskih struktur v procesno usmerjeno organizacijo, kar zahteva tudi prilagoditev obstoječih vzorcev razmišljanja in drugih elementov organizacijske kulture. Tem spremembam se zaposleni naravno upirajo, zato se je treba zavedati, da brez močne podpore menedžmenta in politike ter motiviranosti zaposlenih tako obsežnih in radikalnih sprememb ni možno izpeljati. Menedžment mora poleg trdne podpore projektu prevzeti tudi vlogo glavnega pobudnika in spodbujevalca sprememb. Ves čas mora komunicirati in sodelovati z vsemi, ki se jih spremembe tičejo, ter iskati ravnovesje med različnimi zahtevami in potrebami. Jasno mora predstaviti spremembe, cilje in zakaj so te spremembe pomembne. Ključnega pomena je zaupanje sodelavcev in podrejenih. Še tako dober načrt ne more biti uresničen, če niso ljudje, ki ga izvajajo, in ljudje, ki jih spremembe prizadevajo, pripravljeni in usposobljeni. Menedžment mora biti pripravljen tudi poslušati in spreminjati načrte v primeru, da bi bilo mogoče neko stvar narediti na bolj sprejemljiv način. Le s skupnimi močmi in zavzetostjo vseh udeležencev na vseh področjih bodo spremembe lahko uresničene. Da bi proces uspešno deloval, ga je treba stalno izboljševati. Za to so odgovorni vodje, prenova procesov pa mora biti

načrtovana in izpeljana v skladu s strateškimi cilji organizacije. Prav tako je treba koncept zaradi specifičnosti javne uprave prilagoditi njenim posebnostim, ki so: kompleksnost, odvisnost od zakonodaje, odsotnost konkurence, koeksistenca ciljev, birokratski odnosi, vpliv politike, sistem financiranja (Vintar in sod., 2004, str. 21)

Projekt management, ki je način obvladovanja enkratnega procesa z uporabo znanja, veščin, tehnik in metod ter orodij v projektu, da bi izpolnili potrebe in pričakovanja naročnika. Projekt je enkraten, neponovljiv in časovno omejen proces. Vodi ga projektni menedžer, ki je odgovoren za načrtovanje, usmerjanje, povezovanje in nadzor virov organizacije (na primer ljudje, finančna sredstva, oprema). Vsak projekt je treba pred izvajanjem dobro pripraviti. Deloval naj bi po vnaprej določenih smernicah na področju stroškov, porabljenega časa, kakovosti rezultata, izpolnitve zahtev projekta ter opredelitve tveganosti projekta (Markič, 2005, str. 21).

Menedžment informacijske tehnologije, ki izbira ustreznih informacijski sistem. Ta sistem podpre poslovne strategije v organizaciji, postaja vedno bolj zahtevna naloga. Izbira je velika, sistemi pa se hitro spreminjajo. Zaradi povečanja zmogljivosti infrastrukture postajajo vse bolj zapleteni. V današnjem spremenljivem okolju si organizacija ne more privoščiti sistemov, ki ne bi bili odprti za nadaljnjo nadgradnjo. Naloga menedžmenta je zato, da podpre uvedbo sistemov, ki se lahko spreminjajo, kot se spreminjajo tudi poslovne zahteve. Ustrezen informacijski sistem mora torej podpirati obstoječe poslovne aktivnosti organizacije, hkrati pa mora biti osnova za razvoj novih storitev (Markič, 2005, str. 33).

Menedžment odločanja po navadi razumemo kot izbiro ene izmed dveh ali več alternativ. Je zelo zahtevna naloga. Zahteva namreč dobro poznavanje področja in ciljev odločitve. Pri tem nam sodobna informacijska tehnologija ponuja rešitve v obliki računalniško podprtih sistemom za podporo menedžmentu. To so: sistemi za podporo odločanju, menedžerski informacijski sistem, sistemi za podporo odločanju v skupini, ekspertni sistemi. Računalniško podprti sistemi za podporo menedžmentu so namenjeni nosilcem odločanja pri razreševanju delno strukturiranih in nestrukturiranih odprtih zadev. Število takih zadev narašča s pomikanjem proti vrhu organizacije, kjer mora ta odločati o ciljih in strategijah za njihovo doseganje (Biloslavo in Dežman, 2007, str. 21).

Menedžment znanja je koncept, ki izpostavlja in povezuje različne načine iskanja, pridobivanja, posredovanja in vrednotenja informacij ter znanja, pridobljena iz različnih podatkovnih virov organizacije, kot so podatkovne baze, dokumenti, pravilniki, poslovni postopki ter veččine in izkušnje zaposlenih. Bistvo pristopa je, kako zajeti znanje organizacije, posameznikov in druge vrste intelektualnega kapitala ter omogočiti prenos teh znanj v prakso celotne organizacije. Pri

tem si podjetja pomagajo z bazami znanja, e-učenjem, ekspertnimi sistemi in drugimi možnostmi (Rozman in Kovač, 2012, str. 55).

2.5 Pozitivna psihologija v praksi vodenja

Če resnično želimo biti/postati vodja, moramo začeti razmišljati o tem kako bomo pomagali drugim na poti k uspehu, kako bomo skupaj z drugimi delili srečo, izzive in uspehe. Vodja primarno ne razmišlja o sebi, svojem položaju in uspehu, temveč se iskreno zanima za druge – za uspeh, srečo in zmago svojih najbližjih, in ti mu potem vračajo. Gre za proces graditve in delitve zmag, uspehov in sreče. In če želimo pomagati in razvijati sodelavce, moramo začeti pri lastnem razvoju, zato predstavljamo dva koraka, ki sta ključna za razumevanje pozitivne psihologije vodenja.

V prvem koraku mora vodja, vsak posameznik, pri sebi prepoznati in spoznati svoj veliki jaz – svoje korenine, modrost, družinske vrednote, osebna prepričanja. Podobno kot to narekuje življenjska modrost sledenja zenu pomeni pot k svojemu jazu in odkrivanju potencialov. Zen je namreč neposredni uvid v naše bistvo in pomeni prikazati preprostost. Najmočnejše ideje so vedno preproste v trenutku, ko nastopi njihov čas. Pot k zenu je na prvi pogled preprosta, a zahteva razvoj samozavesti, (za)upanja, optimizma in miselne prožnosti, da bi se naše bistvo resnično zasvetilo v vsej svoji moči in obsijalo svet okoli nas. Na tej poti razvoja svojega jaza se mora vodja prilagajati. Biti moramo odprti do sprememb ter negativnih povratnih informacij o nas samih, ki nas prepogosto lahko prizadenejo. Vendar sta avtentični razvoj in uvid našega bistva mogoča le prek premagovanja lastnih napak in omejujočih prepričanj. Zelo pomembni pri tem, kako se bomo nanje odzvali so naše znanje, izkušnje in oblikovane navade, ki so velikokrat ovira pri prilagajanju in spreminjanju. Na tej poti moramo biti iskreni sami do sebe (Dimovski in sod., 2013, str. 51).

V drugem koraku, ko smo prepoznali svoje prednosti, te začnemo deliti z drugimi. Le posameznik, ki se zaveda svojih prednosti, veščin, sposobnosti, znanj, energije in potencialov, je sposoben pomagati najbližjemu, sodelavcu, članu tima in prijateljem. Uspešni posamezniki razumejo moč in pomen sedanjosti. Zavedajo se, da je potrebno samega sebe ponovno uriti in trenirati v smeri, da bi osebno izkusili in vizualizirali pozitivno psihologijo. Avtentičen vodja je sposoben takoj spremeniti svoje psihološko stanje in tako takoj preiti iz negativnega v pozitivno stanje. Temu pravimo, da ima avtentični vodja razvito kognitivno/miselno prožnost (Dimovski in sod., 2013, str. 51).

Močan značaj vodje ustvarja zaupanje med nami, sodelavci in pri zaposlenih, tako da mu verjamemo, da bo znal sprostiti svoje potenciale za doseg skupnih ciljev. To nam ne daje le

upanja v prihodnost, ampak spodbuja tudi močan občutek zaupanja v lastne sposobnosti in v organizacijo. Sodelavci oprostimo občasne napake vodjem, ki temeljijo na znanju in usposobljenosti, če menimo, da se kot avtentični vodja še razvijamo. Avtentičen vodja nam da čas, da si pridobimo njegovo zaupanje. Raziskave so pokazale, da ljudje ne zaupamo nekemu, ki se kaže za neavtentičnega. Izgubljeno zaupanje si le stežka pridobimo nazaj, zato moramo z njim ravnati kot z najdragocenejšo lastnino. Zaupanje je osnova avtentičnega vodenja. Lepilo, ki drži skupaj (Dimovski in sod., 2013, str. 52).

3. JAVNE STORITVE

Ko boste preštudirali to poglavje boste sposobni:

- ✓ *obvladovati pojem storitve;*
- ✓ *razumeti pojem javnih storitev;*
- ✓ *obvladovati primer organizacijske sheme;*
- ✓ *obvladovati vzpon in rast storitvenega sektorja gospodarstva;*
- ✓ *ločiti primarno, sekundarno in terciarno gospodarstvo.*

Storitveni sektor sestavljajo zelo raznovrstne ekonomske dejavnosti, od visokotehnoloških, ki zahtevajo visoko izobraženo, strokovno delovno silo, do delovno intenzivnih dejavnosti, ki zaposlujejo nizko izobraženo delovno silo, pogosto s krajšim delovnim časom ali priložnostno. Običajno gre pri storitvah za zagotavljanje človeške dodane vrednosti v obliki dela, svetovanja, upravljaljskih spretnosti, zabave, usposabljanja, posredovanja in podobno (Gričar in Bojnec, 2009, str. 88). Od drugih oblik ekonomske dejavnosti se storitve razlikujejo v več pogledih. Ena od značilnosti storitev je njihova trenutna narava oziroma neoprijemljivost. Posledica neoprijemljivosti je, da potrošnja storitev poteka v trenutku njihove produkcije/nastanka. Prav tako je težko opraviti transport storitev, kar zmanjšuje možnost za trgovanje s storitvami. Je ta definicija danes še kredibilna?

Bolj uporabna opredelitev storitev je postala tista, ki temelji na interakciji med ponudnikom in porabnikom storitve. Storitve opredelimo kot spremembo stanja neke osebe ali produkta, ki je last neke ekonomske enote, in je rezultat dejavnosti neke druge ekonomske enote, vendar ob predhodnem soglasju prve osebe ali ekonomske enote za to dejanje (Hill, 2013, str. 21). Ta opredelitev storitev, ki temelji na interakciji dveh različnih ekonomskih enot, odraža strukturo trga storitev. Pri zagotavljanju storitev ene ekonomske enote v korist druge ekonomske enote ne pride do menjave storitev med tema dvema ekonomskima enotama, ampak proizvajalec storitev dela neposredno na potrošniku storitve ali produktu, ki že pripada potrošniku storitve.

Trg storitev se v tem pogledu povsem razlikuje od trga fizičnih proizvodov, kjer se lastništvo nad proizvodom prenaša z ene ekonomske enote na drugo. Storitve ne moremo enačiti z nematerialnimi proizvodi, s katerimi se trguje na trgu. Vendar v nekaterih primerih tudi opredelitev storitev, ki temelji na neposrednem stiku med proizvajalcem in kupcem, danes ni več ustrezna, saj tehnologija spreminja odnos med ponudnikom in potrošnikom storitve. Številne storitve, kot so na primer bančne, nepremičninske in finančne storitve ali trgovina na drobno, ki so včasih zahtevale osebni stik med ponudnikom in porabnikom storitve, se danes izvajajo prek interneta ali druge oblike komunikacije na daljavo, pri čemer je slednja v veliko primerih bolj učinkovita (Hill, 2013, str. 58).

Predvsem po zaslugi informacijsko-komunikacijske tehnologije prihaja do vse večjega prekrivanja značilnosti storitvenega in industrijskega sektorja (Boden in Miles, 2000). Govorimo o približevanju industrijskega in storitvenega sektorja, v procesu katerega vsak sektor prevzema značilnosti, ki so nekaj predstavljale svojevrstne značilnosti drugega sektorja. Poleg prevzemanja značilnosti približevanje med obema sektorjema poteka tudi prek vse večje uporabe proizvodov enega sektorja v proizvodnji drugega sektorja. Storitveni sektor uporablja vse več tehnoloških proizvodov predelovalne industrije, na primer avtomobilske in podobne sisteme v transportnih storitvah, farmacevtske, operacijske in zdravstvene instrumente v zdravstvu ter informacijsko komunikacijsko tehnologijo v praktično vseh storitvenih dejavnostih. Na drugi strani predelovalna industrija uporablja vedno večji delež storitvenih vložkov v proizvodnjo. Storitveni element danes pogosto predstavlja večji delež v končnem proizvodu kot industrijski element (Man in sod., 1999, str. 69). Dinamičen vzajemni odnos med industrijo in storitvami lahko ponazorimo s primerom računalnika in programske opreme, kjer razvoj programske opreme pospešuje razvoj zmogljivejših računalnikov in obratno. Obenem sta računalnik in programska oprema popolnoma odvisna eden od drugega, saj vsak zase nimata prodajne vrednosti. Zaradi vseh omenjenih problemov pri opredelitvi storitev, se v praksi najpogosteje enostavno našteva, katere dejavnosti sodijo med storitve. Najbolj široke opredelitve med storitve poleg transporta, trgovine, komunikacij, poslovnih in finančnih storitev (ožja opredelitev) uvrščajo še državne storitve, gradbeništvo in oskrbo z elektriko, plinom in vodo (široka opredelitev). Največja razhajanja se pojavljajo pri vključevanju gradbeništva ter oskrbe z elektriko, plinom in vodo med storitve, kjer tudi različne mednarodne institucije, organizacije in statistični uradi posameznih držav nimajo enotne opredelitve (Stare, 2000, str. 69).

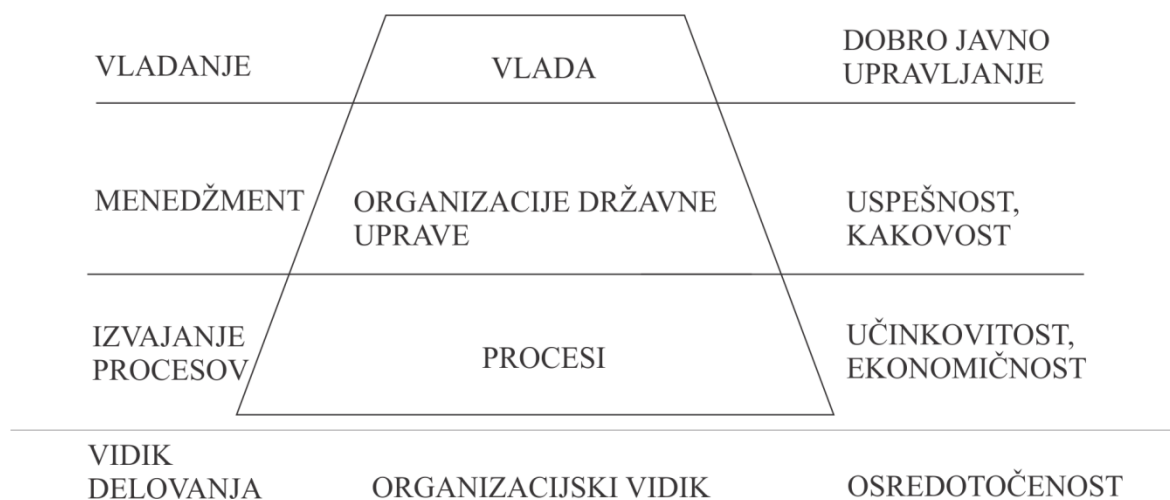
3.1 Organizacijske ravni izvršilne veje oblasti

Slovenija sodi v krog srednjeevropskih držav s parlamentarnim sistemom, ki opredeljujejo relativno šibek ustavni položaj predsednika države. Ustava RS iz leta 1991 je uvedla parlamentarni sistem (Smodej, 2002, str. 56). V Sloveniji velja načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. V okviru (Žurga, 2006, str. 21; Kavčič in Smodej, 2003, str. 43) prve se izdajajo ustava, zakoni in drugi najvišji pravni akti, ki dajejo pravno podlago in okvir za opravljanje drugih državnih funkcij. Izvršilno funkcijo opravljajo vlada in upravni organi, zlasti z izvajanjem zakonov in politike; sodno oblast uresničujejo sodišča.

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti lahko ljudstvo samo. Vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu kot osnovnemu izvoru vsake državne oblasti. Nosilci oblasti v skladu s tem načelom delujejo kot predstavniki ljudstva. Iz načela ljudske suverenosti izhaja načelo demokratične države, ki predstavlja državno ureditev, v kateri je vsa oblast ljudstva in se izvaja v njegovem interesu (Smodej, 2002, str. 55).

Izvršilna oblast (Slika 2) je tisti del državne oblasti, v okviru katere se najbolj neposredno udeležujejo najpomembnejše funkcije sodobne države – od klasične represivne do socialne in ekonomske. V različnih sistemih so nosilci izvršilne oblasti različni državni organi, različen pa je tudi njihov položaj v sistemu organizacije državne oblasti in razmerja do drugih organov, zlasti do zakonodajne oblasti. Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), pri svojem delovanju razmeroma samostojni in neodvisni od drugih organov te ravni, vendar pa je med njimi vzpostavljen sistem razmerij, tim. sistem zavor in ravnovesij, ki zagotavlja okvire medsebojnega sodelovanja, pa tudi medsebojnega nadziranja. Skladno z idealnimi cilji demokracije pa je uprava, čeprav formalno enakopravna drugima dvema vejama oblasti – zakonodajni in sodni – podrejena njuni kontroli. Zakonodajna veja sprejema predpise, ki državno upravo obvezujejo, odobrava sredstva, od katerih živi uprava, jo politično nadzira, sodeluje pri izbiri funkcionarjev na njenem čelu in določa politiko, ki bi jo uprava morala uresničevati. Sodišča razsojajo v posameznih primerih, pri katerih je uprava, pa tudi država kot pravna oseba, ena od strank. Na podlagi tožb državljanov sodišča torej neposredno nadzorujejo upravne akte.

Slika 2: Organizacijske ravni izvršilne veje oblasti



Vir: Žurga, G. (2006). Kakovost in pravica do dobre uprave. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, str. 18).

V Sloveniji uresničujeta izvršilno oblast vlada in uprava oziroma upravni organi. Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Uprava pa je opredeljena kot del izvršilne oblasti v RS, ki opravlja upravne naloge. Vlada vodi in usmerja državno upravo z ministrstvi. Izvršilno funkcijo oblasti tako izvaja vlada kot zgornji, politični del, spodnji, strokovni del pa je uprava. Vloga vlade je torej dvojna: po eni strani opravlja politično izvršilno funkcijo, po drugi pa upravno; po svoji upravni funkciji deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (usklajevalna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje državnih organov javnega upravljanja ne smemo enačiti z vlado.

Javna uprava oblikuje in izvršuje javne politike, vpleta se v del problemov, ki zadevajo človeško obnašanje in javni interes, proizvaja javne dobrine in storitve ter deluje v skladu z zakonom in ga tudi izvršuje (Stillman, 2005, str. 23). Javno upravo pa delimo na (Brejc, 2004, str. 22; Virant, 2003, str. 75):

- državno upravo;
- lokalno samoupravo;
- nosilce javnih pooblastil (zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

Javno upravljanje se nanaša na načine, kako vlade oziroma oblastne organizacije in druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih razmerjih so z uporabniki oziroma državljani. Temeljna načela dobrega javnega upravljanja so: participacija in usmerjenost h konsenzu, strateški pogled, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, odgovornost, preglednost in pravni okviri, ki zagotavljajo pravičnost in nepristranskost (Graham in sod., 2003, str. 21).

Ena od ključnih sestavin dobrega javnega upravljanja je vključevanje državljanov v oblikovanje odločitev države. Vladam omogoča, da si odprejo širše vire informacij, vidikov in možnosti rešitev, tako pa izboljšajo kakovost svojih odločitev. Enako pomembno je, da to prispeva k vzpostavitvi zaupanja javnosti v vlado, zviševanju kakovosti demokracije in krepitvi civilne družbe. Pri krepitvi razmerij z državljanji morajo vlade zagotoviti, da (Žurga, 2006, str. 20):

- so informacije popolne, objektivne, zanesljive, pomembne, zlahka dostopne in razumljive;
- ima posvetovanje jasne cilje in pravila, ki določajo omejitve v posvetovalnem procesu, pa tudi vladno obvezo, da utemelji uporabo posvetovanja in upošteva vložek državljanov;
- sta za udeležbo zagotovljena ustrezen čas in prožnost, da se lahko uveljavljajo nove ideje in predlogi državljanov, pa tudi mehanizmi za njihovo vključitev v oblikovanje politik.

Osnovni pogoj za vključevanje javnosti v odločanje je informiranje. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) (OECD, 2001) opredeljuje informiranje kot enosmerni odnos, ki pokriva pasivni dostop do informacij na zahtevo državljanov in vladne ukrepe za razširjanje informacij. Omenjena dostopnost zahteva ustrezno zakonodajo, jasne institucionalne mehanizme informiranja, neodvisna telesa za krovni pregled in sodstvo za uveljavljanje te pravice. Zahteva pa tudi državljanje, ki poznajo in razumejo svoje pravice – in so jih pripravljene uresničevati. Treba je najti pravo ravnovesje med pravico do dostopa, zaščito zasebnosti in omejitvijo uradnih tajnosti.

Posvetovanje je dvosmerni odnos, v katerem državljanji zagotavljajo vladi povratno informacijo. Vlada je tista, ki opredeli področja za posvetovanje, zastavlja vprašanja in upravlja proces; državljanji pa so povabljeni, da prispevajo svoje poglede in mnenja. Celo za države članice OECD velja, da so posvetovanje kot bistveno sestavino vladnega odločanja prepoznale šele v zadnjih letih, zato se pravni, politični in institucionalni okviri še razvijajo. Participacija oziroma dejavna udeležba je razumljena kot odnos, ki temelji na partnerstvu z vlado, pri katerem se državljanji vključujejo v opredeljevanje procesa in vsebine politik. Daje jim enakopraven položaj pri določanju rokovnika, predlaganju možnih politik in oblikovanju političnega dialoga.

3.2 Opredelitev pojma storitve

Ena izmed glavnih značilnosti javnih organizacij je storitvena dejavnost. Prav zato bomo na tem mestu na kratko predstavili glavne značilnosti storitev. Storitve predstavljajo tisti del

človekovega obstoja in udobja, ki mu omogočajo izkoriščanje funkcije proizvodov in nudi dodano vrednost človeku (prijaznost, ustrežljivost, gostoljubnost). Proizvod brez storitve je neuporaben, medtem ko je storitev brez proizvoda uporabna. Na primer zadovoljevanje osnovnih fizioloških človekovih potreb se vrši na osnovi storitev. Priprava hrane in pitne vode sta del storitvenega sektorja. Hrana kot surovina in voda pa nista proizvoda ampak sta del primarnega sektorja, kamor sodi lov, ribolov, nabiranje sadežev in kmetijstvo ter rudarstvo. Še več, na primer proizvod televizor nima vrednosti, če ne morete na njemu predvajati programa (javne) televizijske hiše ali nimate električne energije. Program javne televizijske hiše in električna energija sta storitvi. Primarni, sekundarni (proizvodi) in terciarni (storitve) sektor sestavljajo narodno gospodarstvo kar lahko razberemo iz slike spodaj. Kvartalni sektor pa nam omogoča, da vsi ti trije sektorji delujejo. To je javni sektor (šolstvo, zdravstvo, policija, vojska). Če javnega sektorja ne bi bilo, bi tudi ostali sektorji propadli. Omogoča, da vsi ostali delujejo.

Slika 3: Dejavnosti gospodarstva



Vir: Fortič, H. (2011). Sestava gospodarstva po dejavnostih. Ljubljana: GZS, str. 32.

Zeithaml in Bitner (2003, str. 66) sta storitve opredelili kot dejanja, postopke in delovanje, s čimer se pomembno ločujejo od fizičnih izdelkov (Podbrežnik in Bojnc, 2014). Vodstvom storitvenih organizacij, kot tudi proizvodnih podjetij, ki ponujajo storitve kot del oziroma dopolnitev svoje jedrne ponudbe fizičnih izdelkov, so te razlike lahko izziv. Tudi Kotler in sod. (1999) menijo, da so storitve dejanja ali delovanje, ki jih ena stran lahko ponudi drugi, po svoji naravi so neotipljive, ne pomenijo posedovanja česar koli, njihova izvedba pa je lahko, ali pa tudi ni, vezana na fizični izdelek. Hoffman in Bateson (2006, str. 4) menita, da je težko opredeliti čisti fizični izdelek, od katerega pridobi kupec koristi brez vsake dodane vrednosti na osnovi storitve, prav tako pa je težko opredeliti čisto storitev povsem brez elementov, ki bi se navezovali na fizični izdelek. Storitve zajemajo fizične sestavine in tudi ponudba fizičnih izdelkov vključuje določene sestavine storitev. Za razumevanje storitev ni nujna zgolj njihova opredelitev, pomembno je spoznanje, da se koristi od storitev ustvarjajo v medosebnem delovanju med ponudnikom storitve in njegovimi uporabniki, ki se v večji ali manjši meri vključujejo v izvedbo storitev.

Podobno tudi Lovelock in sod. (1999, str. 21) menijo, da je težko predstaviti enoznačno opredelitev storitev, saj je pogosto težko razumeti način izvajanja in dobavljanja storitev uporabnikom, ker je veliko vložkov in izhodov iz storitvenega procesa neotipljivih. Opredelitev storitev, ki jo je oblikoval Grönroos (1990, str. 54), je podobna, saj predstavlja storitve kot aktivnosti ali skupino aktivnosti, bolj ali manj neotipljive narave, ki nastajajo v medosebnem delovanju med uporabniki in zaposlenimi v storitvenimi organizaciji, njenimi materialnimi viri in sistemi za reševanje potreb uporabnikov. Kasper in sod. (1999, str. 7) so zapisali, da storitve vključujejo vse ekonomske aktivnosti, katerih izhodi iz storitvenega procesa niso samo fizični izdelki. Avtorji poudarjajo, da se storitve praviloma porabijo sočasno z njihovo izvedbo, za uporabnike v procesu izvedbe in dobave storitve pa zagotavljajo dodano vrednost: udobje, zabavo, užitek, pravočasnost ali zdravje.

Tako fizični izdelki kot tudi storitve prinesejo kupcu oziroma uporabniku vrsto koristi, ki so zbir tako otipljivih kot tudi neotipljivih koristi. In prav to, kakšne koristi prinaša nakup določenega izdelka ali storitev, kot sta zapisala Hoffman in Bateson (2006, str. 9), je središče zanimanja trženja fizičnih izdelkov ali storitev. Ko uporabnik kupi določeno storitev, kupi izkušnjo, ki jo je zanj ustvaril ponudnik storitve. Kaj vse vpliva na izkušnje uporabnika pri nakupu storitve, se lahko prikaže s preprostim modelom proizvodnje storitev, katerega središče je uporabnik, ki je sestavni del storitvenega procesa in je vanj aktivno ali pasivno vključen, kar ima pomemben vpliv na vlogo trženja storitev. Model proizvodnje storitev sestavljajo štirje elementi, od katerih so trije uporabnikom vidni, eden pa je za uporabnike neviden. Vidni elementi so:

- vzdušje v storitvenem okolju, ki predstavlja fizične dokaze o storitvi in obsega celotno neživo opredmeteno storitveno okolje;
- zunanja in notranja podoba (javnih) ustanov, njena oprema in komunikacijski materiali;
- izvajalci storitev in drugo osebje v storitveni organizaciji, ki prihajajo v neposreden stik z uporabniki;
- drugi uporabniki, ki so prisotni med procesom izvajanja storitev, ki lahko s svojo prisotnostjo aktivno ali pasivno vplivajo na uporabnikove osebne izkušnje s storitvijo.

Elementi nevidne organizacije, ki nudijo podporo vidnim elementom modela proizvodnje storitev, odsevajo pravila, predpise in postopke, na katerih temelji organizacija, imajo, kljub temu, da so nevidni za uporabnika, velik vpliv na njegovo izkušnjo s storitvijo (Hoffman in Bateson, 2006, str. 9). Raven stikov, ki jih storitvena organizacija namerava imeti s svojimi uporabniki, pa je glavni dejavnik pri opredelitvi celotnega sistema storitev, ki ga sestavljajo trije med seboj prekrivajoči se podsistemi:

- sistem izvajanja storitev je del celotnega poslovanja storitvene organizacije, v katerem poteka storitveni proces, kjer se dejavniki storitvenega procesa procesirajo v izvršene storitve, katerega rezultat je storitev;
- sistem izvedbe storitev je del celotnega poslovanja storitvene organizacije, v katerem poteka izvajanje storitvenih postopkov in operacij, ki obsegajo tudi vidne sestavine storitve, ki se zaključijo z dostavo storitve uporabniku;
- sistem trženja storitev je del celotnega poslovanja storitvene organizacije, ki se nanaša na trženjske aktivnosti: raziskave trga, segmentiranje trga, določanje in izbira ciljnih trgov, pozicioniranje in uresničevanje trženjskih strategij s spletom osmih trženjskih instrumentov (Lovelock, 2001, str. 11).

Vodstva storitvenih organizacij lahko s svojim znanjem in obvladovanjem veščin vodenja izboljšajo celoten sistem storitev, zato morajo najprej dobro razumeti njihove značilnosti, med drugim je pomembno, da poznajo obseg fizične prisotnosti njihovih uporabnikov znotraj celotnega sistema storitev. Obseg fizične prisotnosti se lahko opredeli kot delež časa, ko uporabnik mora biti prisoten, glede na skupni čas poteka storitve. Večji je ta delež prisotnosti, večja je stopnja medsebojnega vplivanja med uporabnikom in storitveno organizacijo. Sisteme storitev z visokim deležem prisotnosti uporabnikov je težje nadzorovati in tudi težje racionalizirati, saj uporabniki lahko vplivajo tako na samo povpraševanje kot tudi na način in kakovost izvedbe storitve. Za storitvene sisteme z visokim deležem prisotnosti uporabnikov je značilno, da (Chase, 1978, str. 33):

- se s časom spreminjajo, saj uporabniki predstavljajo motnje v sistemih izvajanja in izvedbe storitev;
- se zmogljivost izvajanja in izvedbe storitev zgolj po naključju ujame s povpraševanjem;
- je medsebojno vplivanje med uporabnikom in izvajalcem storitve dejansko del same storitve, zato imata vedenje izvajalca in njegov odnos vpliv na uporabnikovo zaznavanje prejete storitve;
- je načrtovanje izvajanja storitev zahtevnejše.

Sistem izvajanja javnih storitev je torej del celotnega poslovanja javne in državne uprave, v katerem se dejavniki storitvenega procesa (finančni viri, osebje, prostori in oprema) procesirajo v izvršene storitve (informacijske vire), rezultat tega procesa pa so informacijske storitve. Delovanje javnega sektorja se lahko razume kot povezava med javnimi viri in osebjem, saj sistem javnih storitev sestavljajo prvenstveno prav ti viri in osebje, ki je usposobljeno, da te vire izkoriščajo v korist uporabnikov.

Uspešnega delovanja javnega sektorja pa si ni mogoče zamisliti brez uspešne in neprekinjene komunikacije med zaposlenimi v tehničnih storitvah, ki so uporabnikom nevidne, in zaposlenimi, ki izvajajo storitve za uporabnike. Le uspešno interno komuniciranje zagotavlja učinkovito izvedbo in dostavo storitev, gradi zaupanje, spoštovanje in zvestobo med sodelavci in je nujen pogoj, da so delovna razmerja usklajena, izvajanje delovnih procesov pa produktivno. Še posebej zvestoba in pripadnost zaposlenih lahko pomembno vplivata, da je izvedba storitev kakovostna, uporabniki so z njimi zadovoljni in zato ostajajo zvesti organizaciji ter ji s tem zagotavljajo dolgoročni uspeh in obstoj (Lovelock in sod., 1999, str. 22). Vsem opredelitvam storitev je skupno, da so storitve aktivnosti oziroma procesi, pri čemer procesi za storitve pomenijo to, kar surovine pomenijo za fizične izdelke. Zato je procesnost temeljna značilnost vseh storitev in tudi osnovni vzrok za vse ostale izvedene značilnosti.

Procesnost pomeni, da storitve nastajajo v določenem procesu izvajanja, in sicer po posameznih korakih, ki so enkratni in si vedno sledijo v določenem zaporedju, v katerem je vsaka stopnja oblikovana v določenem utečenem redu. V proces nastajanja storitve vstopajo vložki, ki se med procesom preoblikujejo v izločke storitvenega procesa. V mnogih primerih so kar uporabniki osnovni vložki v storitveni proces, v mnogih drugih primerih pa so vložki predmeti, snovi ali stvari. Lovelock in sod. (1999, str. 22) so iz zornega kota izvajanja procesov razdeli storitve na štiri osnovne skupine, razdelitev pa so zasnovali glede na opredmetenost storitvenega procesa in glede na vložke v storitveni proces, ki so lahko ljudje ali stvari, predmeti ali premoženje:

- otipljivi procesi, povezani z ljudmi, kjer morajo biti uporabniki fizično prisotni ves čas izvedbe storitve, da lahko prejmejo pričakovane koristi od storitve;
- otipljivi procesi, povezani s fizičnimi predmeti, stvarmi ali snovmi, ki so vključene v izvedbo storitve, pri čemer ni nujno, da je prisoten tudi uporabnik storitve;
- neotipljivi procesi, povezani z ljudmi, kjer morajo biti uporabniki miselno prisotni, ni pa nujno, da so tudi fizično;
- neotipljivi informacijski procesi, povezani s premoženjem, kjer je fizična prisotnost zgolj izraz neke tradicije ali uporabnikove želje, ni pa potrebna zaradi same izvedbe storitve.

Ustvarjanje in dostava storitve uporabnikom zahteva oblikovanje in izvedbo učinkovitih procesov. To so dejanski postopki, mehanizmi oziroma aktivnosti, s pomočjo katerih je storitev dostavljena. Storitveni procesi se med seboj razlikujejo glede na stopnjo kompleksnosti: lahko gre za relativno enostavne postopke, ki vključujejo malo korakov, ali pa za zelo kompleksne sisteme s celo vrsto aktivnosti. Lovelock in sod. (1999, str. 65) s čisto operativnega vidika ločijo štiri vrste storitvenih procesov:

- procesi usmerjeni na človekovo telo;
- procesi usmerjeni na fizična sredstva;
- procesi usmerjeni na človekovo zavest;
- procesi usmerjeni na informacijske procese.

Storitveni procesi so lahko konstantni, zaporedni, standardizirani procesi, ki jih lahko primerjamo z množično proizvodnjo fizičnih izdelkov. Večina storitvenih procesov pa ni v celoti standardiziranih, saj so do določene stopnje divergentni. To pomeni, da so posamezni koraki in njihovo zaporedje v procesu spremenljivi, saj se s tem prilagajajo specifičnih potrebam in zahtevam posameznih uporabnikov (Snoj, 1998, str. 21).

Lovelock in Wright (2002, str. 9) razlikujeta storitve glede na stopnjo kompleksnosti. Nizko kompleksne storitve vključujejo procese z enostavnimi postopki, ki jih sestavlja le nekaj korakov, storitve pa so visoko kompleksne, če vključujejo veliko število korakov, ki imajo veliko funkcij. Posamezne storitvene dejavnosti se razlikujejo glede značilnosti procesov, ki so potrebni, da se izvede določena storitev, izbira procesov pa je pod določenimi pogoji prilagojena tudi željam in potrebam uporabnikov. Storitvena organizacija in njeni zaposleni, ki storitve izvajajo, morajo razumeti:

- ali je storitev usmerjena k uporabnikom ali v njihovo lastništvo oziroma premoženje;
- ali storitev vključuje dobavo otipljivih ali neotipljivih učinkov;
- zaporedje posameznih korakov procesa izvajanja storitve;
- vlogo informacij v procesu izvajanja storitev.

Če storitvena organizacija in njeni zaposleni, ki storitve izvajajo, razumejo svoje procese, lahko opredelijo koristi svojih storitev, ugotavljajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti svojega delovanja, ugotovijo možnosti vključevanja uporabnikov v izboljševanje storitev, ovrednotijo alternativne distribucijske poti in ugotavljajo potencialne nevarnosti zaradi razlik med povpraševanjem in omejitv v proizvodnih zmogljivostih (Lovelock in Wright 2002, str. 23). Tudi javna uprava mora posvečati pozornost izvedbi storitvenih procesov, ki so usmerjeni k uporabnikom in imajo vpliv na uporabnikovo oceno kakovosti izvedenih storitev. Za storitve javne uprave velja, da so prilagojene posameznikom ali posameznim skupinam uporabnikov.

Povzamemo lahko tri glavne značilnosti, ki so skupne storitveni dejavnosti:

- storitve so procesi, ki so bolj sestavljeni iz dejavnosti kot iz stvari;
- storitve so vsaj do neke mere proizvedene in uporabljene simultano;
- uporabnik vsaj do neke mere sodeluje pri procesu proizvodnje storitev.

3.2.1 Zagotavljanje javnih storitev na primeru knjižnic

Primer javnih storitev so tudi knjižnice. Opisani primer izvajanja storitev lahko razširimo tudi na ostala področja delovanja javne uprave. Avtorja Podbrežnik in Bojnec (2014, str. 55) navajata, da večina procesov, ki so povezani z dostopom in uporabo knjižnične zbirke, je standardiziranih in tudi delno ali v celoti avtomatiziranih. Knjižnice, ki so posrednice med uporabniki in med založniki, drugimi dobavitelji knjižničnega gradiva ter lastniki pravic uporabe podatkovnih zbirk in informacijskih virov, so vključene v zaključen in ponavljajoč proces snovanja uporabe informacijskih virov (Lancaster, 1977, str. 5).

Knjižnice so torej organizacije, ki gradijo in ohranjajo knjižnično zbirko, so zakladnice informacijskih virov, s katerimi želijo zadovoljiti najširše informacijske potrebe svojih uporabnikov. Že dolgo pa knjižnice niso več prostor, ki ga uporabniki obišejo, ko si želijo izbrati, si sposoditi ali kar v knjižnici prebrati iskano gradivo. Sedaj obstaja vrsta distribucijskih poti, s katerimi lahko uporabniki dostopajo do storitev, ki so povezane z uporabo knjižnične zbirke ali z izobraževalnimi vsebinami (Weingand, 1994, str. 17). Ko v splošnih knjižnicah načrtujejo in se odločajo o distribucijskih poteh, s katerimi bodo dosegle uporabnike svojih storitev, morajo biti pozorne na vrsto dejavnikov: število in vrsto posrednikov, število in lokacijo dostopnih mest, čas dostopa do storitev in kakovost storitev. Najbolj pomembno pa je, da zagotovijo dostop do storitev različnim ciljnim skupinam že aktivnih uporabnikov in približajo storitve tudi vsem potencialnim uporabnikom, pri tem pa upoštevajo vse družbene, ekonomske in tehnološke spremembe v lokalnem okolju (Weingand 1994, str. 18). Tako dostop do knjižnične zbirke in njena uporaba nista več omejena na knjižnično zgradbo, pač pa knjižnice dostopajo do svojih uporabnikov preko bibliobusov in izposojevališč premičnih knjižnih zbirk, z oblikovanjem bralnih skupin izven njenega sedeža, razvijajo pa tudi storitve, ki omogočajo uporabo knjižnične zbirke vsem, ki zaradi bolezni ali drugih omejitev ne morejo dostopati do knjižnice. Ne smemo pozabiti, da morajo biti javne storitve dostopne vsem državljanom. Zato pri načrtovanju ne smemo pozabiti na bolne, gibalno ovirane, matere z majhnimi otroki in druge manj zastopane skupine ljudi.

Knjižnice vedno bolj poudarjajo elektronske distribucijske poti, ki omogočajo oddaljeni dostop do knjižnične zbirke in njene uporabe štiriindvajset ur na dan, vseh sedem dni v tednu, torej v času in na kraju, ki si ga uporabniki sami izberejo in je povezan z njihovim življenjskim stilom. Hoffman in Bateson (2006) poudarjata, da je neotipljivost storitev tista značilna razlika med izdelki in storitvami, iz katere izhajajo tudi vse druge značilnosti, menita pa tudi, da so storitve neotipljive tako fizično kot tudi razumsko. Fizična neotipljivost pomeni, da storitve nimajo nobenih oprijemljivih značilnosti in jih zato pred nakupom ali uporabo ne moremo jasno zaznati

s čutili ali jih preizkusiti, razumska neotipljivost pa pomeni, da storitve ni mogoče enostavno opredeliti, jih formulirati, razumeti in jih z razumom uokviriti. Nasprotno pa imajo fizični izdelki otipljive lastnosti, zato jih pred nakupom lahko preizkusimo in zaznamo z vsaj enim od čutov.

3.2.2 Menedžment učinkovitosti storitev v javnem sektorju

Tudi Zeithamlova in Bitnerjeva (2003, str. 33) menita, da je zaznavanje storitev možno le na osnovi simboličnih predstav, ki jih pripisujemo storitvam s pomočjo izkušenj z enakimi ali podobnimi procesi iz preteklosti, saj so storitve dejanja, aktivnosti in procesi, ki jih vnaprej, pred njihovo izvedbo, ni mogoče zaznati s čutili. Uporabo določenih storitev nam lahko priporočijo drugi ljudje, lahko pa jih zaznamo s pomočjo otipljivih sestavnih elementov teh procesov. Ustvarjanje simboličnih predstav o storitvah omogočajo različni posredniki. To so lahko fizični izdelki, zaradi katerih se storitve izvedejo, ali ljudje, ki so udeleženi v storitvenem procesu. Storitvena organizacija, ki želi biti uspešna in želi svoje storitve narediti čim bolj otipljive, usmeri svojo strategijo poslovanja v naslednje dejavnike; kraj (fizično okolje, v katerem se storitev izvaja), zaposleni (usposobljenost, urejenost, vljudnost in spoštljivost osebja storitvene organizacije v odnosu do uporabnikov), oprema, komunikacijsko gradivo (predstavlja organizacijo in njeno storitev), simboli (predstavljajo organizacijo v javnosti, kažejo na moč, veljavo in uspešnost). Zato je za ponudnike storitev pomembno, da poskrbijo za fizične dokaze o storitvi, da abstraktni ponudbi storitev dodajo dokaze, ki so povezani z opredmetenimi elementi storitev (Kotler in sod., 1999, str. 105).

Manj je na voljo fizičnih dokazov, bolj je storitev neotipljiva, tem bolj so uporabniki negotovi, občutijo visoko stopnjo tveganja, imajo težave z ocenjevanjem konkurenčnih storitev, poudarjajo pomen osebnih virov informacij in poudarjajo ceno kot osnovo za določanje kakovosti. Zato mora vodstvo storitvene organizacije zmanjševati kompleksnost storitev, poudarjati otipljive lastnosti, pospeševati ustna priporočila in se usmerjati na kakovost izvedbe storitev (Palmer, 2003, str. 599).

Tudi knjižnične izobraževalne storitve in storitve, ki so povezane z dostopom in uporabo knjižnične zbirke, ne obstajajo v fizični obliki, zato jih uporabniki ne morejo ovrednotiti pred njihovo izvedbo. Negotovost uporabnikov se zmanjša že na osnovi knjižničnega prostora in opreme, knjižničnega osebja, komunikacijskega gradiva in simbolov. Oblikovanje lokacije knjižnice in prostorov v knjižnici ima odločilen vpliv na vzdušje v storitvenem okolju. Lovelock in sod., (1999, str. 55) omenjajo, da imajo fizični dokazi o vzdušju v storitvenem okolju tudi odločilen vpliv na vtise, ki si jih ustvarijo uporabniki o sami storitvi in o celotni storitveni organizaciji, vplivajo pa tudi na njihovo nakupno ravnanje, saj se preko njih prenašajo določena

sporočila, vzpodbuja ali povečuje zanimanje za storitve in opozarja na prednosti, ki naj bi jih imela storitvena organizacija v primerjavi s svojo konkurenco. Gill (2001, str. 7) poudarja pomen načrtovanja in oblikovanja fizičnih dokazov in podobe knjižnice, s katerimi se zmanjšuje abstraktnost ponudbe knjižničnih storitev, uporabnikom pa omogočajo, da pridejo do ustreznih sklepov o kakovosti izvedenih storitev. Zato ima knjižnica, kot stavbna konstrukcija v prostoru, njena arhitekturna zasnova, oblikovanje njene zunanosti in notranosti, pomembno vlogo pri oblikovanju fizičnih dokazov o knjižničnih storitvah. Njena zasnova mora biti prilagojena značilnostim knjižničnih storitev, načrtovana mora biti tudi dovolj fleksibilno, da se prilagaja novim in spreminjajočim se storitvam. Izjemnega pomena sta njena lokacija v bližini drugih javnih dejavnosti in fizična dostopnost vsem potencialnim uporabnikom v lokalni skupnosti.

Storitve so obstojne v času njihovega izvajanja in uporabe, njihov obstoj preneha v trenutku, ko so izvedene, zato jih storitvene organizacije ne morejo hraniti, jih ustvarjati na zalogo, uporabniki pa jih ne morejo preprodajati ali pa jih preprosto vrniti, če s storitvijo niso zadovoljni (Zeithaml in Bitner, 2003, str. 33). Stopnja minljivosti, to je hkratnega nastajanja in njihovega izginjanja, narašča s stopnjo neotipljivosti storitev, čim višja je stopnja neotipljivosti, težje je storitve shraniti (Kasper in sod., 1999, str. 56). Minljivost storitev ni problem, če je povpraševanje stalno, saj takrat lahko vnaprej zagotovimo potrebne vire za izvedbo storitev, kadar pa se povpraševanje spreminja, nastanejo težave, saj storitve ni mogoče izvajati na zalogo, zato je zelo pomembno, da se povpraševanje napoveduje, potrebni viri pa načrtujejo (Kotler in sod., 1999, str. 154). Hoffman in Bateson (2006, str. 13) sta mnenja, da je lahko zgolj naključje, če se izravna povpraševanje in izvedba ter dobava storitev, saj je povpraševanje po storitvah časovno nepredvidljivo, lahko se ga zgolj ugiba, redko pa se ga lahko natančno določi. Zato storitvene organizacije razvijajo in vodijo vrsto strategij, s katerimi iščejo ravnotežje med povpraševanjem uporabnikov in izvedbo storitev.

Kotler in sod. (1999, str. 156) svetujejo storitvenim organizacijam, da na strani povpraševanja organizirajo sisteme rezervacij, ki omogočajo boljši pregled nad povpraševanjem in hitrejšo odzivnost na povečano povpraševanje, za spodbujanje povpraševanja zunaj konic pa predlagajo dopolnilne storitve in uvedbo diferenciranih cen. Na strani ponudbe pa predlagajo, da naj organizacije vzpodbujajo večje sodelovanje med zaposlenimi in uporabniki, izboljšajo organizacijo izvajanja opravil v času konic in povečajo fleksibilnost zaposlovanja. Tudi za javne storitve velja, da so obstojne v času njihovega izvajanja in uporabe, zato morajo tudi javne ustanove usklajevati ponudbo svojih storitev s povpraševanjem po njih. Javne ustanove, ki želijo ustreči željam in potrebam svojih uporabnikov, morajo zagotoviti, da so jim storitve na

voljo, ko jih potrebujejo, in so tudi pravočasno izvedene. To je povezano s časom in hitrostjo izvedbe storitev, pomembno pa je tudi hitro reševanje morebitnih težav, ki nastanejo med procesom izvedbe storitev.

Zamude pri uresničevanju želja in potreb uporabnikov so lahko posledica neustrezne organizacije dela v obdobjih povečanega povpraševanja, ko primanjkuje delovnega osebja in je to tudi preobremenjeno (Hernon in Altman, 1996, str. 22). Zato morajo javne organizacije posebno pozornost posvetiti povečanemu povpraševanju v popoldanskih urah, ob sobotah in pred prazniki, obdobja z zmanjšanim povpraševanjem pa izkoristijo za povečano ponudbo nadomestnih storitev.

Lovelock in Wright (2002, str. 54) navajata primere storitev, kjer obstaja formalna povezanost med storitvenimi organizacijami in njihovimi uporabniki. Tako so nekatere storitve vezane na člansko razmerje uporabnikov s storitveno organizacijo, ki tako lahko spremlja svoje uporabnike tudi v daljšem časovnem obdobju. Storitvene organizacije, ki se s svojimi uporabniki ne morejo formalno povezati na predstavljen način, iščejo druge proaktivne načine, oblikujejo podatkovne baze z imeni in naslovi, pripravljajo posebne ponudbe, oblikujejo uporabniške račune za dostope na svoje domače spletne strani, s čimer se trudijo oblikovati dolgoročna razmerja s svojimi uporabniki.

Vodeb in sod. (2010, str. 32) poudarjajo, da imajo uporabniki slovenskih splošnih knjižnic pravico do brezplačnih osnovnih storitev, kot so dostop do knjižničnega gradiva, njegova uporaba v prostorih knjižnice, izposoja v čitalnice in na dom, posredovanje informacij o gradivu in iz gradiva, informiranje uporabnikov, usposabljanje uporabnikov, uporaba elektronske pošte in prost vstop na prireditve, vendar so določene storitve dostopne le članom. Razlogi za omejitev dostopa na člane, pri čemer knjižnica lahko postavi kot pogoj za uporabo te storitve plačilo članstva ali vpisnine, ki so ga določene uporabniške skupine oproščene, so zagotavljanje sledljivosti izposojenega gradiva, obnavljanje poškodovanega gradiva itd.

3.2.3 Neločljivost storitev

Za storitve je značilno, drugače kot pri izdelkih, ki se proizvedejo, skladiščijo, prodajo in porabijo, da se najprej prodajo, nato pa hkrati izvedejo in porabijo. Hoffman in Bateson (2006, str. 55) navajata, da neločljivost storitev prinaša številne izzive, te je potrebno razumeti in nanje ustrezno reagirati in se nanašajo na; prvič, fizično prisotnost izvajalca storitve pri izvedbi storitve. Pri mnogih storitvah mora biti izvajalec med izvajanjem storitve fizično prisoten, kar je eden od oprijemljivih elementov storitve, ki je podlaga za uporabnikovo ocenjevanje storitve. Uporabniki ocenjujejo izgled, komunikacijske sposobnosti in odnos izvajalcev storitve kot tudi fizično okolje, v katerem poteka storitev, kar pomembno vpliva na njegovo ocenjevanje

storitev. Vsak stik med izvajalcem in uporabnikom, običajno med njimi nastane večje število stikov, vpliva na uporabnikovo zaznavanje storitve, s tem pa vpliva tudi na njegovo zadovoljstvo. Izvajalci storitve s svojim vedenjem in čustvovanjem ne vplivajo samo na uporabnikove izkušnje s storitvami, pač pa tudi na druge zaposlene, zato je potrebna pravilna izbira in usposabljanje osebja, poleg tega pa je potrebno zaposlene obravnavati kot notranje uporabnike. Drugič, vključenost uporabnika v proces izvedbe storitve. Uporabniki so lahko v različni meri vključeni v proces storitve. Izvajanje nekaterih storitev, tudi knjižničnih, je izvedljivo samo, če so v proces izvedbe vključeni tudi uporabniki, pri nekaterih drugih storitvah pa zadostuje prisotnost uporabnika na začetku in ob koncu izvedbe storitve, v določenih primerih pa zadostuje le miselna prisotnost uporabnikov. Za uporabnike javnih storitev, ki so v izvajanje storitve ves čas vključeni, so kakovost tega procesa kot tudi izidi procesa zelo pomembni, saj so končni rezultati procesa in zadovoljstvo z izvedenimi storitvami odvisni tudi od njih samih. Tretjič, vključenost drugih uporabnikov v proces izvajanja storitve. Med izvajanjem storitve so uporabniki pogosto v medsebojnem stiku in tako medsebojno vplivajo na doživljanje storitve. Izkušnje drugih uporabnikov so lahko pozitivne ali negativne, kakšne so njihove izkušnje, je odvisno od storitvene organizacije, ki je lahko ali pa ni pripravljena na učinkovito upravljanje različnih skupin uporabnikov z različnimi potrebami okviru iste storitve. Lovelock in sod. (1999, str. 45) navajajo, da se med uporabniki storitev in storitveno organizacijo lahko razvijejo povezave, ki so lahko:

- visoko intenzivne: uporabnik osebno obišče prostore storitvene organizacije, ostane tam ves čas, ko poteka storitveni proces in ima neposredne stike z zaposlenimi;
- srednje intenzivne: uporabnik obišče prostore storitvene organizacije, vendar je malo ali pa sploh ni prisoten med potekom storitvenega procesa;
- nizko intenzivne: uporabnik ima malo ali nič osebnih stikov z zaposlenimi, namesto njih uporablja elektronske in fizične distribucijske kanale.

Za večino javnih storitev, izjema so storitve z oddaljenim dostopom preko telekomunikacijskih omrežij in interneta, velja, da potekajo intenzivni osebni stiki med uporabniki in zaposlenimi, saj uporabniki osebno obiščejo prostore javnih ustanov, ostanejo v ustanovi večino časa, ko poteka storitveni proces (svetovanje, posredovanje informacij, uporaba interneta, obisk prireditelj, izobraževalne storitve) ter so z osebjem v neposrednih stikih. Narava teh stikov pa močno vpliva na zaznavanje kakovosti storitev s strani uporabnikov, ki kakovost prejetih storitev pogosto ocenjujejo na podlagi osebja, ki storitve izvajajo. Zato morajo biti zaposleni v storitveni organizaciji, ki so v neposrednem osebnem stiku z uporabniki, ne samo strokovno usposobljeni za izvajanje storitev, pač pa morajo obvladovati tudi komunikacijske spretnosti za

delo z uporabniki. Prav sposobnost komuniciranja pomembno vpliva na kakovost njihovega medsebojnega odnosa, vpliva pa tudi na uporabnikovo odločitev, da bo tudi v prihodnje uporabljal ponujene storitve in kako pogosto jih bo uporabljal. Hernon in Altman (1998, str. 8) poudarjajo, da morajo organizacije v javni upravi namenjati pozornost izobraževanju, usposabljanju in motiviranju svojih zaposlenih, zlasti tistih, ki so v neposrednem stiku z uporabniki. Komunikacijske sposobnosti osebja storitvene organizacije, njihovo razumevanje medosebnih odnosov ter njihova strokovna in tehnična usposobljenost zagotavlja uspešno izvajanje storitev in zadovoljstvo uporabnikov ter tako pomembno prispeva k utrjevanju ali izboljševanju ugleda organizacije.

Hoffman in Bateson (2006, str. 23), ki navajata vrsto strategij za zmanjšanje vpliva neločljivosti storitev, poleg zaposlovanja in usposabljanja zaposlenih, da znajo ustrezno ravnati z uporabniki in njihovimi potrebami, poudarjata tudi pomen učinkovitega upravljanja z uporabniki. Navajata ukrepe, s katerim se lahko odpravi potreba številnih uporabnikov, da so fizično prisotni med izvedbo storitev. S tem se zmanjšuje neposreden vpliv uporabnikov na poslovanje storitvene organizacije, s čimer se poveča njena učinkovitost. Razvoj novih informacijskih tehnologij tudi v javnih ustanovah zmanjšuje neposreden vpliv uporabnikov na njihovo poslovanje. Sedaj lahko uporabniki sami izvajajo večino storitev, ki so povezane z dostopom in uporabo informacijskih virov, nekatere storitve so mogoče tudi samo z oddaljenim dostopom, torej brez osebne stika z osebjem. Vseeno pa vpliva človeškega faktorja ne glede na njegov delež, ne smemo podcenjevati, zato ostaja vodenje človeških virov pomemben del celovitega vodenja v javnem sektorju. Tudi ni dovolj, da so z uporabo nove tehnološke opreme seznanjeni zgolj delavci, javni sektor mora tudi uporabnike usposobiti za uporabo teh storitev, saj le tako lahko prepreči nezadovoljstvo uporabnikov zaradi neustrezne rabe novih tehnologij (Podbrežnik in Bojnec, 2014, str. 99).

3.2.4 Spremenljivost storitev

Ker so storitve dejanja, aktivnosti in procesi, ki zahtevajo večjo ali manjšo prisotnost ljudi in njihovo medsebojno sodelovanje, niti dve storitvi nista povsem enaki. Kakovost storitev se spreminja, kar je odvisno od tega, kdo jo izvaja, kje se jo izvaja in kdaj se jo izvaja, saj se delovanje ljudi, ki izvajajo storitve, spreminja, prav tako pa tudi posamezni uporabniki različno zaznavajo isto vrsto storitve in njeno kakovost. Spremenljivost storitev je rezultat človeških interakcij, zato storitvena organizacija ne more v celoti nadzorovati izvedbe posamezne storitve, saj je njena izvedba odvisna od številnih dejavnikov, in zato tudi ne more zagotoviti, da bo raven njene kakovosti kot je bilo obljubljeno in je bilo načrtovano (Zeithaml in Bitner, 2003, str. 43).

Spremenljivost se tako nanaša na spreminjanje in nekonsistentnost posameznih standardov kakovosti storitev, kot so dobavljene uporabnikom (Hoffman in Bateson, 2006, str. 21). Glede na čas, okoliščine in ljudi, opravljajo različni izvajalci iste storitve drugače in celo isti zaposleni bodo opravili isto storitev z različno ravniyo kakovosti. Spremenljivost je torej predvsem posledica človeških dejavnikov, vključenih v proces proizvodnje storitev, njihove dobave in uporabe – zaposlenih v storitveni organizaciji, uporabnikov storitev in drugih uporabnikov, ki so prisotni med izvajanjem storitev (Kurtz in Clow, 1998, str. 67). Spremenljivost dobavljenih storitev je tako tudi v knjižnicah, ob različnem času izvedbe storitve, ob različnih izvajalcih iste storitve, pri različnih ali istih uporabnikih in ob prisotnosti drugih uporabnikov, lahko posledica fizičnega stanja, osebnosti, odnosa in vedenja ponudnikov storitev.

Hoffman in Bateson (2006, str. 45) navajata, da spreminljivost povzroča težave pri trženju storitev, saj jih je težko standardizirati in vzpostaviti ustrezno kontrolo kakovosti. Ker so kakovost storitev in zadovoljstvo uporabnikov odvisni od sposobnosti, motivacije in pripravljenost osebja, da dosledno zadovoljijo potrebe svojih uporabnikov, spreminljivost storitev vpliva tudi na usklajenost njihovega izvajanja in produktivnost storitvene organizacije. Hoffman in Bateson (2006, str. 21) predlagata storitvenim organizacijam, da izvedbo osebne storitve, jih prilagodijo potrebam in željam posameznih uporabnikov ali pa jih do določene mere poenotijo, uvedejo določeno stopnjo standardizacije. Osebna storitev je povezana z ustreznim izborom, usposabljanjem in motivacijo storitvenega osebja, povezana pa je tudi z interesom in pripravljenostjo uporabnikov, da se odločijo za nakup njima prilagojenih storitev. Zhan and Zhang (2006, str. 345) sta zapisala, da organizacije javnega sektorja niso namenjene ljudem, ki v njih delajo, pač pa ljudem, ki jim nudijo storitve. Zato morajo te organizacije sprejeti, da uporabniki odločajo o njihovem poslanstvu in njihovi profesionalni vrednosti, saj so kakovostne javne storitve samo tiste, ki jih uporabniki želijo in potrebujejo, ne pa tiste, za katere javni sektor meni, da jih uporabniki potrebujejo in so za njih primerne. Zato morajo žarišče svojega delovanja premakniti od notranjih procesov in sistemov na ljudi, na svoje uporabnike in svoje zaposlene. To spoznanje je pomembno za prihodnost javnega sektorja, saj so si, kot ugotavljata Hoffman in Bateson (2006, str. 45), organizacije v določeni storitveni panogi vse bolj podobne. Če primerjamo tehnično kakovost izvedenih storitev, se med seboj lahko ločijo le po tem, kako določeno storitev opravijo. Kako je neka storitev opravljena, pa v največji meri vplivajo zaposleni s svojim znanjem in odnosom do dela v storitveni organizaciji. Za mnoge storitvene organizacije lahko rečemo, da so njihovi produkti kar njihovi zaposleni, saj so v določenih primerih prav zaposleni za uporabnike edini vidni element izvedene storitve.

Javni sektor lahko uspešno premakne žarišče svojega delovanja z usposabljanjem in vodenjem svojih zaposlenih. To je še posebej pomembno za kontaktno osebje, ki ima povezovalno vlogo med uporabniki in storitveno organizacijo, saj predstavljajo storitveno organizacijo, so ves čas v medosebni povezavi z uporabniki njenih storitev, hkrati pa za organizacijo predstavljajo pomemben vir povratnih informacij o uporabnikih. Informacije o uporabnikih so pomembne tako za kontaktno osebje kot tudi za vodstvo storitvene organizacije. Kontaktno osebje tako lahko bolje razume in se prilagaja pričakovanjem, željam in potrebam uporabnikov, za vodstva storitvenih organizacij pa je poznavanje uporabnikov, ki ga pridobijo na temelju zaupanja in odprte komunikacije s kontaktnim osebjem, podlaga za sprejemanje odločitev (Hoffman in Bateson, 2006, str. 45).

Brophy (2004, str. 23) ugotavlja, da tudi vodstva v organizacijah javnega sektorja pogosto navajajo, da je osebje njihov največji kapital, zato je pomembno, da so tudi zaposleni del procesa merjenja uspešnosti v organizaciji. Takšnega ocenjevanja pa se je treba lotiti z največjo občutljivostjo, da zaposleni ne čutijo, da so na preizkušnji, saj skoraj vedno velja, da za nedoseganje pričakovanih rezultatov ni kriva njihova nesposobnost, pač pa pomanjkljivo usposabljanje in slabo vodenje. Zato mora kontaktno osebje imeti psihične in fizične sposobnosti, obvladovati mora komunikacijske veščine in reševati konfliktna situacija. Poleg tega mora biti sposobno, da se neprestano odloča med ravni produktivnosti pri opravljanju storitve in ravni njene kakovosti. Njihova nepravilna presoja vodi v odločitve, ki vodijo do nižje ravni zaznane kakovosti storitev, zmanjšuje se zadovoljstvo uporabnikov z opravljenimi storitvami, kar posledično vpliva na poslovno uspešnost storitvene organizacije (Hoffman in Bateson, 2006, str. 45).

Kotler in sod. (1999, str. 110) predlagajo, da storitvene organizacije spremljajo zadovoljstvo svojih uporabnikov s pomočjo sistema priporočil in pritožb, ki pomagajo odkrivati in popravljati slabe storitve. Brophy in Coulling (1996, str. 33) umeščata sistem priporočil in pritožb med tehnike ugotavljanja in merjenja zadovoljstva uporabnikov, notranjih in zunanjih, ki ga priporočata v uporabo tudi knjižnicam, saj se je v različnih storitvenih organizacijah izkazala njegova uporabnost. Opozarjata pa, da mnogo uporabnikov ni pripravljenih, da bi pritožbe in priporočila oddali v pisni obliki, ker ne želijo razkriti svoje identitete ali pa preprosto menijo, da so njihove pritožbe tako nepomembne, da bi jih zapisali, čeprav so izkušnje pokazale, da so pogosto prav ta njihova priporočila in pritožbe razlog, da odhajajo iz knjižnic nezadovoljni. Hernon in Altman (1998, str. 38) sicer menita, da so zapisi potrebni zaradi nadaljnje obravnave, vendar sta prepričana, da se lahko zbiranje priporočil poenostavi, saj lahko tudi knjižnično osebje zapiše ustna sporočila uporabnikov kot tudi lahko zabeležijo telefonska

sporočila ali elektronsko pošto. Pomembno je zgoj to, da imajo uporabniki možnost enostavnega sporočanja priporočil in pritožb, saj so namenjena izboljšavam in napredku v storitveni organizaciji. Pomembno pa je tudi, da uporabniki dobijo prijazne in hitre odgovore na podana priporočila in pritožbe, saj to povečuje njihovo zvestobo storitveni organizaciji.

Brophy in Coulling (1996, str. 45) knjižnicam tudi priporočata notranji sistem priporočil, ki je sicer izjemno učinkovit v mnogih industrijskih podjetjih. Nadalje ugotavljata, da je notranji sistem priporočil uspešen, če zaposleni ponotranjijo cilje svoje organizacije in so tudi njihova priporočila usklajena s temi cilji, če se priporočila izvedejo brez nepotrebnih razprav in dolgotrajnih analiz, če je sistem priporočil del sistema nagrajevanja in notranjega obveščanja. Kotler in sod. (1999, str. 151) standardizacijo posameznih storitev povezujejo tudi z avtomatizacijo posameznih faz storitvenega procesa.

3.2.5 Storitve so ekonomske aktivnosti

Lovelock (2001, str. 45) je storitve opredelil kot ekonomske aktivnosti, ki oblikujejo vrednost, saj uporabnikom ob določenem času in na določenem kraju zagotavljajo ugodnosti in povzročijo želeno spremembo v korist prejemnika storitve. Avtor v nadaljevanju navaja, da je rast storitvenega sektorja gospodarstva v vzponu, da so storitve v splošnem podvržene razgibanim spremembam, kar je posledica:

- političnih dejavnikov: spreminjanje gospodarske ureditve pod vplivom lokalnih, regionalnih ali nacionalnih oblasti oziroma mednarodnih dogovorov (spremembe predpisov, privatizacija, nova pravila, ki ščitijo uporabnike, zaposlene in okolje, dogovori o trgovanju s storitvami);
- socialnih dejavnikov: socialne spremembe, to so večanje pričakovanj potrošnikov, večanje socialnih razlik, spremembe v prostem času, nove komunikacijske tehnologije, migracije;
- ekonomskih dejavnikov: spremembe na poslovnem področju (proizvodna podjetja ustvarjajo dodano vrednost na osnovi storitev in prodaje storitev, več strateških povezovanj, spremembe v odnosu do kakovosti, poudarek na stroškovni učinkovitosti ter produktivnosti);
- tehnoloških dejavnikov: razvoj informacijskih tehnologij (naslonitev poslovanja na računalniško in telekomunikacijsko podporo, zmogljivejša programska oprema, prehod poslovanja v spletno okolje, tehnološke inovacije);
- internacionalizacije: vse večje število gospodarskih dejavnikov posluje v širšem mednarodnem okolju in se združuje v mednarodne integracije.

Tudi za slovenski javni sektor, ki delujejo v sicer izrazito lokalnem okolju, lahko rečemo, da je v obdobju zadnjih deset let doživel določeno rast in je podvržen stalnim spremembam, ki jih povzročajo dejavniki politične, ekonomske, socialne in tehnološke narave. Javni sektor pozna večina držav, ne glede na politični in gospodarski sistem, in je nastal kot posledica zadovoljevanja čistih potreb skupnosti in posameznih potreb, kjer tržni mehanizmi ne delujejo. Javni sektor, ki je financiran iz proračunskih virov, svoja sredstva namenja za zaščito javnih koristi in zadovoljevanje javnega interesa. Javna korist so pravno zavarovane dobrine, ki jih je zakon opredelil kot take (javni red, javna varnost), javni interes (splošni ali družbeni interes) pa pomeni način zadovoljevanja družbenih potreb, ki jih posameznik prepozna kot svoje in jih po mnenju družbe najbolj racionalno zagotavlja država (Ferfila, 2011, str. 97).

3.2.6 Razvoj storitvene družbe

Različne družbe, kot sta npr. agrarna ali industrijska, poimenujemo po dejavnostih, ki najbolj prispevajo k družbenemu proizvodu, ali po sektorjih, v katerih je zaposlenih največ ljudi. Vse te družbe se razvijajo, vendar prej ali slej dosežejo vrhunec, ko z dejavnostjo, ki jo opravljajo, ne morejo več preseči dosežene stopnje družbenega proizvoda ali dodane vrednosti. Pokazalo se je, da se agrarne družbe ne morejo prebiti preko 500–700 evrov BDP na prebivalca, industrijske pa so dosegle svojo mejo nekje med 22.000 do 40.000 evrov (slika 4) (Bavec in Manzin, 2011).

Seveda se zastavi vprašanje, katera razvojna trajektorija (Slika 4) po industrijski družbi bi omogočila bistveno preseganje današnjega BDP. Vse kaže, da je to prehod v storitveno družbo, katere prva faza je informacijska družba, v kateri je možno z informacijskimi dejavnostmi v najširšem pomenu besede (lahko so samostojne ali pa v funkciji industrijske proizvodnje in raznih storitev) preseči 100.000 evrov na prebivalca. V prihajajoči novi generaciji, Y generaciji, se postavlja vprašanje ali je storitvena družba še tista, ki lahko preseže mejo 120.000 evrov in ali je višina BDP ciljni element zadovoljstva prebivalcev.

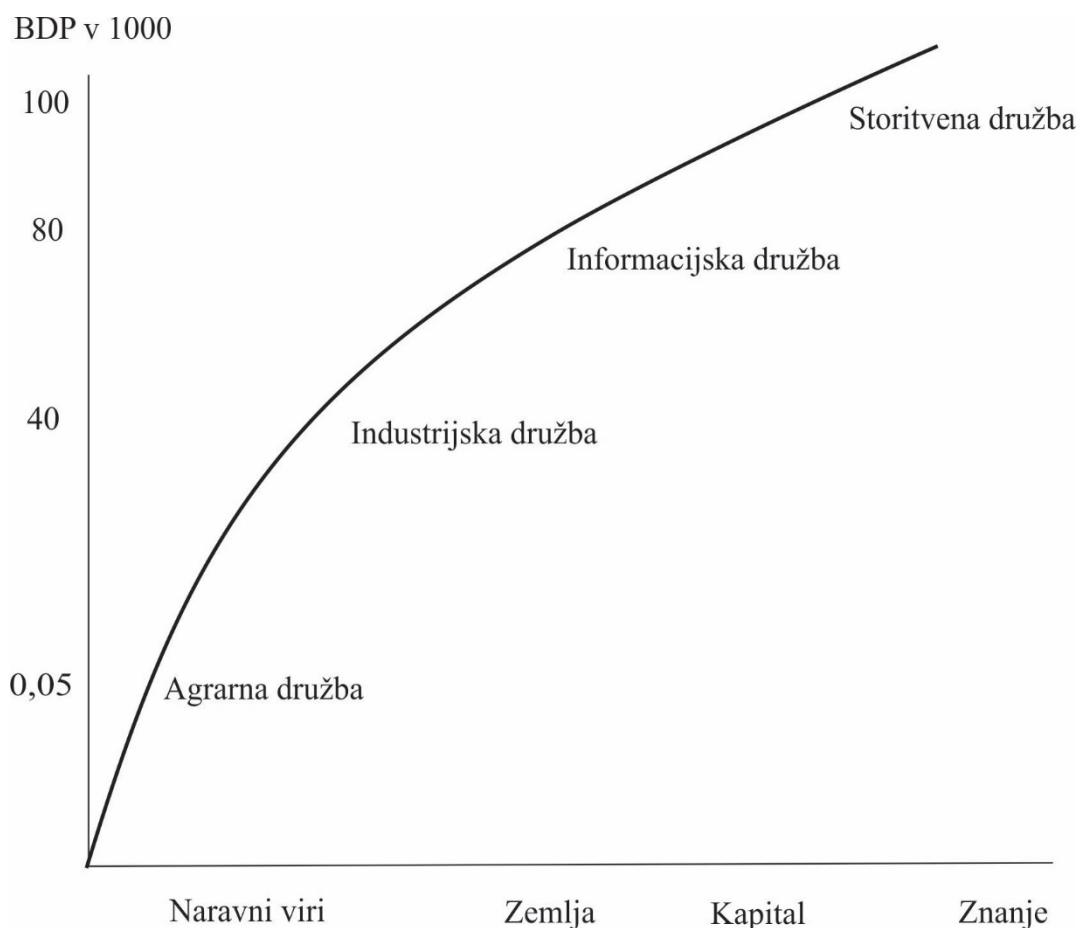
Celotno obdobje industrijske revolucije je bilo zaznamovano z idejo, da imajo ekonomsko uporabnost izključno fizični predmeti. Storitveni sektor je torej predstavljal neproduktivni ostanek. Danes se s temi trditvami ne moremo več strinjati. Pomen storitvenega sektorja, merjen z deležem zaposlenih in dodane vrednosti, je v dvajsetem stoletju hitro naraščal in ob koncu stoletja je ta sektor v vseh razvitih tržnih gospodarstvih predstavljal največji del celotnega gospodarstva. V letu 2000 je v EU ustvaril 70 % celotne dodane vrednosti in zaposloval 69 % vseh zaposlenih, v Združenih državah Amerike (ZDA) je bil njegov delež še večji, na Japonskem pa je nekoliko zaostajal za povprečjem EU. Storitve torej v razvitih državah predstavljajo največji in naraščajoč gospodarski sektor, kar pomeni, da sta njihova

produktivnost in konkurenčnost bistvena elementa gospodarske rasti in blaginje. Poleg tega imajo storitve, ki se neposredno vežejo na proizvode oziroma proizvodnjo, pomembno vlogo tudi pri zagotavljanju konkurenčnosti in zaposlitvenega potenciala industrijskega sektorja. Nazadnje lahko omenimo tudi vse večjo mednarodno menjavo storitev, kar pomeni, da konkurenčnost storitev pomembno vpliva tudi na mednarodno konkurenčnost sodobnih gospodarstev. Zaradi tega je nujno potrebno izboljšati poznavanje storitvenega sektorja in zagotoviti sistematično spremljanje njegove konkurenčnosti, tako kot to počnemo za industrijski sektor.

Tehnološki napredek, predvsem hiter vzpon informacijsko-komunikacijske tehnologije, pa je omajal uporabnost zgornje opredelitve pri ločevanju med storitvami in ostalimi gospodarskimi dejavnostmi. Informacijsko-komunikacijska tehnologija je namreč omogočila, da so potrošniki vse več storitev lahko koristili tudi z zamikom, torej ne nujno v trenutku njihove proizvodnje, oziroma omogočila je materialno naravo storitev. Primer so računalniška programska oprema, zapisana na elektronskih nosilcih, kopije filmov, shranjene na video kasetah (Bavec in Manzin, 2011, str. 54). Značilnosti informacijske družbe so tehnologija, racionalnost, pragmatičnost, kapital in fizično udobje.

Globalizacija je povečala konkurenčne pritiske na podjetja v predelovalnih in drugih dejavnostih v državah z visokimi stroški delovne sile, strogimi okoljevarstvenimi predpisi in visokimi davčnimi stopnjami. Hkrati se je zaradi uporabe naprednih tehnologij povečala produktivnost, razvoj informacijske tehnologije pa je omogočil odprtje trgov za nove proizvode. Ti proizvodi so pomenili pravo revolucijo v posodobitvi proizvodnih procesov, istočasno pa so omogočili hitro rast storitvenega sektorja (Žakelj, 2004, str. 25). V Sloveniji je leta 2011 po podatkih Eurostata v kmetijstvu delalo 8,6 % vseh zaposlenih, v industriji in gradbeništvu 31,7 %, v tržnih storitvenih dejavnostih 35,8 %, v netržnih storitvenih dejavnostih pa 24 % (Gričar in sod., 2015, str. 55).

Slika 4: Razvojna trajektorija storitvene družbe



Vir: Bavec, C. in Manzin, M. (2011). Management virtualnih organizacij. Koper: UP, Fakulteta za management, str. 53.

Zanimive so nekoliko futuristične predpostavke, po katerih naj bi bila informacijska družba z informacijskimi storitvami le prvi korak v to novo storitveno družbo, ki bo trajal le nekaj desetletij. Takšne storitve imajo značilnosti proizvodov, saj en proizvajalec masovno proizvaja neko storitev za potrošnje. Lahko pa proizvajalec proizvede eno samo storitev, ki omogoča potrošnje velikega števila posameznikov. Primer je internetni dostop do slovarjev, enciklopedij, revij (Bavec in Manzin, 2011, str. 56). Značilnosti storitvene družbe: virtualnost, znanje, zaupanje, proti tradicionalizmu, globalizacija, timi in skupine. Katere storitve bodo prevladovale kasneje, pa lahko le ugibamo. V letu 2017 se nakazuje smer delitvene ekonomije ali tim »uberizacija«. V ospredje bodo prihajale nove, bolj povezane, socialne oblike družbe, kar gre pripisati predhodni informacijski družbi.

3.3 Opredelitev pojma javne storitve in javne dobrine

Kavčič in Smodej (2003, str. 12) opredeljujeta temeljni namen javnega sektorja kot: »Zagotavljanje javnih dobrin za prebivalstvo in služiti javnemu interesu.« Kaj je javna dobrina, pa so si mnenja avtorjev različna. Lastnosti, ki jih mora imeti javna dobrina je neizključljivost

iz uporabe (pomeni, da nobenega potencialnega uporabnika ni mogoče izključiti iz porabe, zato ni mogoče določiti cene dobrine) in nezmanjšljivost zaradi uporabe (pomeni, da uporaba s strani enega uporabnika, ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega uporabnika) (Kavčič in Smodej, 2003, str. 13).

Javna dobrina, kot jo definira ekonomska teorija (Holcombe, 2005, str. 53), ima vsaj eno od sledečih dveh značilnosti: prvič, ko je proizvedena, jo lahko uporabljajo dodatni uporabniki brez dodatnih stroškov, in drugič, da uporabnikov iz uporabe te dobrine ni moč izključiti. Javno dobrino torej oblikuje, predpisuje in proizvaja država. Javne dobrine postavlja na trg v obliki javnih storitev.

Javna storitev je storitev, ki je zagotovljena s strani vlade, da ljudje, ki živijo v njeni pristojnosti, bodisi neposredno (prek javnega sektorja) ali z njenim financiranjem preko privatnega sektorja zagotavljajo javne storitve. Izraz je povezan s socialnim konsenzom (običajno izražena z demokratičnimi volitvami), da bi morale biti določene storitve na voljo vsem, ne glede na dohodek. Tudi tam, kjer javne storitve niso izvajanje s strani javnega sektorja ali javno financirane iz družbenih in političnih razlogov, so običajno predmet regulacije. Regulacija se uporablja za večino gospodarskih sektorjev. Primeri izvajalcev javnih storitev so gasilci, policija, vojska, reševalci, univerze in javna uprava.

Kapitalistična družba temelji na zagotavljanju proizvodov 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 in Musgrave, 1989, str. 27). Razlogi za njegov obstoj segajo vse od potrebe po dostopnosti javnih dobrin (glede na načelo državljske pripadnosti in ne ekonomske moči) ter pokrivanja zunanjih javnih dobrin, do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (Ferfila, 2011, str. 43). 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 (Musgrave in Musgrave, 1989, str. 27). Nekatere dobrine oziroma storitve, ki jih trg ne more zagotavljati, optimalno vključujejo: izobraževanje, zakon in red, okoliške tematike, nacionalno varnost, cestno infrastrukturo, zdravstvo, socialni sistem, javni transport. Tržne nepopolnosti tako zadevajo javne dobrine, javne monopole in nepopolne informacije (Hughes, 2003, str. 76) ter pokrivanja eksternalitet javnih dobrin, do nadzorovanja nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo (Ferfila in Kovač, 2000, str. 42).

Javne dobrine je mogoče razdeliti glede na uporabnost in izključljivost, pri čemer poznamo (Lane, 1995, str. 74):

- 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 (ne-tekmovalne) 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 (Kranjec, 2003, str. 208). Opisano lastnost imenujemo ne-rivalstvo (ne-tekmovalnost). Lastnost javnih dobrin je tudi neizključljivost, kar pomeni, da je posameznika ali določeno skupino težko oziroma nemogoče izključiti od uživanja neke dobrine. Nekatere javne dobrine lahko troši vsak, ne glede na to, ali je neposredno 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 (2003, str. 74) tako govori o vprašanju pravičnosti (solidarnosti) nasproti učinkovitosti, ki je odvisno od družbenega konsenza o neki stvari (npr. v eni državi zdravstvo obravnavajo kot javno, v drugi pa kot privatno dobrino). Pri javnih dobrinah je mogoče govoriti tudi o takšnih, ki so socialno zaželene 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 (Ferfila in Kovač, 2000, str. 27). Obstoj 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.).

3.4 Storitve in kakovost v javnem sektorju

Kakovost opredelimo kot stopnjo, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje opredeljene zahteve oziroma uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja.

Oprelitev kakovosti kot stopnje, do katere so zadovoljene zahteve strank, pa je enaka opredelitvi pojma uspešnost. Učinkovitost kot notranje merilo uspešnosti lahko opredelimo kot gospodarnost uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank. Pojmi: kakovost, uspešnost, učinkovitost in gospodarnost so med seboj torej neločljivo povezani. Namen obstoja organizacij javne uprave je, da zagotavljajo *javne storitve*.

Kakovost pomeni različne stvari za različne ljudi, običajno pa je kakovost povezana s ceno ali stroški. V tehničnem smislu ima lahko dvojni pomen, in sicer se lahko nanaša na karakteristike proizvoda ali storitve, ki oblikujejo potrebne sposobnosti za zadovoljevanje naprej določenih ali pričakovanih potreb odjemalca ali pa se kakovost nanaša na proizvod ali storitev, ki je brez napak. Za kakovost lahko rečemo, da ima svojo vrednost, ceno in stroške. Ukvarjanje s stroški je zelo pomembno predvsem zato, ker zmanjševanje stroškov kakovosti pomeni povečevanje dobička brez povečanja obsega prodaje, brez nakupa nove opreme ali brez zaposlovanja novih delavcev. Zmanjšanje stroškov kakovosti v bistvu priložnost za doseganje večjega dobička (Crosby, 1979, str. 62).

Na kakovost in učinke izboljševanja kakovosti v organizaciji lahko pogledamo iz več zornih kotov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov. Vlada je s svojo upravo kot izvršilno vejo oblasti dejavnik z znatno močjo v družbi. Je monopolist na številnih področjih: od klasičnega monopola pri legitimni uporabi sile do moči, da nadzoruje družbo in zagotavlja storitve. Zato je posameznik do vlade in izvršilne oblasti v odvisnem položaju. Oosting (2003, str. 21) meni, da ozki koncept stranke za opis položaja posameznika ni primeren, saj ta nima svobode kupca na trgu. Vendar pa se je odnos med državo in državljani bistveno spremenil. Tako Pusić (1995, str. 52) na primer ugotavlja, da odnos državljanov do vlade in do javnega sektorja ni več odnos podložnikov do države.

Državljeni se glede na organizacije javnega sektorja pojavljajo v različnih vlogah: kot volivci, proizvajalci, potrošniki, uporabniki, pacienti in klienti. Vsaka vloga je specifično regulirana in v vsaki od njih državljani razpolagajo z zakonskimi sredstvi za uveljavitev oziroma ubranitev svojih interesov v zvezi z omejevanjem, kratenjem in drugimi zlorabami svojih pravic. Spremenjeni odnosi med organizacijami, ki zagotavljajo javne dobrine, in strankami uprave so zajeti v tabeli spodaj.

Tabela 2: Primeri različnih odnosov med strankami javne uprave in izvajalci storitev

Položaj strank uprave	Vrste storitev – položaj strank in izvajalcev storitev
-----------------------	--

Prejemnik pomoči	Na primer pomoč v primeru brezposelnosti. Stranka prejema denarno pomoč, od katere je odvisna in do katere ima pravico. Izvajalec storitve ima na tem področju monopol.
Porabnik	Na primer oskrba na domu. Stranka ima navadno nekaj možnosti pri izbiri med različnimi javnimi in zasebnimi izvajalci, vendar je od storitve zelo odvisna. Storitve se izvaja osebno (personalizirano).
Proizvajalec in porabnik	Na primer starši, ki se dejavno vključijo v delovanje šol, ki jih obiskujejo njihovi otroci, so zato v dveh vlogah: so porabniki storitev (otroci obiskujejo šolo) in proizvajalci (starši sodelujejo pri oblikovanju pogojev, dejavnosti šole idr.).
Uporabnik	Na primer javni parki. Stranka glede javne storitve sicer nima izbire, vendar od nje tudi ni odvisna. Storitve tudi ni osebna (personalizirana).
Kupec	Stranka storitev kupi, plača določeno ceno (pošta, telekomunikacije, transport idr.). Izvajalec storitve je pogosto monopolen, stopnja odvisnosti je navadno visoka.
Davkoplačevalec	Stranke imajo do davčnega urada jasne obveznosti, vendar pričakujejo storitev ali pomoč, ki jim bo pomagala pri izpolnjevanju teh obveznosti.
Subjekt in hkrati objekt zakonov in predpisov	Na primer varnostni, okoljski zakoni in predpisi. Stranka je subjekt inšpekcije, zakonodajnih in drugih predpisov ipd., ki imajo precejšen vpliv na njeno delovanje. Njene obveznosti so zakonsko opredeljene, vendar pričakuje primerne in sprotne dejavnosti predpisovalca.

Vir: Žurga G. (2006). *Kakovost in pravica do dobre uprave*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, str. 18; Shand, D. in Arnberg, M. (1996). *Background paper*. Paris: OECD, str. 5.

Crosby (1990, str. 16) opredeljuje kakovost kot skladnost z zahtevami. Ko so zahteve oziroma merila jasno opredeljena, lahko kakovost merimo in jo obvladujemo. Za merjenje kakovosti se po njegovem uporablja najstarejše in najbolj spoštovano merilo, to je denar. Denar se kaže v porabi za kritje stroškov kakovosti, ki jih delimo na tri skupine: stroški povezani s preprečevanjem napak, preverjanjem kakovosti in odpravljanje storjenih napak.

»Kakovost je zastonj. Ni darilo, vendar je prosto na razpolago. Tisto, kar je drago, so nekakovostne stvari - vse dejavnosti, ki so posledica tega, da posel ni opravljen pravilno že prvič« (Crosby, 1990, str. 1).

Iz navedene opredelitve izhaja, da je pomembno, da se vsaka organizacija pri svojem poslovanju zaveda pomembnosti vlaganja v kakovost in jo tudi maksimalno izkoristi, saj je prosto na razpolago, uporabiti mora le prave načine in sredstva za njeno zagotavljanje. »Kaj pomeni zagotavljanje kakovosti? Pripraviti ljudi do tega, da bolje opravljajo vse tiste koristne stvari, ki bi jih morali opraviti v vsakem primeru« (Crosby, 1990, str. 1). Ljudi pripravimo do tega, da bolje opravljajo svoje delo, tako da vodstvo svojim zaposlenim poda jasne informacije glede pravilnega razumevanja kakovosti, jim vzbudi interes, da se osebno zavzamejo in pripomorejo k izboljšanju izdelka ali storitve ter jim ponudi možnost sodelovanja in dajanja predlogov za izboljšanje dela, saj so zaposleni tisti, ki najbolj vedo, kje v procesu poslovanja nastajajo napake oz. nepravilnosti, ki jih na koncu procesa najbolj občuti končni, posledično nezadovoljen uporabnik.

Kakovost poslovanja v javnem sektorju se v veliki meri zagotavlja s predpisi, kot so Zakon o splošnem upravnem postopku, Uredba o upravnem poslovanju itd. Tako imenovana trda kakovost, ki je pojmovno skladna z zakonitostjo, se zagotavlja z nadzorom nad zakonitostjo delovanja javne uprave, ki ga izvajajo hierarhično nadrejeni organi, upravna inšpekcija, sodišča, Informacijski pooblaščenec, Računsko sodišče in drugi organi nadzora. Organizacija javne uprave, ki deluje skladno s predpisi, je po tej definiciji kakovosti uspešna organizacija (Virant, 2009, str. 71).

Vendar se v praksi le ni čisto tako, tudi organizacije v javni upravi se soočajo z vse zahtevnejšimi uporabniki, ki od njih zahtevajo, da so njihove storitve kakovostne, hitre in strokovne, zato morajo pri zagotavljanju kakovosti slediti zasebnemu sektorju, ki je konkurenčno naravnano in zato usmerjen v izboljševanje kakovosti poslovanja, saj se v nasprotnem primeru končni potrošniki ne bodo več odzivali na njihovo ponudbo.

Tako imenovana mehka kakovost v ožjem smislu pomeni skladnost delovanja z željami, pričakovanji uporabnikov, v širšem smislu pa skladnost delovanja s celovitim sistemom kazalnikov, razvitih posebej za namen ocenjevanja kakovosti. Organizacije javne uprave in širšega javnega sektorja niso podvržene tržnemu tekmovanju, zato je uporaba modelov za ocenjevanje in izboljševanje kakovosti poslovanja zanje še pomembnejša (Virant, 2009, str. 71).

Sodobne države si ne moremo predstavljati brez kakovostne javne uprave. Učinkovita in uspešna vlada uresničuje vse tisto, kar si želijo državljani - učinkovitost (to je racionalno porabo

proračunskih sredstev), kakovost (zagotavljanje pravih storitev ob pravem času in na pravem mestu, odzivnost, enakopravnost) in uspešnost (zagotavljanje svobode, miru in varnosti ter doseganje najpomembnejših ciljev). In vse to počne predvsem z javno upravo.

Kavčič in Smodej (2003, str. 40-41) delita javni sektor na javno upravo, znotraj katere delujeta državna uprava in lokalna samouprava, javne službe (gospodarske in negospodarske) in javna podjetja. Javna uprava se ukvarja z upravljanjem javnih zadev. Upravljanje srečamo v vsaki organizaciji, saj omogoča obstoj organizacije s procesom postavljanja in uresničevanjem ciljev organizacije. Poleg neposrednih organizacij javnega sektorja v javni sektor sodijo tudi organizacije, ki opravljajo storitve v javno dobro, npr. koncesionirani zasebni izobraževalni, zdravstveni, mladinski in drugi zavodi (Osnovna šola Montesori, Zavod sv. Stanislava, samostojni visokošolski zavodi, družinski zdravnik,...), če uporabljajo žig opredeljen z opravljanjem javne službe.

Kakovost je (še posebej v javnem sektorju) zelo subjektivna, neoprijemljiva, "mehka" zadeva" (Pečar, 2004, str. 235). Kakovost je v javnem sektorju težje oceniti kot v zasebnem sektorju. V zasebnem sektorju kupec nakup izdelka in opravljeno storitev plača s svojim denarjem, v javnem sektorju pa je plačnik storitve pogosto proračun oziroma lokalna uprava. Pri ocenjevanju javnih storitev se mora organizacija postaviti v vlogo kupca - uporabnika javnih storitev ter kritično presoditi predvsem ceno in druge značilnosti kakovosti in jih z skupaj z opaznanji neposrednega uporabnika združiti v celoto, da pridobi celovitejšo sliko kakovosti z vidika uporabnika (Pečar, 2004, str. 35). Cilj javne uprave naj bi bil izpolnjevati pričakovanja državljanov in ustvarjati čim več javni dobrin.

Razvoj na področju kakovosti se je v slovenski javni upravi pričel leta 1999, ko je v sklopu Ministrstva za notranje zadeve, takrat pristojnemu tudi za sistem javne uprave, pričel delovati Odbor za kakovost, katerega cilji so bili učinkovita, državljanu prijazna, prepoznavna in odgovorna državna uprava. V letu 2002 pa je kakovost postala eden od stebrov reforme slovenske uprave, ki je v ospredje postavljala usmerjenost k strankam, odgovornost organov javne uprave za rezultate in učinkovito delovanje s poudarkom na vlogi menedžmenta. Ustanovitev Ministrstva za javno upravo v letu 2004 je dalo dodaten zagon pri razvoju kakovosti, ki se je razširila tudi na poslovno odličnost, ki je dosegla javno upravo in celoten javni sektor (Žurga, 2009, str. 5).

Dosedanji razvoj na področju kakovosti in poslovne odličnosti v javni upravi potrjuje, da se odličnost javne uprave v Sloveniji uveljavlja kot cilj, kakovost pa kot ena njenih osrednjih vrednot. O kakovosti kot vrednoti govorimo zlasti takrat, kadar je ta vgrajena v vse delovanje organizacije in njenih zaposlenih, ki so ponotranjili načela kakovosti in poslovne odličnosti,

organizacija pa je vpeta v stalno učenje in krog nenehnega izboljševanja. Za uveljavitev kakovosti je potreben čas, kontinuiranost delovanja, ki vključuje stanovitnost namena in kredibilnost vodstva, ter dosledno napredovanje po poti majhnih korakov (Žurga, 2009, str. 5-6).

Od modelov odličnosti v javnih upravah v Evropski Uniji se najbolj uporablja Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (Common Assessment Framework – CAF), sledi mu evropski model odličnosti (European Foundation for Quality Management – EFQM). Uporabljajo se tudi modeli, ki so jih posamične države prevzele in/ali prilagodile, ali pa so razvile lastne modele odličnosti (Žurga, 2008, str. 13).

Model odličnosti EFQM omogoča zaposlenim razumeti povezave med vzroki in posledicami glede poslovanja organizacije in rezultati, ki jih dosega. Model je sestavljen iz treh medsebojno močno prepletenih komponent: osmih temeljnih načel, devetih meril (pet meril predstavlja dejavnike, ostala štiri merila pa se nanašajo na rezultate) in orodja RADAR (Results – Approaches – Deploy – Assess – Refine).

Logika RADAR je dinamični ocenjevalni okvir in močno managersko orodje, ki zagotavlja strukturiran pristop k spraševanju o uspešnosti delovanja organizacije. Logika RADAR v splošnem določa, da mora organizacija: v svoji strategiji določiti katere rezultate želi doseči, načrtovati in razvijati integriran nabor utemeljenih pristopov za doseganje želenih rezultatov v sedanjosti in prihodnosti; sistematično udejanjati in razširjati pristope za zagotavljanje njihove uvedbe, ocenjevati in izboljševati udejanjene in razširjene pristope na podlagi spremljanja ter analize doseženih rezultatov in dejavnosti stalnega učenja.

Uporaba modela EFQM omogoča notranjo in zunanjo presojo organizacije. Z notranjo presojo pridobi organizacija oceno svojega trenutnega stanja ter prepozna svoje prednosti in priložnosti. S prepoznavanje svojih prednosti dobi organizacija potrditev, da dela prave stvari, priložnosti pa ji dajejo usmeritve za izboljšanje poslovanja v prihodnje in doseganje odličnosti. Katere priložnosti bo izkoristila, pa je odvisno od njene strategije poslovanja. Zunanja presoja, s strani usposobljenih presojevalcev, pa daje organizaciji možnost tekmovanja v kakovosti z drugimi organizacijami. V ta namen se v Sloveniji od leta 1998 podeljujejo priznanja za poslovno odličnost (PRSPO) (Virant, 2003, str. 75). Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost je najvišje državno priznanje na področju kakovosti in odličnosti v Sloveniji, kot rezultata razvoja znanja in inovativnosti ter nenehnih izboljšav. Cilj priznanja je povečevanje konkurenčne sposobnosti Slovenije s promocijo in uvajanjem evropskega modela odličnosti (EFQM) na vsa področja delovanja države, s pospeševanjem znanja o kakovosti in prizadevanjem za nenehno izboljševanje kakovosti, s spodbujanjem uporabe modela odličnosti

v organizacijah zasebnega in javnega sektorja, s spodbujanjem konkurenčne primerjave med domačimi in tujimi organizacijami, s promocijo organizacij, ki v Sloveniji dosegajo najboljše rezultate in s promocijami uspešnih strategij in programov za doseganje kakovosti doma in v tujini.

Iz modela EFQM se je leta 2002 razvil CAF - ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, ki ga je razvila evropska mreža za javno upravo. Glavni namen uporabe modela je samoocenjevanje oziroma notranja presoja organizacije in uvedba procesa stalnih izboljšav, lahko pa se uporabi tudi kot zunanja presoja, saj predstavlja dobro podlago za udeležbo v procesu pridobitve priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost. Pri notranji presoji si organizacija sama sebi nastavi ogledalo o svojem delovanju, zato mora biti ekipa notranjih presojevalcev dobro usposobljena, sestavljena iz članov iz več nivojev organizacije, iskrena in nepristranska, saj le na tak način organizacija dobi realno sliko o kakovosti. Model se uporablja periodično, kar omogoča spremljanje učinkov uporabe modela. Model je sestavljen iz devetih meril, znotraj katerih je še 28 podmeril. Pet meril se nanaša na dejavnike, štiri merila pa na rezultate poslovanja (Virant, 200, str. 69).

Eden od namenov modela CAF je voditi organizacijo javnega sektorja čedalje bliže pomembnim vrednotam celovitega obvladovanja kakovosti (Total Quality Management – TQM). CAF kot orodje celovitega obvladovanja kakovosti prispeva k načelom odličnosti in ciljem izboljševanja delovanja organizacij javne uprave (Žurga, 2006, str. 13).

»Model CAF se je v zadnjih desetih letih izkazal kot uspešen, hkrati pa so potrebni tudi nadaljnji koraki v smislu priprav za prihodnost. V tem oziru prinaša naziv Uspešni uporabnik CAF resnično dodano vrednost uporabi CAF in njegovim uporabnikom. Organizacije javnega sektorja želijo prepoznati rezultate svojih prizadevanj in so zato zainteresirane za povratno informacijo. Taka zunanja informacija, ki jo zagotavljajo stanovski kolegi in strokovnjaki, bo organizacijam pomagala, da naredijo nadaljevalne korake na svoji poti upravljanja kakovosti, kar bo še povečalo vidnost njihovih prizadevanj na tem področju, v sami organizaciji in zunaj nje« (Žurga, 2011, str. 10)

Intenzivna uporaba orodja CAF je vodila k njegovemu nadaljnjemu razvoju. Leta 2009 je bil na sestanku generalnih direktorjev v EU potrjen nov modul za eksterno povratno informacijo imenovan CAF eksterne povratne informacije. Namen novega modula je, da bi znale organizacije v javnem sektorju prepoznati rezultate svojih prizadevanj in pridobile povratno informacijo o uporabi modula CAF pri svojem delovanju. Ta povratna informacija se ne nanaša le na proces samoocenjevanja, ampak vključuje tudi postopek za nadaljnji dolgoročni razvoj poslovne odličnosti (Žurga, 2006, str. 8). Glede uporabe mednarodnih standardov kakovosti v

javnih upravah so v ospredju standardi kakovosti ISO 9000 ter okoljski standardi ISO 14000, omenimo pa še ISO 17020 in 17025 (Žurga, 2006, str. 13).

3.5 Učinkovitost poslovanja javnega sektorja vzporedno s privatnim sektorjem

Po Turku (1991) je smoter vsakega poslovnega sistema tudi, da trajno ohranja svoje delovanje in se tudi razvija. Smotru poslovnega sistema morajo biti podrejeni cilji poslovnega sistema. Ti so lahko taki, da se medsebojno dopolnjujejo, da so medsebojno neodvisni ali pa so si medsebojno nasprotujoči – v tem primeru uresničevanje posameznega cilja preprečuje uresničitev še kakega drugega. Splošno načelo smotrnosti oziroma racionalnosti izhaja iz razmerja med izložki (outputi) in vložki (inputi). Glede na opredelitev vložka razlikujemo tri temeljna načela poslovanja, ki so izpeljana iz temeljnega načela smotrnosti (Žurga, 2006, str. 6):

- načelo proizvodnosti (produktivnosti);
- načelo gospodarnosti (ekonomičnosti) in
- načelo donosnosti (rentabilnosti).

Vsa tri načela so tudi kazalniki za učinkovitost in uspešnost poslovanja. Donosnost pokaže zlasti njegovo finančno uspešnost, proizvodnost in gospodarnost pa v osnovi kažeta na njegovo tehnološko učinkovitost. Učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti – zahteva čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti in virov organizacij. Mogoča sta dva temeljna načina (Tavčar, 1994, str. 22):

- usmerjenost v racionalizacijo poslovanja: organizacija naj dosega zastavljene smotre in cilje ob kar najmanjši porabi vložkov;
- usmerjenost v rast in večjo kakovost: organizacija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča izložke, z njimi pa stopnjo doseganja smotrov in ciljev.

Prvi način je bolj pasiven in je primernejši, če organizacija nima možnosti za količinsko ali vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Drugi način je aktivnejši ter poskuša kar najbolj povečati kakovost in obseg poslovanja organizacije. Oba se medsebojno ne izključujeta. Primerna kombinacija med njima je na primer izboljšati kakovost storitev, pri tem pa zmanjšati porabo virov.

Oosting (2003, str. 25) meni, da moč vlade določa pomembnost vprašanju, ali in kako je ta moč sprejeta v družbi. Gre za vprašanje legitimnosti, tj. pretvorbe moči v avtoriteto. Prav avtoriteta – moč, ki je sprejeta kot legitimna – je bistveni pogoj za uspešnost udejanjanja javnih politik proti posamezniku in tudi za nadaljevanje političnega upravnega sistema na dolgi rok. V tem smislu lahko na legitimnost pogledamo kot na delovni kapital vsake vlade, ki ga ta lahko

uporabi, mora pa ga redno dopolnjevati, da se izogne primanjkljajem, ki bi ogrozili kontinuiteto. Z družbenega vidika vlade niso cilj, ampak sredstvo: vlade vladajo, da bi služile. Zato bi si morale prizadevati za zmanjšanje oziroma odpravo odvisnosti posameznika. V tem smislu mora javna uprava izvrševati naloge tako, da bi jo lahko imenovali uprava pravičnosti. Odgovor neuravnani in nenadzorovani javni moči, in tako vprašanju legitimnosti je vladavina prava. Z vidika verodostojnosti vlade je za javno upravo zelo pomembno, da upošteva zakonska določila za lastno upravno odločanje. Izhodišče javne oblasti je namreč v zakonu: javni uslužbenec lahko uporabi svojo javno oblast in moč le, če ima zanjo zakonsko podlago, in le za namene, za katere mu jo je zakon tudi dal. Z dodelitvijo javne oblasti pa je povezana obvezna odgovornost za njeno uporabo, ki se presoja pred sodiščem in varuhom človekovih pravic. Širša odgovornost vključuje tudi politične funkcije, računsko sodišče in javnost z zahtevo po odprtosti in preglednosti. Javna oblast je torej vedno – in tudi mora biti – omejena oblast. Vladavina prava je hkrati pomemben del upravne kulture. Sredstvo za udejanjanje vladavine prava pa je ravno dobra uprava. Na pojem dobre uprave lahko pogledamo kot na krovni pojem z naborom specifičnih zahtev, ki vse dajejo svoj prispevek k vladavini prava ter uveljavljanju legitimnosti vlade in njenih odločitev. Vsaka od teh zahtev predstavlja usmeritev za moderno upravo. Če jih ta zadovolji, jo imamo dejansko lahko za dobro upravo.

3.6 Pravica do dobre javne uprave

Pravica do dobre uprave je kvalificirana kot temeljna pravica, če je uvedena v ustavnih določbah (Kieres, 2003, str. 45). Kakor pravi Oosting (2003, str. 25), je ena od značilnosti modernih uprav, da so človekove pravice postale obveznost vlad, in sicer da jih te spoštujejo, varujejo in izpolnjujejo. Človekove pravice imajo namreč svoj razvoj, kar je vplivalo tudi na nalogo (funkcijo) držav, da jih zagotavljajo in udejanjajo v svojih gospodarskih, socialnih in kulturnih politikah. Sedanjost, zlasti razmeroma težavne gospodarske okoliščine, narekujejo, da morajo vlade držav blaginje najti nova razmerja med političnim načrtovanjem in proračunskimi omejitvami, katerih posledica je lahko pomanjkanje proračunskih virov, za izpolnjevanje vseh obveznosti v zvezi s človekovimi pravicami kot elementom vladavine prava. Ne glede na proračunske omejitve pa so te obveznosti standard za vladne politike in morajo biti v okviru razpoložljivih virov izpolnjene v najvišji možni meri. Oosting (2003, str. 28) opredeli tri glavne naloge moderne države:

- da vzdržuje neokrnjenost države, njenega ozemlja in interesov, da jamči in vzdržuje javni red v družbi, da jamči in zagotavlja varnost;
- usmerja in nadzoruje prihodnji razvoj družbe;

- zagotavlja storitve za javnost.

Dobra uprava se nanaša na celovit obseg dejavnosti javne uprave v splošnem in na ravni posameznega, na njene pisne odločitve. Njena izhodiščna točka pri podrejanju vladavini prava z dobro upravo je dolžnost, da spoštuje zakon in meje svoje oblasti, kakor je opredeljeno v zakonodaji, in da ne zlorablja te moči v druge namene, tudi neosebne.

Dobra uprava, po Oostingu (2003, str. 27), vključuje naslednje zahteve za javno upravo. Glede stališč, obnašanja in komuniciranja uradnikov s posamezniki:

- stališča: nepristranskost, objektivnost, izogibanje prejudiciranju;
- obnašanje: prijaznost in pripravljenost pomagati, posvečanje potrebne pozornosti, preglednost in dostopnost. Dolžnost uprave je tudi, da dejavno nadzoruje in zagotavlja skladnost posameznikov in organizacij z njihovimi pravnimi obveznostmi ter po potrebi sproži sankcije nad kršitelji, da zaščiti tiste, katerih interesi se zadovoljujejo s temi obveznostmi;
- komunikacija: v primernem jeziku in obliki – dokumentih, razumljivih posameznikom, ki so jim namenjeni; dajanje potrebnih informacij; dostop do zadev in drugih pomembnih dokumentov; notifikacija prejema; dajanje ustrezne informacije o pravici pritožbe.

Glede vsebine odločanja:

- spoštovanje načela enakega obravnavanja zadev do stopnje enakosti, izogibanje diskriminaciji;
- spoštovanje načela pravne gotovosti in predvidljivosti za zadostitev legitimnih pričakovanj;
- konsistentnost, izogibanje arbitrarnosti, izpolnjevanje zahtev glede pravičnosti, proporcionalnost.

Glede procesa odločanja:

- oblikovanje odločitev: navajanje razlogov;
- priprava odločitve: zaslišanje in poslušanje zainteresiranih strani; ustrezno pregledovanje in preiskovanje vseh bistvenih okoliščin;
- časovna komponenta procesa odločanja: z dolžno hitrostjo in v razumnih časovnih okvirih.

Skladnost z zahtevami za dobro upravo ima posledice na moderno javno upravo tudi glede organizacijske infrastrukture:

- zaposleni: potreba po zadostni zmogljivosti in kakovosti, med drugim glede pravne prakse;

- standardi: potreba po razvoju primerjalnih vrednosti in opredelitvi standardov, ki se uporabijo za primerjavo;
- pritožbeni mehanizmi: vzpostavitev institucionalnih ureditev za obravnavanje pritožb javnosti, bodisi interno bodisi pred neodvisnim varuhom človekovih pravic;
- povratna informacija: potreba po jamčenju, da so odločitve zunanjih nadzornih teles (na primer sodišča, varuha človekovih pravic, računskega sodišča) spoštovane in da dobijo ustrezno nadaljevanje, tudi z načini za preprečitev ponavljanja istih problemov;
- interne kontrole in uravnavanje: preprečevanje zlorabe oblasti javnih uradnikov za osebne namene in uveljavljanje njihove integritete.

4. JAVNI SEKTOR IN TRETJI SEKTOR

Ko boste preštudirali to poglavje boste sposobni:

- ✓ *pripraviti razlago o sektorjih gospodarstva;*
- ✓ *razumeti vlogo javnega sektorja v sistemu gospodarstva;*
- ✓ *pridobiti globlji vpogled v delovanje in funkcije javnega sektorja;*
- ✓ *pridobiti vpogled v tretji sektor in povezanost z zasebnim, tržnim sektorjem;*
- ✓ *obvladovati pisno upravno komuniciranje;*
- ✓ *razumeti pomen človeških virov v javnem sektorju;*
- ✓ *razčleniti centralizacijo in decentralizacijo javnega sektorja;*
- ✓ *razložiti organizacijsko strukturo javne organizacije.*

Vzporedno s spremembami v družbeni sestavi proizvodnje so globalizacijski procesi in še posebej vzpon nad-teritorialnosti povzročili vrsto sprememb v organizaciji upravljanja. Lahko rečemo, da je za današnji razviti del sveta vse bolj značilno policentrično upravljanje.

Poleg državnih institucij so se pojavili še nevladni igralci, ki so aktivno sodelovali pri oblikovanju pravil globalnih podjetij, globalnega komuniciranja, globalne ekologije, financ in drugih globalnih področij. Čeprav so nevladni in zasebni igralci odvisni od podpore ali vsaj tolerantnosti vladnih institucij, imajo tudi dobršno dozo samostojnosti glede na državni aparat.

4.1 Razmejitev sektorjev

Začeli bomo robustno, upravljavsko, ekonomsko. Društvo Slovensko združenje za boj proti raku dojk sodi po klasifikaciji gospodarstva v tretji sektor. To je sektor, ki ni tržni niti javni. Razmejitev med tretjim sektorjem na eni strani ter tržnim in javnim sektorjem na drugi strani ni vedno povsem jasna in nedvoumna (Gričar, 2014, str. 9).

Tisti, ki zagovarjajo aktivno vlogo države v produkciji, poudarjajo zlasti, da privatna podjetja skušajo realizirati cilje, ki niso nujno tudi v širšem, narodnogospodarskem interesu. Tisti, ki nasprotujejo državni produkciji, pa poudarjajo zlasti njeno relativno nižjo učinkovitostjo. Cilj privatnih podjetij je maksimizacija profita lastnikov, ne pa blaginje države (prebivalcev). Iz tega izhaja zahteva za državno kontrolo produkcije.

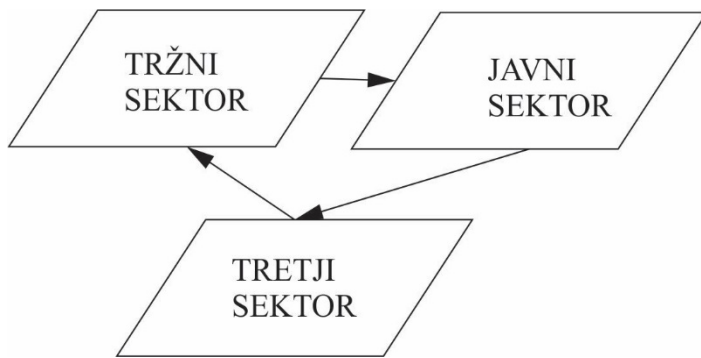
Država lahko posega na razmere na trgu tudi preko državnih pomoči. S tem zagotavlja finančne ugodnosti podjetjem, ki jih le ta v običajnem ekonomskem toku sicer ne bi pridobila. S tem neposredno vpliva na konkurenčni položaj teh podjetij na trgu, saj jim zagotavlja konkurenčno prednost pred vsemi ostalimi podjetji. Med poglavitne razloge za dejstvo, da podjetja iščejo in države dajejo državne pomoči, sodijo nedvomno povečanje učinkovitosti narodnega gospodarstva, nacionalni interesi in politični razlogi.

4.1.1 Opredelitev pojmov javni, tržni in tretji sektor

Tisto kar najbolj označuje organizacije tretjega sektorja, je njihova osnovna filozofija: želja pomagati drugim ljudem, ne da bi pri tem imeli osebno korist. Organizacije tretjega sektorja so formalne in so ustanovljene na podlagi zakona, imajo svoje organe, pravila, pogosto tudi zaposlene. Zaradi kritik v zvezi z neučinkovitostjo države pri porabi javnih sredstev, tretji sektor pridobi na svojem pomenu in prevzame številne dejavnosti. Privlačnost tretjega sektorja je tudi v tem, da povečuje neodvisnost od države. Gre za močan in hitro rastoči sektor dejavnosti.

Javni sektor je največkrat opredeljen kot skupek neprofitnih organizacij, katerih temeljna značilnost je neprofitnost, saj cilj njihovega delovanja ni ustvarjanje dobička na trgu, temveč zagotavljanje javne koristi in zadovoljevanja javnega interesa najširšemu krogu uporabnikov. Javni sektor se v slovenski literaturi običajno pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, zdravstveno, izobraževalno in kulturno dejavnost (Setnikar Cankar, 2005, str. 6). Kot navaja Trpin (1995, str. 321), javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, *zato v javni sektor spada vse, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju deluje* (Kristan in Bojnec, 2014, str. 55).

Slika 5: Razdelitev sektorjev gospodarstva



Vir: Kavčič, B. in Smodej, V. (2003). Javni sektor. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto, str. 5.

Zasebni ali realni oziroma gospodarski sektor lahko opredelimo kot tisti del ekonomije, kjer ekonomska dejavnost poteka preko zasebnih podjetij (Bannock in sod., 2003, str. 46). Brejc (1995, str. 99) navaja, da v zasebnem sektorju veljajo načela tržnega gospodarstva, na trgu pa se izrazita vrednost in uspešnost podjetja. Pomembna značilnost zasebnega sektorja je tudi ta, da je v njem prisotna konkurenca na trgu delovne sile in zaposlovanja. Za življenje ljudi je zasebni oziroma gospodarski sektor pomembno področje, vendar pa gospodarstvo ne more delovati brez ustreznega delovanja drugih družbenih sistemov, kot so izobraževanje, zdravstvo, sodstvo, upravljanje države, kultura, znanost ter notranja in zunanja varnost (Fortič, 2011, str. 25).

Pojmovanje javnega sektorja se razlikuje, saj Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES) sledi opredelitvi kot je določena z zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, Statistični urad RS (SURS) pa uporablja opredelitev na podlagi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) v analizah in njihovih publikacijah javni sektor opredeljuje kot skupek določenih dejavnosti javnih storitev. Po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD 2008) glede na šifro kategorije na UMAR pod javni sektor vključujejo dejavnosti javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti (O), dejavnost izobraževanja (P) in dejavnost zdravstva in socialnega varstva (Q).

SURS se tudi pri opredelitvi zasebnega sektorja opira na statistiko nacionalnih računov, AJPES pa ga opredeli kot vse tiste pravne osebe, ki niso del javnega sektorja po zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Po statistiki nacionalnih računov SURS v zasebni sektor uvršča finančne in nefinančne družbe, pri čemer ne zajema javnih družb in centralne banke. UMAR pa v zasebni sektor zajema dejavnosti, ki so zajete po SKD v šifri kategorije A–N in R–S, razen dejavnosti javnih storitev.

4.1.2 *Temeljni namen javnega sektorja*

Temeljni namen javnega sektorja je zagotavljanje dobrin za prebivalstvo oziroma služiti javnemu interesu. Opredelitev javne dobrine in javnega interesa je precej nenatančna in dokaj različna med različnimi državami. Da neka storitev postane javna dobrina, mora imeti dve lastnosti; neizključljivost iz uporabe kar pomeni, da nobenega uporabnika ni mogoče izključiti iz uporabe in nezmanjšljivost dobrine zaradi uporabe kar pomeni, da uporaba s strani enega ne zmanjša možnosti uporabe s strani drugih. Neizključljivost iz uporabe; Nad temi dobrinami ni možno vzpostaviti lastništva (dobrino lahko koristijo vsi, ki jo potrebujejo) in ker ni lastnika teh dobrin, njihova uporaba nima cene (ponovitev iz predhodnega poglavja). Cene torej ni mogoče uporabiti kot mehanizem ugotavljanja celotne družbene koristnosti te dobrine ali za pokrivanje njenih celotnih stroškov. Dobrene so redko takšne narave, da je izključitev posameznika iz uporabe povsem nemogoča (tehnološki ali ekonomski razlogi). Izključljivost torej ni zadostni pogoj, da neka dobrina postane javna dobrina, je pa nujni pogoj. Ne zmanjšanost dobrine; Z ekonomskega vidika to pomeni, da je mejni strošek proizvodnje dodatne enote te dobrine enak 0, zato je tudi koristnost dodatne enote enaka 0. Če lahko vsak neomejeno uporabi dobrino, zakaj bi potem plačeval njeno ceno – torej gre za napako trga. Redke dobrine, katerih razpoložljivost za druge se ne zmanjša z njihovo uporabo – navadno se zmanjša po določenem obsegu njene uporabe. Primer: uporaba čitalnice v knjižnici s strani enega ne pomeni zmanjšanja te dobrine za drugega – seveda le, dokler je skupno število uporabnikov manjše, kot je število sedežev v čitalnici.

Skupne dobrine so tudi neizključene, ni pa problem njihovo zagotavljanje, ker je to možno zagotoviti tudi na tržni način. Problem v tem primeru je zaščita dobrine (npr. pred onesnaževanjem), pri čemer zasebni lastnik maksimira svojo korist. Dobrene, ki jih je mogoče pridobiti na podlagi plačila neke pristojbine (članarine, vstopnine, takse) – npr. avtoceste, javni parki, kopališča imajo problem: kako najti mehanizem izključitve, da bi bila spoštovana javna narava takšne dobrine. Zato izključljivost ni zadostni pogoj, da je tržna alokacija dobrin ustrezna, da ni problematična. Tržna alokacija pomeni svobodno odločanje posameznika, ali bo dobrino pridobil ali ne, uporaba dobrine pa je možna šele, ko je potencialni uporabnik plačal ceno, ki jo je določil lastnik dobrine. Za dobrine, ki imajo ti dve značilnosti (neizključivost, nezmanjšanje), trg ni primeren mehanizem za njihovo zagotavljanje in razdelitev, zato je potrebno posredovanje države. Za razumevanje bistva javne dobrine navedimo še nekatere vidike; tudi, če vsak porabi enako količino dobrine, poraba nima za vse enakega pomena, opredelitev javnih dobrin ni absolutna, spreminja se s tržnimi pogoji in z razvojem tehnologije javne dobrine so v načelu dobrine, pri katerih ni mogoče nobenega izključiti iz uporabe.

Številne stvari, ki običajno niso opredeljene kot blago, imajo značilnosti javne dobrine zasebnih dobrin ne zagotavlja izključno zasebni sektor javno zagotavljanje dobrin pomeni vedno, da jih tudi proizvaja javni sektor.

Ena od pomembnejših dejavnosti javnega sektorja je usmerjena v reševanje problematike eksternalij, zunanjih učinkov, stroškov okolja, stroškov zaradi učinkov na okolje. O eksternalijah govorimo, ko dejavnost enega neposredno brez posredovanja trga vpliva na stopnjo blagostanja drugih. Zunanji učinki (eksternalije) se pojavijo, ko proizvodnja ali potrošnja povzročata neprostovoljne stroške ali koristi tretjim osebam. Dejavnost javnega sektorja je običajno utemeljena kot javni interes, vendar je interes nekaj, kar je v osnovi individualno. Interes je nekaj kar oseba želi – interesi posameznikov so lahko zelo različni (od sebičnih do altruističnih). Vprašanje pa je, kako iz posameznih interesov priti do javnega interesa. Zato pravimo: javni interes je tisto, kar večina želi ali javni interes je državni ali uradni interes.

4.1.3 Rast in obseg javnega sektorja

V zadnjem stoletju, zlasti v zadnjih desetletjih, je dejavnost in velikost javnega sektorja, merjena z vidika deleža zajetega BDP, v večini kapitalističnih držav narasla. Javni izdatki kot delež BDP, ki je najbolj pogost način merjenja velikosti javnega sektorja, so v razvitih zahodnih državah na rasli iz 12 % leta 1913 na več kot 45 % v letu 1995 (Tanzi, 1997, str. 35). Vloga države je skozi ta čas postala tako obsežna in močna, da lahko govorimo o dobi državnega kapitalizma. Vloga države se je iz nočnega čuvaja, ki je skrbel za zakonitost, obrambo in red, spremenila v delovanje na področju (Glas, 1999, str. 22):

- socialne politike (država blaginje);
- reguliranja gospodarstva, trga in industrije;
- intervencije na trgu dela, poseganja v razmerja delodajalcev in delavcev;
- zagotavljanja infrastrukture (ceste, telekomunikacije);
- proizvodnje dobrin in storitev (posledično tudi uveljavljanje na trgu).

Potočnik (2014) prikazuje prihodke in odhode v javnih financah. Prikazuje, da so javnofinančni prihodki v Sloveniji kot izdatki v letu 2000 znašali v povprečju 45 % BDP, nato pa so izdatki do leta 2003 narasli do 47 % in do leta 2007 zopet upadli na 45 %, v obdobju do leta 2009 pa so strmo narasli na 51 % BDP, kar je bila najvišja stopnja, saj so potem do leta 2012 še nekoliko upadli, in sicer na dobrih 49 % BDP. Javni prihodki so bili v tem obdobju bolj stabilni, saj ni bilo zaznati takšnega nihanja. Skupni javnofinančni prihodki držav članic EU so se od leta 2000 do leta 2012 vedno gibali okrog 44 oz. 45 % BDP (Potočnik, 2014, str. 45) in se ponovno povečuje v letih 2016 in 2017.

Na rast javnega sektorja vplivata dve skupini vzrokov, ki so pojasnjeni z različnimi zakoni. Prva skupina so vzroki za večanje zahtev do države in jih pojasnjuje šest zakonov. Wagnerjev zakon zavzema stališče, da družbeno-ekonomski razvoj vpliva na povečano razporejanje javnih virov in vključuje naslednje točke (Potočnik, 2014, str. 44):

- v naprednih družbah dejavnosti centralne in lokalne oblasti redno naraščajo;
- rast dejavnosti države je obsežna in intenzivna;
- država se zavezuje novim funkcijam, ki so v interesu družbe;
- stare in nove funkcije država opravlja v celoti in bolj učinkovito kot prej;
- namen države je zadovoljevati gospodarske potrebe ljudi;
- širitev in okrepitev državnih funkcij privede do povečanja javnih izdatkov.

Čeprav je Wagner proučeval gospodarsko rast Nemčije, to velja tudi za ostale države, tako razvite kot tiste v razvoju (Lane, 2000, str. 31). Peacockov in Wisemanov zakon. Rast javnih izdatkov je v veliki meri odvisna od pobiranja prihodkov. V preteklih letih so rezultati gospodarskega razvoja v znatnem prihodku države omogočili povečanje javnih izdatkov. Obstaja velik razkorak med pričakovanji ljudi glede javne porabe in med toleranco stopnje obdavčitve. Zato država ne more prezreti zahtev ljudi glede različnih storitev, še posebej, ko se pobiranje davkov povečuje na enakomerni stopnji obdavčitve. Vsi nenadni družbeni pretresi zahtevajo višjo raven javnega financiranja.

Wilenskyjev zakon: porast družbenega obilja zahteva večji proračun (gre za podobnost z Wagnerjevo teorijo) (Lane, 1995, str. 6). Castelov zakon: prevladovanje levo usmerjenih strank povzroča porast proračuna, te stranke naj bi bile usmerjene k večji redistribuciji dohodka in javnemu zagotavljanju dobrin in storitev. Pryorjev zakon: večja poraba sredstev za državo blaginje pri sosednji državi povzroči tudi večje zahteve doma (Lane, 1995, str. 45). Cameronov zakon: globalizacija povzroči večje zahteve po stabilizaciji nestabilnega in zasičenega trga (Lane, 1995, str. 45).

Druga skupina so vzroki za večanje potreb države, opredeljuje jih pet zakonov (Lane, 1995, str. 39). Tullockov zakon pravi, da javna poraba vsebuje birokratsko razsipništvo, z večanjem javne porabe se povečuje tudi možnost nesmotrne rabe virov. Downov zakon, ki napoveduje porast javnega sektorja je funkcija maksimizacije uredništva. Baumolov zakon pravi, da produktivnost javnega sektorja je negativna, zato je potrebno vedno več sredstev za isto raven rezultatov. Buchananov zakon zagotavlja, da proračun temelji na fiskalni iluziji glede razmerja med stroški in koristmi. Medtem Oatesov zakon prinaša, da nejasna in slabo vidna struktura davkov ter visoka stopnja davčne prilagodljivosti povzročata veliko potrošnjo.

Pomembnost porabe javnih storitev je večja, kot je zasnovana v omenjenih zakonih. Eden izmed razlogov je ta, da, večja ko je država, več javnih služb mora zagotoviti. Drugi razlog je lahko tudi število prebivalcev v državi, kajti, več ko ljudi živi v državi, več javnih storitev bo potrebno zagotoviti. Politično-ekonomski dejavniki, ki vplivajo na razlike v velikosti fiskalnega dela javnega sektorja so (Pevcin, 2011, str. 50):

- velikost države, odprtost gospodarstva in stopnja vključenosti v svetovno gospodarstvo;
- ekonomska razvitost države in heterogenost volivcev in davkoplačevalcev;
- struktura oblasti in vpliv političnih institucij;
- družbena razslojenost in etnična heterogenost družbe.

Nefiskalni del javnega sektorja pa predstavlja aktivnosti, ki niso direktno finančno izražene v bilancah javnega financiranja, vendar vseeno predstavljajo stroške zasebnemu sektorju (Pevcin, 2011, str. 56). Dejavniki, ki vplivajo na velikost nefiskalnega dela javnega sektorja, so (Pryor, 2002, str. 15):

- velikost gospodarstva – ta naj bi omejevala sposobnost učinkovitega reguliranja gospodarstva, na drugi strani pa velikost gospodarstvo vsebuje velikost podjetij, ki naj bi bila večja v večjih gospodarstvih, in zato potrebujejo več regulacije z vidika omejevanja neželenih družbenih učinkov;
- ekonomska razvitost države – obseg regulacije naj bi se povečeval s stopnjo razvitosti gospodarstva, saj naj bi država za njeno izvajanje imela na voljo več virov. Razvitost vsebuje bolj kompleksno gospodarstvo, kar povzroča večjo neučinkovitost ekonomske razvitosti države;
- odprtost gospodarstva – večja odprtost gospodarstva omeji državo pri reguliranju gospodarstva;
- porazdelitev dohodka v družbi – neenakomerna porazdelitev dohodka v družbi negativno vpliva na obseg regulacije, saj bi imel bogatejši sloj prebivalstva večjo politično in volilno moč, kar povzroča, da lahko omejujejo sprejemanje regulacije na svoje ekonomske aktivnosti;
- državno lastništvo podjetij – državno lastništvo podjetij in regulacija se po mnenju Pryorja dopolnjujeta, saj oba nadzorujeta izvajanje aktivnosti zasebnega sektorja. V nasprotju s to teorijo veliko ekonomistov meni, da državno lastništvo podjetij in regulacija delujeta kot substituta, ker naj bi privatna podjetja bila bolj regulirana zaradi preprečevanja izkoriščanja njihove potencialne tržne moči Eden glavnih vzrokov za rast javnega sektorja so vedno večje potrebe in povpraševanje po javnih dobrinah in njihovih storitvah.

Faktorji, ki pogojujejo večanje potreb in povpraševanja so (Ferfila in Kovač, 2000, str. 45); prvič dohodkovna elastičnost povpraševanja za javne dobrine in storitve. Drugič; produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja za javne dobrine, tretjič, število prebivalcev in gostota prebivalstva in četrtič, neoptimalnost izražanja povpraševanja po javnih dobrinah preko političnih institucij.

Na rast javnega sektorja je po drugi svetovni vojni v veliki meri imela tudi Keynesianska ekonomska teorija, ki je bila v tistem obdobju v ekonomski znanosti prevladujoča. Usmerjena je bila na povpraševalno stran, njen cilj je bil predvsem stabilizacija gospodarstva v času gospodarskih nihanj (Tanzi, 1997, str. 55). K stabilizaciji gospodarstva in ohranitvi razpoložljivega dohodka posameznikov naj bi pripomogla javna dela in nadomestila za brezposelnost v povezavi z večjo velikostjo javnega sektorja in visokimi davčnimi stopnjami. V ta namen so bile v številnih državah uvedene javne pokojninske sheme s funkcijo prerazdelitve dohodka, različne oblike nadomestil prihodkov za brezposelne in revne, ustanovljena so bila številna javna podjetja, katerih naloga je bila tudi povečevanje zaposlenosti v javnem sektorju. Keynesianska ekonomska teorija je na tak način služila kot osnova za povečanje ekonomske vloge javnega sektorja (Potočnik, 2014, str. 21).

Na naraščanje velikosti javnega sektorja je po drugi svetovni vojni vplival tudi tehnični razvoj v ekonomski znanosti, ki je utemeljeval potrebo po poseganju javnega sektorja na trg. Pričakuje se, da je optimalen javni sektor v velikosti do največ 35 % BDP skupaj s pokojninskimi transferji in izplačili bonitet (Flynn, 2007, str. 15), oziroma do 20 % brez njih. K tako vzdržnemu javnemu sektorju stremijo mnogi avtorji (Flynn, 2007, str. 15), tudi avtor učbenika. Oziroma drugače povedano, v Sloveniji imamo danes 17,4 % javnih uslužbencev med aktivnimi prebivalci.

V Sloveniji potekajo intenzivne razprave o javnem sektorju, njegovi vlogi, pomenu in zlasti velikosti. Takšne razprave se občasno pojavljajo v vseh družbah, trenutne pa so posledica krize, ki se je v delu razvitega sveta, tudi v Evropi, začela leta 2008. Najprej je vplivala na finančni sektor, nato na realni, sedaj pa se odraža v težavah javnega sektorja z visokimi proračunskimi primanjkljaji in hitro naraščajočimi dolgovi. Javni sektor ima pomembno vlogo v vsaki družbi. Izvaja javne politike preko zagotavljanja netržnih izdelkov in storitev ter prerazdeljevanja dohodka in bogastva. Zaradi tega vpliva na zelo različne vidike življenja posameznikov, podjetij, organizacij in vseh družbenih skupin. Je izredno kompleksen in obsežen organizem, ki ga lahko analiziramo z zelo različnih vidikov.

Dejavnosti, ki so najbolj tipične za javni sektor, so državna administracija, obramba, policija, pravosodje. V večini držav javni sektor deluje tudi na področjih izobraževanja, zdravstva,

socialnega varstva, kulture in športa. Del javnega sektorja so navadno tudi podjetja in finančne institucije, ki delujejo na tržni osnovi in so v pretežni državni lasti. Pomemben del institucionalne ureditve javnega sektorja so tudi razmerja med različnimi ravnmi, tj. med centralno državo in lokalno državo. Velikost javnega sektorja lahko analiziramo z različnimi merili, npr. z zaposlenostjo, deležem izdatkov glede na BDP, s pobranimi davki in socialnimi prispevki (tim. fiskalno breme) in z drugimi. Javni sektor svoje delovanje financira z dvema glavnima oblikama sredstev: s tekoče zbranimi davki in socialnimi prispevki ter z zadolževanjem; pri tem je zadolževanje samo metoda za drugačno časovno razporeditev davčnega bremena. Občasno se kot vir financiranja uporablja tudi privatizacija. Zbrana sredstva se porabljajo v obliki izdatkov; te lahko spremljamo bodisi po vrstah (za socialo, zdravstvo, obrambo) ali po namenih (za socialne transferje, za plačilo delovne sile, tekočo porabo, investicije). V razmerah velikih proračunskih težav se številne države ukvarjajo s povečevanjem učinkovitosti in uspešnosti porabe virov, ki jih imajo na voljo. V tem okviru so zanimive tudi primerjave z zasebnim sektorjem. Delovanje javnega sektorja merimo tudi s tem, kaj proizvaja, npr. izobraževalne, zdravstvene, socialne, statistične, obrambne, policijske storitve. Pri tem se soočamo s pomembno težavo, saj tržne cene, po katerih bi lahko vrednotili proizvodnjo, niso na voljo. Zato se zatekamo k uporabi pomožnih meril, kot so število učencev, število zdravljenj, število oskrbovancev, število javnih uslužbencev.

Končni cilj delovanja javnega sektorja opredeljujejo rezultati. Ti zajemajo pretežno dolgoročne učinke javnih politik v obliki različnih družbenih vrednot, kot so večje blagostanje, izboljšanje izobrazbene ravni prebivalstva, izboljšanje njegovega zdravstvenega stanja, večja varnost. Pri tem je seveda izbor ciljev in rezultatov nujna politična odločitev, ciljev pa navadno ni mogoče doseči v obdobju enega političnega mandata.

Pomemben element analize javnega sektorja so tudi primerjave med državami; te ponujajo zelo zanimive rezultate. In na koncu, zanimive izzive lahko najdemo tudi v terminoloških vprašanjih. Pojmi, kot so javni sektor, državni sektor, sektor država, javna uprava, se pogosto uporabljajo kot sinonimi. V učbeniku bo priložnost, da naredimo bolj eksplicitno razmejitev med temi izrazi in predstavimo (statistični) pogled nanje (Razinger Noč in sod., 2012, str. 44).

4.2 Javni sektor

Kot ugotavlja Hughes (2006, str. 47), javni sektor vpliva na celoten zasebni sektor in družbo, saj je prav javni sektor velik odjemalec izdelkov in storitev zasebnega sektorja, prav tako pa preko pravnega okvirja omogoča delovanje zasebne poslovne aktivnosti. Po Ferfili in Kovač (2000, str. 224) se nekatere razlike z uvajanjem podjetniških načel v javni sektor postopno

zmanjšujejo, nekaterih pa celo ni več mogoče zaznati. Kljub razlikam, ki jih navaja Brejc (1995, str. 8) so med sektorjema tudi stične točke, kajti javne storitve se zagotavljajo in izvajajo tudi v zasebnem sektorju in obratno, nekatere storitve in produkti v javnem sektorju se uporabnikom zaračunavajo, zasebni sektor pa mora spoštovati predpise javnega prava za dejavnosti javnega pomena, zato je odvisen od političnih odločitev. Javni in zasebni sektor se, zaradi dejanske situacije mešanega gospodarstva, nujno prepletata, povezujeta in delujeta soodvisno (Brejc, 1995, str. 50).

Razvit javni sektor je eden izmed najpomembnejših elementov ter hkrati tudi posledic gospodarskega napredka, kar je izpostavil že Hobbes (1561), ko je navedel, da bi bilo življenje brez državnega aparata praktično nemogoče. Vprašanje ali potrebujemo javni sektor je tako popolnoma brezpredmetno, a resnično se pojavlja dilema o njegovih funkcijah in želeni vlogi. Tako se je v zadnjem času izkazalo, da politika ter tudi gospodarstvo in javnost jemljejo javni sektor kot del problema. Povedano drugače, ni se mogoče izogniti občutku, da okolje dojema, da je javni sektor tisti, ki je povzročil krizo, hkrati pa je ustrezno okleščanje javnega sektorja glavni in edini element rešitve krize (Pevcin in Setnikar Cankar, 2012, str. 26). V Sloveniji bi del trditve tudi držal saj javni sektor obvladuje tudi profitne gospodarske subjekte registrirane po zakonu o gospodarskih družbah.

Po teoriji (Ferfila, 2011, str. 21) v javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja. Opredelitev javnega sektorja v smislu, da je javni sektor sestavljen iz enot sektorja država in javnih družb, je korektna, kar se še posebej kaže med finančno in gospodarsko krizo (Buzeti in Stare, 2012, str. 45). Opredelitev javnega sektorja v smislu, da ga sestavljajo samo tiste enote, ki so v celoti financirane iz državnega proračuna, je preozka in vprašljiva. Javni sektor lahko sestavljajo tudi enote, ki jih država samo delno posredno ali neposredno financira in lahko deluje s tržnimi načeli, toda pri tem je pomembno, da je država pri upravljanju prisotna z določenim lastniškim deležem.

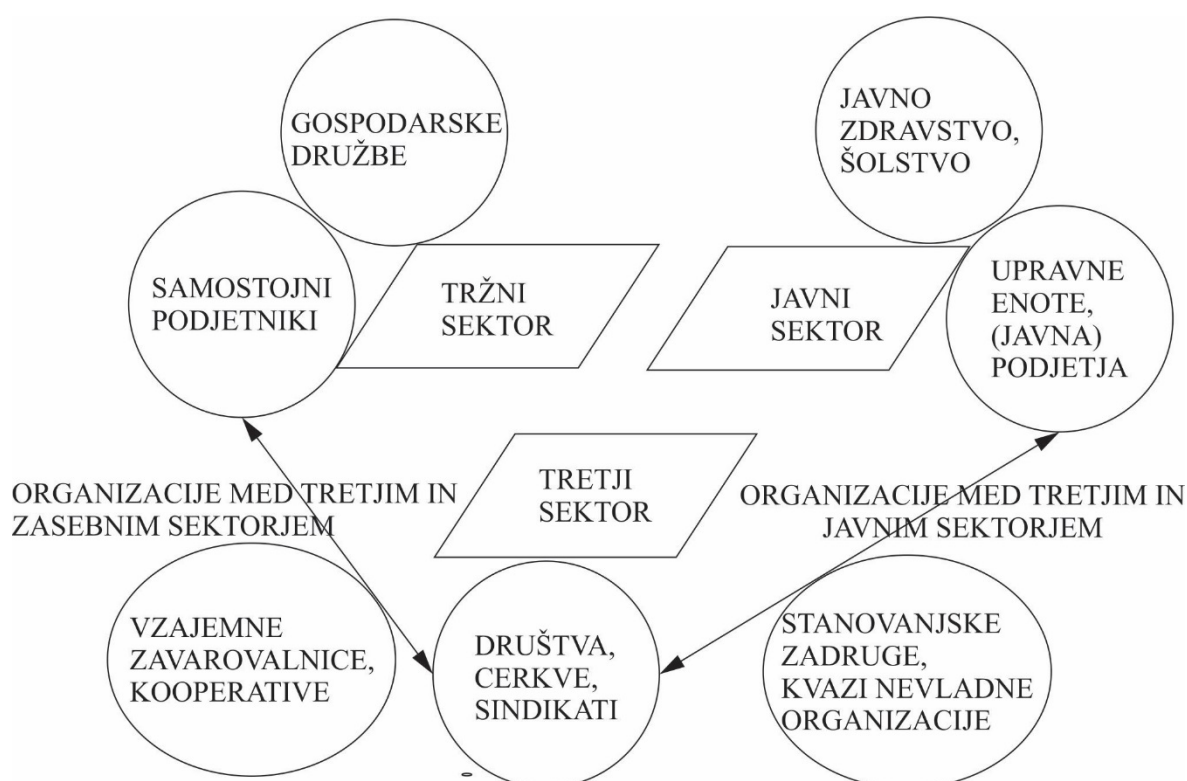
4.2.1 Javne gospodarske družbe

Iz povedanega lahko ponovimo, da je javni sektor smiselno deliti na javno upravo, javne službe in javna podjetja. Javna uprava vključuje državno upravo in lokalno samoupravo. Javne službe so gospodarske in negospodarske. V Sloveniji lahko organizacije po statusno-pravni ureditvi razdelimo glede na javnost in profitnost (Slika 6 in Tabela 3), pri čemer poznamo (Ferfila in sod., 2011, str. 21):

- javne neprofitne organizacije, kamor se uvrščajo organizacije, ki izvajajo državne funkcije in funkcije lokalne samouprave, javni zavodi (na primer bolnišnice), in javni gospodarski zavodi;

- javne profitne organizacije, kamor štejemo javna podjetja;
- kvazi-javne neprofitne organizacije, kot so zbornice;
- 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, zadruga, dobrodelne organizacije, politične stranke, verske skupnosti, sindikati;
- zasebne profitne organizacije, kamor uvrščamo podjetja, ki so organizirana po zakonodaji o gospodarskih družbah.

Slika 6: Povezanost zasebnega, javnega in tretjega sektorja



Vir: Kavčič, B. in Smodej, V. (2003). Javni sektor. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto, str. 33; Ferfila, B. in sod., (2011). Ekonomika javnega sektorja. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede, str. 56.

Upravne organizacije so organizirane po enem izmed naslednjih načel, oziroma kombinaciji le teh (Ferfila in sod., 2011, str. 87):

- 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 in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu) (Ferfila in sod., 2011, str. 87).

Tabela 3: Razdelitev organizacij po pravnoorganizacijskih oblikah

	Pridobitni sektor	Nepridobitni sektor
Zasebni sektor	Zasebna podjetja Zadruga Gospodarske družbe Samostojni podjetniki	Društva Družbene organizacije Ustanove Fundacije Zavodi Samostojni podjetniki Invalidska podjetja Zasebna podjetja Gospodarske družbe
Javni sektor	Družbena podjetja Državna podjetja Družbe z večinskim deležem države	Javna podjetja Javni zavodi Gospodarski javni zavodi Javni skladi Zasebna podjetja z javnimi vlaganji

Vir: Parditey, R. (2014). Vloga marketinga v slovenskih muzejih-študija primera. Koper: UP, Fakulteta za management, str. 64.

Javni zavodi so najpogostejša pravnoorganizacijska oblika za izvajanje javnih služb. Ustanovijo jih lahko domače in tuje fizične in pravne osebe. V splošnem velja, da zavodi niso pridobitne organizacije, prek katerih bi ustanovitelj na podlagi vloženih sredstev pridobival dobiček, zato je namen ustanovitve zavoda predvsem zagotavljanje nekaterih storitev v skladu z interesi ali obveznostmi ustanovitelja oziroma opravljanje javnih služb. Pri tem je lahko zavod javni (ustanovitelj republika, občina, mesto in tudi druge z zakonom pooblašene pravne osebe ter narodnostne skupnosti, kadar zavod opravlja dejavnost, ki je pomembna za uresničevanje

pravic narodnosti) ali zasebni (ta lahko med opravljanjem opravlja javno službo, vendar le v koncesijskem razmerju) (Pevcin, 2011, str. 66). Javni zavodi sodijo v javni sektor, zasebni zavodi pa v tretji sektor.

4.2.2 *Javni interes na področju kulture*

Poleg javnih zavodov so izvajalci, ki zagotavljajo interes nevladne organizacije in samozaposleni ustvarjalci na primer na področju kulture. Neprofitne organizacije pridobivajo sredstva za svoje delovanje iz številnih virov. Glavne tri skupine virov za delovanje neprofitnih organizacij zajemajo javna sredstva, tržna dejavnost in donacije, pri čemer se relativni pomen posameznega vira spreminja glede na tip, predvsem pa na dejavnost neprofitne organizacije. Tako lahko poleg svoje osnovne dejavnosti (izvajanje javne službe) lahko javni zavodi opravljajo tudi tržno dejavnost. Celotna dejavnost javnega zavoda se v teh primerih loči na javno službo in na dejavnost na trgu. Celotno premoženje zavoda je po veljavni zakonodaji javna lastnina. Presežek prihodkov nad odhodki (ne moremo govoriti o dobičku) lahko zavod ali druga organizacija uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti.

Javni interes na področju kulture je interes za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na državnih in lokalnih ravneh, ki se uresničuje z zagotavljanjem pogojev zanje. Kadar je potrebno zagotavljati javne kulturne dobrine trajno, jih država ali lokalna skupnost zagotovi tako, da ustanovi javni zavod na področju kulture. Javna sredstva za financiranje javnih zavodov zagotovijo ustanovitelji. Osnove za izračun sredstev za izvajanje javne službe so: splošni stroški delovanja, stroški za plačilo dela v skladu s kadrovskim načrtom, programski (neposredni) materialni stroški, stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme. Javni zavodi se financirajo tudi iz nejavnih virov, ki jih izvajalci pridobivajo z opravljanjem javne službe in drugih dejavnosti. Z drugimi dejavnostmi ne smemo ogroziti izvajanja javne službe. Za javne zavode s področja kulture se uporabljajo predpisi (akti) o javnih zavodih.

V skladu s predpisi so dolžne javne organizacije, ki opravljajo poleg dejavnosti javne službe tudi dejavnost na trgu, izkazovati stroške za vsako dejavnost ločeno in razčlenjevati poslovne prihodke in odhodke po dejavnostih, ločeno za javno službo in dejavno na trgu. Kar je v podjetnih dobiček, je v neprofitnih organizacijah razlika med prihodki in odhodki oziroma presežek prihodkov nad odhodki. Presežek prihodkov na odhodki je obdavčen. Mešana tržna in netržna dejavnost ima določene prednosti in slabosti:

- znižanje stroškov za izvajanje javne službe;
- več vlaganj v vzdrževanje in posodobitve;
- večja pestrejša ponudba storitev na enem mestu;
- konkurenčnost javne sfere vodi k večji kakovosti javne službe;

- boljši nadzor nad izvajanjem storitev;
- nedorečena razmerja;
- negativen vpliv na izvajanje javne službe;
- manjše možnosti za razvoj zasebnega in nevladnega sektorja.

Tržni prihodki dajejo vodstvu javnega zavoda nekaj več poslovne avtonomije, hkrati pa je vodstvo v dilemi, kako korektno prikazati pozitivne učinke te dejavnosti na poslovanje in kako pravilno razporejati morebitna presežna sredstva:

- jih prenašati le v razširitev neprofitne dejavnosti;
- v investicijsko vzdrževanje ali celo naložbe, ki povečujejo (državno ali občinsko) premoženje ali
- v nagrajevanje zaposlenih, če že ne v dodatno zaposlovanje v zavodu.

4.2.3 Upravljanje s človeškimi viri v javnem sektorju v Sloveniji

V zadnjih dveh desetletjih je poleg vseh reform javne uprave, ki zajemajo tudi podjetniške koncepte v duhu novega javnega menedžmenta, postalo izjemno pomembno upravljanje človeških virov s pojmovanjem zaposlenih kot največjega bogastva organizacije. Ravnanje z ljudmi v organizaciji 21. stoletja temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, posamezniku, sodelovanju zaposlenih, h globalnemu delovanju in končno h kakovosti. S pojmom človeški viri razumemo proces analiziranja in urejanja človeških virov v organizaciji za zadovoljevanje njenih strateških ciljev. Človek in njegove zmožnosti sta bistvena sestavna dela vsakega dogajanja, zato lahko v organizaciji učinkovito vključevanje človeških virov v ekonomska in poslovna dogajanja bistveno spremeni končne rezultate. Ni dovolj samorazumeti človeške zmožnosti, potrebno jih je tudi spoštovati, ceniti in znati vključevati v načrtovanje in izvajanje raznih akcij (Lipičnik, 1998, str. 64). Ravnanje s človeškimi viri splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi. Ravnanje s človeškimi viri je dokaj mlada disciplina, ki se je razvila s povezovanjem spoznanj s področja organizacijskega obnašanja, organizacijske psihologije, delovnih izkušenj, kadrovske funkcije. Lipičnik (1998) poudarja, da bodo v prihodnosti imeli odločilno vlogo pri pridobivanju konkurenčne prednosti prav ljudje in njihovi viri. Upravljanje s človeškimi viri v javnem sektorju poudarja vlogo menedžerjev pri ravnanju z ljudmi. Ti morajo biti sposobni vzdrževati dobre odnose s podrejenimi in znati sodelovati v delovnem timu. Tudi od menedžerjev je odvisna sposobnost organizacije, da se ustrezno odzove na konkurenčne odzive in s tem pripomore k ekonomskemu uspehu organizacije.

Za opredelitev upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju uporabljamo definicijo javnega sektorja v ožjem smislu in z javnim sektorjem razumemo državne organe in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencial menedžmenta, ki temelji na naslednjih načelih:

- 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.

Glede na to kakšno vrednost ima določeno delo in v kolišni meri je to unikatno oziroma specializirano, so opredeljena delovna mesta in na podlagi tudi način zaposlovanja. Opisano sledi sistemu razvoja trajektorije storitvene družbe in prikazujemo v tabeli spodaj.

Tabela 4: Način zaposlovanja v organizaciji glede na vrednost in edinstvenost

kombinacija vrednosti in edinstvenosti	način zaposlovanja
visoka vrednost in visoka edinstvenost	rast temelji na potencialu in znanju
visoka vrednost in nizka edinstvenost	takojšnja produktivnost, temelječa na zahtevanih veščinah
nizka vrednost in nizka edinstvenost	začasna delavska pogodba ali komercialna pogodba s podjetji
nizka vrednost in visoka unikatnost	sodelovanje, temelječe na relacijah med podjetji

Vir: Ferfila, B. in sod. (2011). *Ekonomika javnega sektorja*. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede, str. 66.

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 outsoursa. V zadnjem primeru delovnih mest z nizko vrednostjo in visoko specializiranostjo pa se sklepajo partnerstva med organizacijami (Ferfila in sod., 2011, str. 68).

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. Javni uslužbenški sistem v Sloveniji ureja zakon o javnih uslužbencih, z izjemo plač, ki so urejene po drugem zakonu. Po tem zakonu so javni uslužbenci tisti, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer je potrebno ločiti uradnike od drugih javnih uslužbencev. Pri imenovanju uradnikov na najvišje položaje ima pomembno vlogo uradniški svet, ki za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije.

Med javne uslužbence se ne šteje funkcionarje v državnih organih in upravah lokalne skupnosti. Funkcionar je oseba, ki pridobi mandat za izvrševanje s splošnimi volitvami; oseba, ki pridobi mandat za izvrševanje izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru RS. Možna je tudi izvolitev v predstavnikiškem telesu lokalne skupnosti ter druga oseba, ki jo skladno z zakonom funkcionarja izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (Ferfila in sod., 2011, str. 71).

Mednarodne primerjave o zaposlenih v javnem sektorju predstavljajo številne mednarodne organizacije, in sicer Evropski statistični urad (EUROSTAT), OECD in domači SURS. Več informacij o statističnih podatkih lahko najdemo na spletni strani <https://www.coursera.org/jhu>. Toda pri mednarodni primerjavi števila zaposlenih v javnem sektorju se pojavlja tudi problem opredelitve javnega sektorja. Flynn (2007, str. 17) navaja, da je Velika britanija v času Margharet Thatcher zmanjšala število zaposlenih za skoraj dva milijona od skupno dobrih šest milijonov zaposlenih v javnem sektorju. Največje zmanjšanje števila zaposlenih je bilo v sektorju zdravstva, podobno kot bi pri nas rekli zmanjšanje števila zaposlenih na oddelku obveznega zdravstvenega zavarovanja. V Sloveniji se število zaposlenih v javnem sektorju, če gledamo v ožjem smislu povečevalo vseskozi in leta 2011 doseglo 160.868 zaposlenih v javnem sektorju. Še leta 2005 je javni sektor obsegal 152.371 zaposlenega. Če povzamemo vrednosti, ki jih poda SURS po definiciji v širšem pomenu javnega sektorja (tudi javne družbe) pa je bilo v Sloveniji leta 2011 zaposlenih 237.000 ljudi (Buzeti in Stare, 2012, str. 55).

Stališča in odločitve o ustreznem številu zaposlenih v javnem sektorju so v Sloveniji deljena. Dejstvo je, da je obdobje finančne in gospodarske krize pokazalo na marsikatero napako slovenskega javnega sektorja. Vlada RS je zaradi vzdržnosti javnega sistema sprejela paket ukrepov, s katerimi želi vzpostaviti vzdržnost javnih financ. Med ukrepi so tudi takšni, ki se nanašajo na zaposlene v javnem sektorju, pri čemer je v ozadju teh ukrepov tudi vprašanje racionalnega števila zaposlenih v javnem sektorju. Projekcijski izračuni, ki sta jih objavila Buzeti in Stare (2012, str. 56) kažejo, da bo leta 2020 približno 173 tisoč zaposlenih v javnem sektorju. Po podatkih SURS jih je novembra 2017 bilo že 165.476. Neizpodbitno dejstvo je, da

bo treba v javnem sektorju znižati stroške dela, če želimo stabilnost javnih financ (Buzeti in Stare, 2012, str. 55).

4.2.4 *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 ji mora prilagoditi. Pusić (2002, str. 17) decentralizacijo označuje kot vsako slabljenje vpliva določenega centra nekega organiziranega sistema na dele tega sistema.

Organizacijska oblika je temeljna strukturna karakteristika, ki določa posamezne vrste prioritet, aktivnosti in spodbud, ne glede ali gre za javno ali privatno organizacijo. V praksi obstajajo številni tipi organizacijske strukture, pri čemer so najpogostejše funkcionalna, tematska, matrična in sploščena struktura. Sodobne oblike struktur segajo vse od horizontalnih, timskih struktur do virtualnih mrež (Dimovski in Penger, 2008).

Kot posledica dinamike novega javnega menedžmenta so vlade v številnih OECD državah razdelile velike večfunkcijske oziroma ciljne orgnaizacije 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. Specializacijo v javnem sektorju je moč 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 Buckaert, 2004, str. 21).

Povečana vertikalna specializacija daje več avtonomije generalnim agencijam, regulatornim agencijam in podjetjem v državni lasti. Vertikalna specializacija pomeni strukturno devolucijo in administrativno decentralizacijo. Tukaj nastane avtoriteta in odgovornost, ki je delegirana na nižje ravni organizacije ali položaje v javnih službah. Pomembno je 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. Prav tako je lahko koordinacija horizontalna ali vertikalna in jo 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 (Ferfila in sod., 2011, str. 71). Na podlagi nekaterih preučevanih držav Francija, Združeno kraljestvo, Švedska in Nizozemska je moč ugotoviti, da je povečana speializacija in avtonomija javnih organizacij v nadaljevanju ključna gonilna sila (dejavnik)

kasnejše povečane potrebe po koordinaciji. To je tudi kot odgovor na idejo novega javnega menedžmenta.

4.2.5 Organizacijske strukture v javnih organizacijah

Organizacijska struktura pomeni oblikovanje hierarhičnih ravni in položaja specializiranih enot v organizaciji ter obstoj formalnih pravil delovanja. Organizacijsko strukturo določajo naslednji dejavniki (Pevcin, 2011, str. 101):

- centralizacija. Stopnja centralizacije organizacije določa koncentracijo avtoritete in moči odločanja na višjih hierarhičnih ravneh v organizaciji;
- formalizacija. Stopnja formalne določitve pravil in postopkov delovanja organizacije;
- birokratiziranost. Stopnja potrebnih odobritev in zahtev v delovanju;
- kompleksnost. Število oddelkov, štabov, specializiranih funkcij in hierarhičnih ravni v neki organizaciji.

Na konkretno organizacijsko strukturo vplivajo naslednji dejavniki (Pevcin, 2011, str. 104):

- velikost organizacije. Praviloma naj bi bile večje organizacije tudi strukturno bolj zapletene;
- okolje. Stabilnejše okolje naj bi praviloma povzročalo večjo zapletenost organizacijskih struktur;
- tehnologija in poslovni proces. Uporaba rutinske tehnologije omogoča večjo zapletenost organizacijskih struktur;
- strategija organizacije. Zapletenost organizacijske strukture je lahko povezana tudi s strategijo menedžmenta po doseganju zelenih poslovnih rezultatov – na primer, segmentacija organizacije je lahko povezana z željo po obvladovanju nekaterih trgov ali tržnih niš.

Z vprašanjem organizacijske strukture sta tesno povezana tudi oblikovanje organizacij oziroma organizacijski dizajn. Slednji preučuje oblikovanje zelene oziroma optimalne organizacijske strukture v neki organizaciji. Številni teoretiki s področja javne uprave poudarjajo, da so organizacijske strukture v javnem sektorju drugačne od tistih v zasebnem sektorju. Na to naj bi vplivala predvsem večji nadzor v javnih organizacijah in izostanek indikatorjev učinkovitosti in uspešnosti, zaradi česar je v javnih organizacijah večji poudarek na hierarhiji in sledenju pravilom. To vodi praviloma do večje notranje strukturne zapletenosti, centralizacije in formalizacije v javnih organizacijah. To še posebej velja za kadrovske in nabavno funkcijo v teh organizacijah (Pevcin, 2011, str. 107).

4.2.6 Primer organizacijske strukture – upravne enote

V Sloveniji deluje 58 upravnih enot. Po zakonu so pristojni za odločanje v upravnih zadevah na prvi stopnji in opravljanje drugih upravnih nalog iz pristojnosti države oziroma ministrstev. Naloge iz svoje pristojnosti opravljajo v skladu z Ustavo RS, zakoni in podzakonskimi predpisi ter akti lokalnih skupnosti in drugimi akti. Poleg teh upoštevajo tudi strokovne napotke in usmeritve ministrstev. Organizacijsko so upravne enote vezane na ministrstvo za javno upravo, ki zagotavlja pogoje za njihovo delovanje, jim daje usmeritve in soglasja pri organizaciji dela in upravljanju virov ter spremlja in ocenjuje rezultate njihovega poslovanja. Upravne enote predstavljajo za uporabnike vstopno točko v sistem državne uprave.

Poslanstvo upravne enote je, da z učinkovitim odločanjem o upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji zagotavlja uporabnikom zakonite, hitre in kakovostne storitve. Poslovanje nenehno izboljšujejo z namenom, da bodo v čim večji meri prispevali k uspešnosti in ugledu državne uprave ter razvoju in kakovosti življenja v ožjem in širšem okolju. Temeljne vrednote upravne enote so: odgovornost, prijaznost, sodelovanje in spoštovanje. Organizacijsko kulturo opredeljujejo načela upravnega poslovanja, kot so: zakonitost, strokovnost, politična nevtralnost, nepristranskost, varstvo pravic strank in varstvo javnega interesa. Upravne enote so po teritorialnem območju, okolju, za katerega delajo, ter vrsti in obsegu upravnih zadev v reševanju zelo različne. Ministrstvo za javno upravo jih je po kriteriju števila prebivalcev razvrstilo v tri kategorije, in sicer: velike, srednje in male upravne enote ter upravna enota Ljubljana kot posebna upravna enota. Upravna enota Novo mesto sodi v kategorijo velikih.

Poslovanje je organizirano v štirih notranjih organizacijskih enotah, in sicer v treh oddelkih in službi za skupne zadeve. Načelnik določa in koordinira notranjo organizacijo in delitev dela ter sistematizacijo delovnih mest, pooblašča uradnika za vodenje upravnih postopkov in odločanje v njih, odloča o pravicah in obveznostih zaposlenih iz delovnega razmerja ter predstavlja upravne enote v njenem ožjem in širšem družbenem okolju.

Oddelek za upravne notranje zadeve vodi postopke in odloča o upravnih zadevah s področja upravnih notranjih zadev (osebna stanja, javni red in mir), s področja prometa (vozniški izpiti, vozniška dovoljenja, registracija motornih vozil) in s področja dela družine in socialne zadeve (obredi, sklepanja zakonskih zvez). Oddelek za okolje in prostor vodi upravne postopke in odloča o upravnih zadevah s področja okolja in prostora, kot so: graditev objektov (gradbena dovoljenja, uporabna dovoljenja, odmera odškodnin zaradi nedovoljene gradnje), stanovanjske zadeve, razlastitve in druge zadeve. Oddelek za družbene dejavnosti, gospodarstvo in kmetijstvo vodi upravne postopke in odloča o upravnih zadevah v upravnih področij dela treh ministrstev, in sicer dela, družine in socialnih zadev, gospodarstva ter kmetijstva, gozdarstva in

prehrane. Služba za skupne zadeve opravlja skupne naloge oziroma podporne procese upravni dejavnosti, kot so: kadrovsko poslovanje, finančno-računovodsko poslovanje, poslovanje z dokumentarnim gradivom v glavni pisarni, usklajevanje upravnega poslovanja, upravljanje poslovnih prostorov in opreme, informatika, upravljanje kakovosti in poslovne odličnosti.

Zaposlenim ves čas namenljajo vsestransko pozornost, tako da: izboljšujejo pogoje dela, širijo njihove kompetence, omogočajo strokovno izobraževanje, jih vključujejo v time, njihove pobude in predloge upoštevajo pri uvajanju izboljšav, skrbijo za napredovanja, karierni razvoj in razvoj organizacijske klime kolektivu.

Delo upravne enote Novo mesto je v celoti usmerjeno k uporabnikom njihovih storitev, to je k strankam in drugim udeležencev v upravnih postopkih. Zagotavljajo jim vse pravice in pravne koristi, ki jih lahko uveljavijo na podlagi veljavnih predpisov. Pri tem varujejo javni interes, tako da s priznanjem pravic posameznikov ne posegajo v pravice drugih državljanov in v javni interes. Njihovi uporabniki so fizične in pravne osebe, ki imajo bivališče oziroma sedež in premoženje na njihovem območju ali jih z njihovo upravno enoto povezujejo določena matična dejstva, zaposlitev ali investicije.

4.2.7 Pogodbeništvo

Omenjeno je že bilo, da je pomemben element izboljšanja delovanja javnega sektorja tudi uporaba tržnih mehanizmov kot alternative lastni proizvodnji. Vzrok neučinkovitosti javnega sektorja je v tem primeru v njegovih monopolnih značilnostih in na hierarhičnih pravilih osnovanem ravnanju z ljudmi pri delu. Cilj pogodbeništva v javnem sektorju je povezan z urejanjem odnosov med kupci in prodajalci javnih storitev (Peters, 2000, str. 40).

Pogodbeništvo v javnem sektorju se je v tujini močno uveljavilo, saj se je pokazalo, da je zasebna proizvodnja učinkovitejša. Tako se je pogodbeništvo javnega sektorja z zasebnim še posebej uveljavilo pri odvozu in predelavi odpadkov, dobavi hrane, čiščenju, vzdrževanju zelenih površin. V ZDA je ta celo postala prevladujoča pri zagotavljanju teh storitev (Pevcin, 2011, str. 77).

Bistvo pogodbeništva je namreč preoblikovanje javnega sektorja iz zaprtega birokratskega sistema v sistem, ki kar najbolj uveljavlja tržna načela. Birokratsko in monopolno zagotavljanje storitev in ravnodušnost do uporabnikov mora zamenjati usmerjenost k uporabnikom in spremljanje ter doseganje učinkovitosti v delovanju. To naj bi dosegli z decentralizacijo in spremembo vloge oblasti. Nova vloga oblasti naj bo zagotavljanje ne več preskrba, kar je v skladu z duhom teorije pogodbeništva. Prehod od birokracije k trgu se mora uresničiti tako pri zagotavljanju storitev kot pri spremembi prevladujoče kulture. Gre za prehod od birokratske države z razširjeno javno proizvodnjo k minimalistični nakupovalni državi, v kateri

prevladujejo javna in zasebna podjetja, državna uprava pa nastopa bolj v vlogi inteligentnega potrošnika. V tem prek raznih pogodbenih razmerij kupuje storitve na trgu. To pomeni spremembo birokratske v tržno strukturo in uporabo menedžmenta, ne administracije pri zagotavljanju storitev.

Pogodbeništvo v javnem sektorju se je oblikovalo v dveh glavnih oblikah, to je kot pogodbeništvo javnega sektorja z zasebnim sektorjem in kot notranje pogodbeništvo. Prva oblika kaže dejansko partnerstvo javnega in zasebnega sektorja, pri čemer pa mora ločevati dve vrsti takšnega razmerja. Prva vrsta se nanaša na klasično partnerstvo, kjer gre za javno financiranje, vendar zasebno izvajanje. Drugo obliko pa zastopa tako imenovana zasebna finančna pobuda, pri kateri zasebni partner nastopa kot financer. Obstaja nekaj slabosti in prednosti javno-zasebnega partnerstva. Prednosti so dostopnost do zasebnih virov financiranja, pridobivanje znanj, izkušenj zasebnih partnerjev na področju menedžmenta in racionalizacije delovanja, možnosti uporabe sodobnih tehnologij s ciljem izboljšanja kakovosti ponudbe. Nadalje so prednosti prenašanje dela poslovnega tveganja na zasebnega partnerja, racionaliziranje operativne izvedbe projekta ter pridobivanje sinergijskih učinkov ob hkratnem ohranjanju strateškega nadzora nad projektom. Po drugi strani so slabosti na primer nevarnost preseganja predvidenih stroškov projekta, problematiko natančne opredelitve pravic in dolžnosti posameznega pogodbenega partnerja, kar lahko privede do sporov.

Partnerstva javnega in zasebnega sektorja so še posebej pomembna pri gradnji oziroma obnovi infrastrukturnih projektov, pri čemer se pojavljajo v številnih različicah. Najbolj splošen in pogost je tako imenovani projekt zgradi-upravljaj-prenesi. Pri projektu zasebni partner zgradi objekt, pogodbeno določi čas, ga tudi upravlja in je lastnik infrastrukture, po poteku pogodbenega obdobja pa postane lastnik država.

S temi projekti se javni sektor v celoti ne znebi nalog odgovornosti pri financiranju infrastrukture, precejšnjo vlogo ima zlasti v času pred začetkom projekta. Ena izmed prednosti teh projektov je precejšnje zmanjšanje dela in odgovornosti javnega sektorja pri financiranju, oblikovanju in delovanju projektov. To je namreč preneseno iz javnega na zasebni sektor, po drugi strani pa ima javni sektor še posebej pomembno vlogo pri določitvi sektorjev, ki so najprimernejši za to obliko financiranja, pri določitvi pogojev javnega razpisa in njegovem izvajanju ter pri določitvi meril za izbor zasebnega partnerja.

Tudi pri izvajanju projekta je pomembna njegova podpora, na primer pri zagotovitvi lokacije projekta, dobave energije in pri logistični podpori. Končno mora država prevzeti projekt po izteku pogodbeno določenega obdobja. Obdobje naj bi bilo tako dolgo, da se naložba

zasebnemu partnerju povrne. Povrne se tudi pričakovan donos na vložen kapital, hkrati pa zasebni partner nosi celotno finančno tveganje projekta.

Druga oblika pogodbenišтва je notranje pogodbenišтво. Namreč, javni sektor mnogih dejavnosti ne more prepustiti zunanjim izvajalcem. Le te so ključne za državo, zato se je razvilo notranje pogodbenišтво, kar še posebej velja za lokalne uprave v razvitejših državah od Slovenije. Notranje pogodbenišтво prinaša številne prednosti, saj znižuje stroške, večja usmerjenost k uporabnikom, izboljšuje kakovost storitev ter večja odgovornost. Pogodbeni menedžment je eno od orodij povečevanja učinkovitosti delovanja javnega sektorja, na njegov razvoj pa je imela pomemben vpliv principala in agenta. V javnem sektorju je namreč nujno učinkovito pogodbenišтво med principalami (uradniki oziroma funkcionarji) in agenti (izvajalci storitev) na način, ki kar najbolj niža operativne stroške vzpostavitve in nadzora pogodbenih razmerij. Notranje pogodbenišтво v javnem sektorju ima dve pojavnosti obliki, in sicer:

- individualne pogodbe o zaposlitvi, ki nadomeščajo kolektivne pogodbe;
- notranje pogodbe za zagotavljanje javnih dobrin, ki povzročijo nastanek kvazitrgov v zagotavljanju javnih dobrin.

Ključni učinki pogodbenišтва se kažejo predvsem v nižanju stroškov in doseganju večje kakovosti izvedenega projekta oziroma opravljene storitve. Pogodbenišтво pa je smiselno, če je na trgu dovolj ponudnikov, ki so sposobni zadovoljiti zahteve naročnika v nasprotnem primeru se državni monopol nadomesti z zasebnim, hkrati pa mora delovati tekomovalen odnos (Pevcin, 2011, str. 79).

4.2.8 Kultura komuniciranja

Kadar govorimo o spremembah v upravi, je z njihovo implementacijo nujno tesno povezana skladnost ciljev reforme z obstoječo kulturo. Morala in etika kakršnega koli področja sta pogojeni z obstoječo kulturo družbe kot celote in posamezne organizacije« (Ferfila in sod., 2011, str. 79). Organizacijska kultura je vzorec temeljnih domnev, ki jih je kaka skupina iznašla, odkrila in razvila, ko se je učila spopadati se s problemi zunanje adaptacije in notranje integracije, vzorec, ki se je pokazal dovolj dober, da ga ocenjujejo kot veljavnega, zato učijo nove člane po tem vzorcu dojemati, misliti in čutiti te probleme (Ferfila in sod., 2011, str. 80). Organizacijsko kulturo sestavljajo njene temeljne sestavine, ki so vrednote, norme, tipični obrazci vedenja, vzorniki, običaji in obredi, komunikacija, proizvodi in storitve, simboli ter miti in zgodbe, ki se jim pridružuje menedžerski stil vodenja. Pečar (1997, str. 221) pravi, da je kultura javne uprave presek organizacijske, menedžerske in politične kulture.

Eden izmed gradnikov upravnega poslovanja je komunikacija. Glede na naravo dela je opredeljena in izvedena na najrazličnejše načine v luči približevanja poslovanja uporabnikom.

Navzven se prepoznava skozi dve obliki neposrednega in posrednega komuniciranja (Stare, 2010, str. 8).

Pomen zapisa ali izjave in dokazila pri poslovanju izpostavlja pomen pisne komunikacije. Za nemoteno delo je nujno poznavanje načel pisnega komuniciranja in še posebej priprave dopisa. Odnosi s strankami (notranjimi in zunanjimi) temeljijo na komunikaciji. Odločitev o tem, kateri vidik komunikacije oziroma načina komuniciranja izbrati, je odvisna od namena in učinka, ki ga zasledujemo. Z vidika hierarhične strukture delovanja organizacije poteka komunikacija vertikalno (od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor), horizontalno (med posamezniki in skupinami na isti hierarhični ravni), radialno (po celotni organizaciji) in lateralno (navzven). Prav temu vidiku bomo namenili največ pozornosti. V splošnem pa je razlika pogosto opredeljena že z ozirom na način posredovanja komunikacije. Ločimo dva osnovna načina komuniciranja: neposrednega in posrednega (Stare, 2010, str. 22).

Neposredno komuniciranje zajema predvsem osebno komuniciranje (osebni stiki) in komunikacijo po telefonu, posredno komuniciranje pa je komuniciranje z zapisi (pisma, oglasne deske, telefaksi, videopanoji, elektronska sporočila). Prednost neposrednega komuniciranja je v tem, da je veliko hitrejše in tudi cenejše. Zaradi neposrednega odnosa obeh sogovornikov in možnosti takojšnje povratne informacije je pogosto tudi veliko bolj učinkovito. Kot glavni pomanjkljivosti neposrednega komuniciranja omenimo dejstvo, da ni vedno mogoče in ne pušča nobenih pisnih dokazov. Prav dokazi oziroma vsebini oziroma načinu poslovanja pa so glavna prednost posrednega komuniciranja. Dokazi so pomembni za zbirke dokumentiranega gradiva, s katerimi tudi v daljšem časovnem obdobju sledimo poslovnim dogodkom. Še posebej pomembno je sledenje za izkazovanje, dokazovanje upravnopravnih in finančnih dogodkov.

Velika pomanjkljivost neposrednega komuniciranja je motilo. Namreč osebni stiki in telefoni močno motijo načrtovan delovni proces in s tem znižujejo delovno storilnost in posledično produktivnost zaposlenega. Iz tega izhaja, da si je pri posrednem komuniciranju mogoče vzeti čas za pripravo, zato je praviloma natančnejše in vsebinsko popolnejše. Prav to je tudi cilj posredovanja informacij, povezanih s poslovanjem, saj vse skupaj pripomore k ugonejši (primernejši) predstavitvi (ponudbi) storitev uporabnikom javnega sektorja. Kljub temu je lahko pisno komuniciranje hkrati tudi manj verodostojno (dvom o istovetnosti podpisa, dokumenta, kopije), težje se prepoznajo morebitne špekulacije (ki se pogosto prepoznavajo v govorici telesa), je počasnejše in praviloma dražje.

Pomen pisnega komuniciranja je v celotni zgodovini nenadomestljiv, čeprav v nekaterih kulturah oziroma pogojih delovanja organizacije zmorejo poslovati na dano besedo. Cilji, ki jih zasledujemo pri pisnem komuniciranju, so odvisni od namena komuniciranja, najpogosteje pa

gre za sodelovanje, obveščanje in prepričevanje partnerjev. Glede na to, da je zaradi narave sporočanja močno onemogočen takojšen odziv, je odgovornost pošiljatelja toliko večja, predvsem v zagotavljanju kakovostnega sporočila. Možnost hitrega je veliko bolj omejena pri klasičnem pisnem komuniciranju kot pri elektronskem komuniciranju. Pisno komuniciranje v poslovne namene opredeljujemo kot pisno poslovno komuniciranje. Poslovno komuniciranje temelji na izmenjavi sporočil. Način, kako je sporočilo oblikovano, zapisano in odposlano, je ogledalo organizacije in še posebej tistega, ki sporočilo odpošilja. Da bi zagotovili primerno posredovanje pisnih sporočil in s tem za ohranitev in dvig ugleda pošiljatelja, je smiselno upoštevati določena načela poslovnega komuniciranja. Ta načela so (Stare, 2010, str. 45):

- zakonitost;
- objektivnost;
- varovanje zaupnih podatkov;
- ekonomičnost;
- korektnost;
- pravočasnost.

Sporočila poslovnega komuniciranja se označujejo z različnimi izrazi. Poslovni dopis v upravnih zadevah določata vsebina in oblika. Za doseganje zelenega učinka je treba pred začetkom priprave dopisa poznati oziroma predvideti odgovore na vprašanja:

- kdo je prejemnik;
- kakšni so odnosi med pošiljateljem in prejemnikom;
- kaj je bistvo sporočila;
- kako dobro je prejemnik seznanjen z zadevo;
- kakšni so pričakovani odzivi prejemnika na sporočilo;
- kakšno sporočilo pričakuje oziroma si želi prejemnik;
- katere so popolne in nepopolne informacije.

Poslovni dopis se praviloma oblikuje na standardiziranem formatu papirja. Pri upravnem poslovanju se praviloma uporablja 80-gramski papir formata A4. Pri oblikovanju dopisa je treba poznati in ustrezno organizirati gradnike poslovnega dopisa, ki so (Stare, 2010, str. 8):

- glava 1 (pošiljatelj);
- oznake (šifra, datum);
- glava 2 (prejemnik);
- vsebinska identifikacija;
- besedilo dokumenta;
- zaključek, pozdrav;

- podpis;
- pristavki (priloge).

Zaključimo lahko, da je komunikacijski sistem sestavljen iz štirih elementov: oddajnik, prejemnik, sporočilo in komunikacijski kanal. Komunikacijski kanal je pot, po kateri potuje sporočilo od oddajnika k sprejemniku. Sporočilo lahko potuje ustno (z izgovorjeno besedo), neposredno, preko telefonske linije ali pisno preko drugega medija: klasično pismo, elektronsko sporočilo. Komunikacijski sistem je tako zapleten, da se mnogokrat pojavijo motnje, kjer je lahko želeno poslano sporočilo napačno razumljeno, kar poimenujemo – napake v komuniciranju. Komunikacijske motnje nastanejo pri oddajniku in prejemniku ali pri prenosu skozi komunikacijski kanal. Sporočevalec lahko odda nejasno oblikovano, predolgo ali napačno kodirano sporočilo. Neuspešno dekodiranje prejetega sporočila je lahko posledica medkulturnih razlik. Prejemnik sporočilo dekodira v skladu s svojimi navadami ter moralnimi in etičnimi načeli, le-ti pa se lahko razlikujejo od oddajnikovih. Težave lahko nastopijo tudi zaradi nezbranosti ali nezainteresiranosti prejemnika (Mrgole, 2009, str. 39).

4.2.9 Trženje v javnem sektorju

Tako v teoriji kot v praksi se srečamo z več koncepti trženja, ki jih v osnovi lahko razdelimo na dve skrajnosti, in sicer tradicionalno in sodobno trženje. Poznamo pet medsebojno konkurenčnih konceptov ali filozofij, v okviru katerih organizacije vodijo svoje trženjske dejavnosti. Družbeno odgovoren trženjski koncept je najnovejša filozofija trženjskega menedžmenta, ki trdi, da je naloga organizacije dognati potrebe, želje in interese ciljnih trgov ter posredovati želeno zadovoljstvo uspešneje in učinkoviteje od konkurence, in sicer na način, ki ohranja ali izboljšuje kupčevo in družbeno blaginjo. Sodobni marketinški koncept torej pomeni marketing kot filozofijo kulture dialoga, vzajemnosti in interakcije organizacije z njenim okoljem. Organizacije, ki so sprejele trženjsko usmeritev, se zavedajo, da je uresničitev njihovih potreb mogoča le ob uresnitvi potreb tistih, s katerimi vstopajo v menjalne odnose (Parditey Rojc, 2014, str. 9).

Trženjski splet je kombinacija elementov, potrebnih za načrtovanje in izvedbo popolnega marketinga. Osnovno idejo marketinškega spleta je podal profesor harvardske poslovne šole N. Borden, ki je predpostavil dvanajst ključnih elementov. Ti elementi so: načrtovanje izdelka, cenovna politika, politika blagovne znamke, kanali distribucije, osebna prodaja, oglaševanje, promocija, embalaža, razstavljanje izdelkov, storitve ob izdelku, fizično rokovanje z izdelki in marketinška raziskava.

McCarthy je to idejo kasneje poenostavil in preoblikoval v teorijo 4P-jev; Product (izdelek), Place (trženjske poti), Price (cena), Promotion (promocija). Po njegovem mnenju so to štirje

glavni elementi, ki so potrebni za uspešen marketing. V središču je kupec, obdan s štirimi obvladljivimi spremenljivkami, ki ustvarjajo marketinški splet. Za zadovoljitev kupčevih potreb razvijemo pravi izdelek. Nato najdemo pravo pot, da dosežemo kupca. Temu sledi promocija, prek katere seznanimo kupca z novim izdelkom. Promocija ali trženjsko komuniciranje vključuje oglaševanje, osebno prodajo, pospeševanje prodaje, neposredni marketing in odnose z javnostmi. Ko ocenimo kupčevo reakcijo in stroške, se oblikuje še cena (Perreault in sod., 2009, str. 44).

4P-ji predstavljajo prodajalčev vidik trženjskih orodij, s katerimi vpliva na kupce. Z vidika kupca je vsako marketinško orodje namenjeno posredovanju koristi kupcem. Prav zato je Lauterborn šel še en korak naprej in predlagal, da se 4P-ji nadomestijo s 4C-ji kupca. Svojo tezo utemeljuje s spoznanjem, da je konvencionalni model trženjskega spleta presežen, saj v praksi zaradi vseh sprememb ni več učinkovit. Namesto izdelka moramo imeti v mislih potrebe in želje kupca, saj mu ne moremo več prodati vsega, kar naredimo, temveč le tisto, kar si posamezni kupec želi (angl. Customer). Trženjske poti naj bi nadomestilo udobje oziroma priročnost nakupa, saj v času katalogov, telefonov in kreditnih kartic kupcu ni treba več nikamor iti, zato je treba razmišljati, kje hočejo ljudje nakupovati, in biti tam prisoten (angl. Convenience). Namesto o ceni je treba razmišljati o strošku za zadovoljitev želje ali potrebe kupca (angl. Cost). Pojem promocije naj nadomesti komunikacija, saj mora vsako pravo oglaševanje vzpostaviti dialog – promocija je manipulacija, komunikacija pa kooperacija (angl. Communication) (Kotler in sod., 1999, str. 106; Parditey Rojc, 2014, str. 45; Kotler in Armstrong, 2001; str. 66).

Trženjski splet za storitve predstavlja razširjen trženjski splet, saj se je 4P-jem dodalo še 3P-je in tako je nastal razširjeni marketinški splet 7P-jev, ki poleg omenjenih 4P-jev vključujejo še:

- proces (angl. Process);
- fizične dokaze (angl. Physical evidence);
- ljudi (angl. People).

Proces oziroma izvajanje predstavlja bistvo storitve. Pri tem mora biti poskrbljeno za varnost, kakovost in ustrezno hitrost pri opravljanju določene storitve. Fizični dokazi predstavljajo vse tisto, kar kupec vidi, sliši ali občuti. Ljudje so tisti, ki imajo pri izvajanju storitev pomembno vlogo. Tu nastopajo ljudje kot kupci na eni strani in ljudje kot izvajalci, ki so lahko tudi prodajalci, na drugi strani. Nekateri teoretiki (Potočnik V. , 2004, str. 81) pa marketinškemu spletu za storitve dodajajo še eno trženjsko orodje, in sicer produktivnost in kakovost (angl. Productivity & quality), in tako pridemo do marketinškega spleta 8P-jev, ki povezuje naslednja trženjska orodja (Potočnik V. , 2002, str. 33):

- storitev (angl. Product);
- trženjske poti (angl. Place);
- cena (angl. Price);
- trženjsko komuniciranje (angl. Promotion);
- udeleženci (angl. People oziroma Participants);
- storitveni proces (angl. Process);
- fizični dokazi opravljene storitve (angl. Physical evidence);
- produktivnost in kakovost (angl. Productivity & quality).

Trženje v javnih organizacijah je način upravljanja organizacij, ki so nastale zaradi potreb družbe po urejenem reševanju določenih družbenih problemov. Prva, ki sta idejo trženje razširila v neprofitni sektor, sta bila Kotler in Levy leta 1969. Po njunem mnenju morajo tudi neprofitne organizacije imeti svojo razlikovalno prednost in znati analizirati konkurente, potrošnike in trende v okolju. Trženje je prodorna družbena dejavnost, ki jo izvajajo vse organizacije, ne glede na to, ali so pridobitne ali ne. Zagovarjala sta idejo, da se vse organizacije zavzemajo za izgled svojih izdelkov v očeh določenih potrošnikov in iščejo orodja za prihodnje sprejemanje.

Pomembna razlika med tržnim in neprofitnim marketingom je, da se ne začne z iskanjem možnih kupcev za prodajo standardiziranega izdelka oziroma storitve in ne konča s prodajo storitev. Proces gre od uporabnika k izdelku. Najprej je treba prepoznati potrebe morebitnih uporabnikov in šele nato oblikovati individualizirano storitev, ki bo kar najbolje zadovoljila njihove potrebe. Pri tem je pomembno ugotavljanje posebnih potreb individualnih uporabnikov, zato je primerna metoda za določanje teh potreb aktivno sodelovanje med uporabniki in izvajalci. Tako postane uporabnik sodelavec izvajalca in soustvarja storitev, namesto da je samo njen pasivni prejemnik (Hrovatin, 2002, str. 71). Trženje v javnih organizacijah vključuje aktivnosti, ki jih vodijo posamezniki ali organizacije za doseg določenih ciljev, ki niso zgolj običajni cilji tržnih organizacij, kot so dobiček, tržni delež in vrnjena investicija.

Trženje je še posebej zahtevno v javnih organizacijah, saj je treba upoštevati tudi celovito politično okolje, ki prinaša tudi zahteve po upoštevanju nekaterih kritičnih političnih vprašanj. Tako mora trženje v javnih organizacijah upoštevati prednostne cilje, katere skupine uporabnikov so prednostne za zagotavljanje storitve oziroma njene dostopnosti (Pevcin, 2011, str. 120). Poleg teh je v teh organizacijah posebej kritično oglaševanje, predvsem z vidika doseganja nekaterih političnih ciljev, saj se lahko na oglaševanje gleda kot na prodajanje dosežkov vladajoče elite prebivalstvu. Omejitve so tudi pri določanju in spreminjanju cen, saj se te ne smejo spreminjati prepogosto, usklajene pa morajo biti s socialno politiko države, kar

povzročajo precejšnje omejitve pri praktični uporabi trženjskega spleta. O cenah bomo govorili ločeno, v zadnjem poglavju. Glavne omejitve trženja v javnih organizacijah se nanašajo na (Pevcin, 2011, str. 120):

- problem prepoznavanja uporabnikov;
- omejitve pri spreminjanju preferenc in izpostavljanju nepotrebnih storitev, kar je omejitev pri uporabi tehnik trženja, ki so v uporabi v zasebnem sektorju;
- omejenost informacij in znanja in učinki prelivanja povzročajo tržne nepopolnosti, zato so politične odločitve pomembnejše od tržnih odločitev. V bistvu to zahteva mediacija med uporabniki storitev, državljani in izvajalci storitev, ki pa se spreminja v času.

4.3 Vzporedni zgodovinski razvoj tretjega sektorja z javnim sektorjem

Tretji sektor je pogosto uporabljen izraz za področje, ki obstaja poleg države in zasebnega profitnega sektorja. Zanj v slovenskem prostoru nimamo zakonske opredelitve. Obstaja le vrsta neformalnih opredelitev posameznih avtorjev. Sicer pa termin nevladne organizacije lahko najdemo pod različnimi nazivi, kot so organizacije tretjega sektorja, nepridobitne, nevladne, prostovoljske, humanitarne, dobro-delniške in solidarnostne organizacije, organizacije za samopomoč in še druge. Vse zajemajo isti sklop organizacij, ki so nepridobitne, nevladne in avtonomne (Črnač-Meglič, 2000, str. 7) (Trstenjak, 1997, str. 61).

V Sloveniji različnih pravnih statusov organizacij tretjega sektorja ne ureja en, temveč več zakonov. Poleg tega posamezni zakoni združujejo v enem pravnem statusu profitne in neprofitne organizacije, pa tudi javne in privatne organizacije. Na podlagi obstoječe zakonodaje je v Sloveniji mogoče ustanoviti naslednje vrste organizacij tretjega sektorja: društva, ustanove, fundacije, privatne zavode, stanovanjske in druge zadrage, verske organizacije.

Slovenija ima dolgo in obsežno tradicijo interesnega združevanja in samoorganizacije ljudi. Prve organizacije tretjega sektorja so se pojavile v 13. in 14. stoletju (Črnač-Meglič in Vojnovič, 1997, str. 55). V tem obdobju je prišlo do nastanka cehov, verskih dobrodelnih organizacij in fundacij. V kasnejšem obdobju je imela pomembno vlogo zlasti katoliška cerkev, ki ni bila le religiozna, temveč tudi socialna institucija in močna politična sila v slovenskem življenju.

Pomembno prelomnico predstavlja buržoazna revolucija leta 1848, ki je prinesla svobodo združevanja kot klasično ustavno pravico ter pravne norme, ki so urejale ustanavljanje društev in drugih oblik interesnega združevanja ljudi. V tem obdobju so se pojavile čitalnice, tabori, narodno obrambna društva, ter strokovna in poklicna združenja (Črnač-Meglič, 2000).

Konec 19. stoletja se je začelo razvijati združništvo, ki se je razraslo v množično socialno gibanje. Med delavci so se izoblikovala podporna društva, prostovoljne bolniške in pokojninske blagajne in razni skladi pri socialnih organizacijah. Zlasti kmečke zadruge so opravljale tudi nepridobitne dejavnosti. Pomembno vlogo so imele tudi politične stranke, ki so podpirale različne vrste organizacij ter delavsko gibanje.

Tretji sektor je do II. svetovne vojne vključeval široko mrežo društev, zadrug, dobrodelnih organizacij, sindikalnih in profesionalnih organizacij in združenj. Konec vojne in prihod socialističnega družbenega sistema pa sta prekinila tradicijo močnega in razvitega tretjega sektorja. Njegove funkcije je v veliki meri prevzel javni sektor (Črnak-Meglič, 2000, str. 44). Tretji sektor je bil v času socializma organiziran le v zelo omejeni obliki, največkrat na lokalnem nivoju in v stanovske namene. Leto 1974 je bilo prelomno, saj je z novo ustavo in novim Zakonom o društvih odprlo in pospešilo ustanavljanje organizacij tretjega sektorja, pri čemer so te organizacije ob nestimulativni finančni podpori države ostajale majhne in ne množične. Istočasno je prišlo do razvoja skupin za samopomoč, skupin za vzajemno pomoč ter alternativnih skupin na področjih, kjer tovrstnih uslug ni zagotavljala država. Po letu 1980 so nastajala številna nova družbena gibanja. Povečevanje števila organizacij tretjega sektorja je bilo v Sloveniji najintenzivnejše v obdobju 1975 do 1985. V začetku 90-ih let je bil sprejet nov socialni program, katerega izhodišče je bilo preusmeritev države blaginje v korporativistični tip. Vendar pa se spremembe uvaja počasi; država ni zmanjšala izdatkov za socialne servise, števila zaposlenih v javnih servisih, niti se ni začela umikati iz preskrbe javnih dobrin in storitev, s tem pa tudi ni odprla prostora drugim sektorjem (Črnak-Meglič, 2000, str. 127). Kljub temu pa sta se povečala tretji sektor ter komercialna produkcija dobrin in storitev.

Po klasifikaciji internacionalne klasifikacije neprofitnega sektorja (The International Classification of Non-profit Organizations – ICNPO) je bilo v Sloveniji leta 2000 okoli 13 tisoč organizacij tretjega sektorja, vendar pa je po ocenah skoraj tretjina neaktivnih, poleg tega skoraj polovica društev deluje zgolj zaradi interesov članov in ne v javno korist. Organizacije so večinoma ustanovljene na lokalnem nivoju in imajo članski značaj. Njihova struktura je podobna strukturi tranzicijskih držav srednje in vzhodne Evrope. Prevladujejo namreč športno-rekreacijska, kulturno-umetniška in gasilska društva, ki skupaj predstavljajo kar 59 % vseh delujočih društev (Rončević, 2001, str. 135). Fundacije, zasebni zavodi in verske organizacije delujejo večinoma na področjih izobraževanja in kulture (Črnak-Meglič, 2000, str. 128).

Številne organizacije tretjega sektorja imajo šibko organizacijsko strukturo, majhno število članov in malo plačanih oziroma zaposlenih članov in strokovnjakov (Rončević, 2001, str. 136). Statističnih podatkov o vseh zaposlenih v tretjem sektorju ni, obstajajo le podatki za društva, v

katerih je bilo leta 1996 zaposlenih 2930 ljudi, kar je 0,4 % od vseh zaposlenih v Sloveniji. Ti podatki uvrščajo Slovenijo med države, ki imajo v tretjem sektorju najmanj zaposlenih (Črnak-Meglič, 2000, str. 61).

Organizacije tretjega sektorja so finančno šibke. Poleg javnih sredstev, so njihov najpomembnejši finančni vir članarine. Pomemben vir dohodkov predstavljajo tudi donacije in komercialna dejavnost. Država oziroma občine podpirajo delovanje organizacij tretjega sektorja predvsem z letnimi subvencijami ali financiranjem posamičnih projektov, zelo redko pa na osnovi dolgoročnejših finančnih aranžmajev, na primer koncesijskih pogodb.

Zaradi nizkih finančnih sredstev, neurejene davčne zakonodaje, dragih posojil se menedžment organizacij tretjega sektorja sooča z nerešljivimi nasprotji, ki vladajo na tem področju. Težave pri organizaciji in vodenju organizacij ter pri doseganju načrtovanih rezultatov, slabijo že tako slab začetni položaj tretjega sektorja v družbi. Številne organizacije tretjega sektorja so prisiljene povezovati več funkcij in služb v eni osebi. Mnoge se zanašajo na delo prostovoljcev, ki po obsegu, intenziteti, kakovosti in odgovornosti praviloma ne dosegajo ravni profesionalnosti, ki je standardna v profitnih organizacijah.

V Sloveniji se nadaljuje vzorec odnosov iz socialističnega obdobja, le da se je zmanjšal nadzor države nad delovanjem organizacij tretjega sektorja (Črnak-Meglič, 2000, str. 100). Značilna je dominacija države in omejenost tretjega sektorja s strani javne politike, velika oddaljenost v komunikaciji in sodelovanju med državo in tretjim sektorjem ter visoka odvisnost organizacij tretjega sektorja od javnega. Tretji sektor ima samo dopolnilno vlogo, ki je omejena na zapolnjevanje vrzeli v storitvah javnega sektorja. Vendar pa obstajajo razlike glede na področje delovanja organizacije. Organizacije tretjega sektorja imajo zelo omejene možnosti zastopanja svojih interesov na politični ravni. Med seboj so nepovezane, sektorsko in regionalno razbite, ter pogosto organizirane kot privatne firme, ki druga drugi konkurirajo. Skromna javna finančna sredstva povzročajo neusmiljeno konkurenco, sebičnost, samozadostnost in sovražnost med organizacijami tretjega sektorja, ki bi po svoji naravi in zapisanem poslanstvu sicer morale sodelovati in se dopolnjevati (Jelovac, 2001, str. 8). Naravnost k sodelovanju je zato majhna, prav tako odprtost za interakcije (Hren, 2001, str. 36). Organizacije tretjega sektorja so izjemno slabo udeležene v svetovnih in evropskih forumih.

Slovenija še ni opredelila ciljev, ki naj bi jih imel tretji sektor v celoti družbenega sistema; cilji in rešitve, ki jih sproti postavlja in zasleduje, so pretežno naključnega značaja ali zaradi pritiskov od znotraj ali od zunaj, med drugim tudi zaradi procesov približevanja in vključitve v EU. Zato smo v učbeniku namenili naslednje poglavje o predstavitvi posebnosti menedžmenta v nepridobitnih organizacijah, tim. tretji sektor.

5. NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE

Ko boste preštudirali to poglavje boste sposobni:

- ✓ *prepoznavati naravo menedžerskega dela nepridobitnih organizacij;*
- ✓ *razumeti razliko med javnim sektorjem in nevladnimi nepridobitnimi organizacijami;*
- ✓ *razumeti razliko med tržnim sektorjem in nevladnimi nepridobitnimi organizacijami;*
- ✓ *razumeti razvoj človeških virov v nevladnih nepridobitnih organizacijah;*
- ✓ *razumeti pomen računovodstva v nevladnih nepridobitnih organizacijah;*
- ✓ *razumeti pomen uspešnosti in učinkovitost v nevladnih nepridobitnih organizacijah;*
- ✓ *razumeti pomen trženja v nevladnih nepridobitnih organizacijah;*
- ✓ *razumeti pomen financiranja in vire financiranja nevladnih nepridobitnih organizacij.*

Glede na temeljne cilje poslovanja organizacije ločimo podjetja oziroma gospodarske družbe, ki delujejo v glavnem po tržnih načelih in jih imenujemo pridobitne organizacije. Medtem so negospodarske, nepridobitne, neprofitne organizacije oziroma negospodarske javne službe, ki delujejo v glavnem po netržnih načelih. Nepridobitne organizacije zajemajo nevladne organizacije, dobrodelne organizacije, skupine za samopomoč, socialna podjetja in klube.

Pomembnost tretjega sektorja je vidna predvsem na treh področjih. Predstavljanje državljanov, kjer organizacije tretjega sektorja vplivajo na definiranje javne politike in dejavnosti države. S tem predstavljajo obliko vplivanja državljanov na politične procese, tudi na socialno integracijo in kohezijo. Kreativnost prostovoljnih organizacij je vir inovativnosti in uspešnost organizacij tretjega sektorja. Ta pa je ob pomanjkanju finančnih sredstev pogosto odvisna prav od njihove inovativnosti za razliko od birokratske paradigme na kateri sloni država. In razvijanje državljanske zavesti z vključevanjem državljanov v uresničevanje državljanskih pravic in dolžnosti.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) nepridobitnost opredeli kot nekaj kar ni pridobitno. Društva ter druge podobne organizacije (npr. fundacije) naj bi prvotno bila ustanovljena za namene opravljanja tim. nepridobitne dejavnosti, vendar se tekom poslovanja včasih pojavijo potrebe po storitvah ali dobavah blaga, ki sodijo v pridobitno dejavnost, kar imenujemo izomorfizem. Poznamo tri oblike mimetični, institucionalni in prisilni. Med najpogostejše prihodke iz naslova nepridobitne dejavnosti štejemo: donacije (fizičnih ali pravnih oseb), članarine (fizičnih ali pravnih oseb), volila in dediščine (fizičnih ali pravnih oseb), sredstva za izvajanje javne službe iz javnofinančnih virov (proračunska sredstva), namenska javna sredstva.

5.1 Pomen nepridobitnih organizacij

Nepridobitne organizacije nastopajo med posameznikom ali zvezo dveh oseb, javnim sektorjem in trgom, kjer se posamezniki prostovoljno povezujejo z namenom doseganja nekaterih skupnih ciljev, zato nekateri te organizacije poimenujejo tudi kot orodje družbenega udejstvovanja, drugi pa kot orodje izražanja solidarnosti. V praksi lahko zasledimo, da se najpogosteje pojavljajo prav pojmi organizacije tretjega sektorja oziroma civilne družbe ter splošni izraz nepridobitne organizacije, pri čemer obstaja različen zgodovinski izvor kontekst uporabe posameznega pojma. Nepridobitne organizacije so danes pomemben element gospodarskega, političnega in družbenega okolja v večini razvitih in demokratičnih držav. Pojavila se je tako imenovana asociacijska revolucija (Pevcin, 2011, str. 89). Organizacije civilne družbe čedalje bolj dopolnjujejo javni sektor pri zagotavljanju storitev na področju zdravstva, izobraževanja in sociale. Te storitve pogosto financira oziroma subvencionira država, izvajajo pa jih vedno bolj nepridobitne organizacije.

Poimenovanje nepridobitnega sektorja v Sloveniji temelji na definiciji nepridobitnosti, v skladu s katero se ustvarjena razlika med prihodki in odhodki ne deli niti med lastnike niti med člane, temveč se lahko ta presežek uporabi le za financiranje dejavnosti oziroma namena, za katerega je organizacija ustanovljena. Ustanovitelji nepridobitnih organizacij so posamezniki ali skupine, ki se prostovoljno združijo zaradi doseganja nekih (družbenih) koristi oziroma zadovoljevanja interesov iz treh razlogov (Pevcin, 2011, str. 91), in sicer za izvajanje javnih del, ki jim jih je dodelila država, zadovoljitev potreb, ki jih država in/ali pridobitne organizacije ne morejo ali nočejo zadovoljiti, ter vpliv na politiko države, pridobitnega sektorja in drugih nepridobitnih organizacij. V nasprotju s pridobitnimi organizacijami, pri katerih je glavnih ciljev povečanje dobička oziroma vrednosti organizacije, imajo nepridobitne organizacije drugačne cilje delovanja. Njihov temeljni cilj je povečanje splošne družbene blaginje z učinkovito in uspešno rabo prvin organizacije, pri čemer je namen pridobivanja in povečanja sredstev povečevanje zmožnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Javni zavodi si najpogostejša pravnoorganizacijska oblika za izvajanje javnih služb. Ustanovijo jih lahko domače in tuje fizične in pravne osebe. V splošnem velja, da zavodi niso pridobitne organizacije, prek katerih bi ustanovitelj na podlagi vloženih sredstev pridobival dobiček, zato je namen ustanovitve zavoda predvsem zagotavljanje nekaterih storitev v skladu z interesi ali obveznostmi ustanovitelja oziroma opravljanje javnih služb. Pri tem je lahko zavod javni (ustanovitelj republika, občina, mesto in tudi druge z zakonom pooblašene pravne osebe ter narodnostne skupnosti, kadar zavod opravlja dejavnost, ki je pomembna za uresničevanje

pravic narodnosti) ali zasebni (ta lahko med opravljanjem opravlja javno službo, vendar le v koncesijskem razmerju) (Pevcin, 2011, str. 54). Javni zavodi sodijo v javni sektor, zasebni zavodi pa v nepridobitni sektor.

Druga pogosta oblika nepridobitne organizacije v Sloveniji pa je društvo, samostojno in nepridobitno združenje, ustanovljeno za uresničevanje nekaterih skupnih interesov ustanoviteljev, pri čemer pa je združevanje v društvo izključno prostovoljno in osebno. Družbenoekonomsko pomembna statusna oblika nepridobitne organizacije je tudi sindikat, njegov ključni namen delovanja reprezentativnih sindikatov pa je sklepanje splošno veljavnih kolektivnih pogodb, sodelovanje v institucijah, ki odločajo o družbenoekonomskih vprašanih delavcev, ter predlaganje kandidatov za predstavnike delavcev v poslovodno-upravljaljskih strukturah organizacij (Pevcin, 2011, str. 78).

Naslednja oblike je tim. socialno podjetništvo, ki se je razvilo v okviru podjetništva in se, kljub svojemu več kot sto letnemu obstoju, uveljavlja šele v zadnjih desetletjih. Ustvarjalnost in inovativnost pa sta poleg občutka za človeka gonilni sili njenega razvoja. OECD v Konda (2014) opredeli socialno podjetništvo kot podjetništvo, katerega cilj je zagotoviti inovativne rešitve za nerešene družbene probleme. Zato se pogosto prepleta s socialno inovacijskimi procesi, usmerjenimi k izboljšanju življenja ljudi, s spodbujanjem družbenih sprememb. Socialno podjetje je bolj kot v ustvarjanje dobička usmerjeno v neko dobro stvar in na ta način lahko deluje kot vektor sprememb. Ima izdelke, storitve, kupce, trge, odhodke in prihodke, vendar pa je njegovo osnovno vodilo družbena koristnost. Socialno podjetje ne ustvarja izgub in ne deli dividend. Dobiček ostane v podjetju; le vlagateljem se lahko povrne vložek iz dobičkov. Socialna podjetja morajo, kot vsako drugo podjetje, pokriti vsaj lastne stroške v celoti, pri čemer se ne morejo zanašati na donacije ali subvencije vlade, za razliko od dobrodelnih in nevladnih organizacij (Konda, 2014, str. 15).

Bistvo nepridobitnega sektorja je, da namen njegovega delovanja ni ustvarjanje dobička. To ne pomeni, da ustvarjeni prihodki in dobiček niso pomembni za delovanje organizacij tega sektorja, saj so to sredstva za doseg ciljev teh organizacij, vendar pa ne cilj sam. Za ta sektor je značilno, da sredstva in prihodke za svoje delovanje pridobiva iz številnih virov, v preteklosti pa so bile dejansko najpomembnejše prostovoljne donacije posameznikov, predvsem pridobitnega sektorja. Glavni namen nedelovanja nepridobitnega sektorja je zagotavljanje nekaterih javnih dobrin, kar je podobno, kot počne državni aparat. Velja poudariti, da strogo gledano nepridobitni sektor ni del vladnega (državnega) sektorja. Nepridobitni sektor je dejansko posledica razvoja demokratičnega družbenega in kapitalističnega gospodarskega sistema, ki je nastal kot posledica odpravljanja tržnih nepopolnosti in nepopolnosti vladnega

sektorja pri zagotavljanju nekaterih dobrin ter izpolnjevanju nekaterih potreb prebivalstva (Pevcin, 2011, str. 79).

5.2 Vidiki menedžmenta nevladnih organizacij

Nepridobitne ali nedobičkonosne organizacije so skupni pojem za družbene dejavnosti in za prostovoljne organizacije, ki poslujejo brez dobička, ali pa z njim, vendar cilj njihovega poslovanja ni dobiček; če do njega pride, se z njim ne razpolaga po svobodni presoji, ampak se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije in služi kot sredstvo za razširitev te dejavnosti ali za dvig kakovosti storitev (Rus V. , 2011, str. 4).

Seveda pa vse nepridobitne organizacije niso nevladne organizacije. Praviloma glede na ustanovitelja vse nepridobitne organizacije delimo na vladne neprofitne organizacije, ki jih ustanovi vlada, in nevladne nepridobitne, ki jih ustanovijo drugi subjekti. Pravno-organizacijske oblike nevladnih nepridobitnih organizacij so podjetja, zavodi, ustanove in društva. Njihovo delovanje v Sloveniji je predpisano z zakoni za delovanje posamezne oblike organizacije (Zakon o gospodarskih družbah, Zakon o zavodih, Zakon o ustanovah in Zakon o društvih). Tradicionalno delujejo v tim. socialnem sektorju za reševanje problemov, kot so lakota, brezdomstvo, onesnaževanje okolja in reševanje okoljevarstvenih problemov, mamila in nasilje v družini ter za organiziranje družbenih dejavnosti (šport, kultura, verska dejavnost). Prav tako zagotavljajo nekatere osnovne socialne storitve, kot so izobrazba, umetnost, zdravstveno varstvo, ki jih trg ne more zagotoviti v zadostni meri. Nevladne nepridobitne organizacije dopolnjujejo dejavnost države, prispevajo nove ideje za nove programe in inovacije in so sredstvo, s katerimi uporabniki uresničujejo svojo vizijo dobre družbe neodvisno od vladne politike. Čeprav so nevladne organizacije praviloma nedobičkonosne, pa se s krčenjem javnih virov financiranja in iskanjem dodatnih sredstev nekatere odločajo za večjo dobičkonosno naravnost ali celo legalno spreminjajo svoj status v profitni.

5.2.1 Menedžment nevladnih nepridobitnih organizacij

V tem poglavju ne bomo govorili o ekonomskih vidikih menedžmenta nevladnih organizacij nasploh, temveč bomo poudarili bistvene razlike v ekonomskih vidikih menedžmenta med nepridobitnimi in profitnimi organizacijami. Tako se v tem poglavju torej ne bomo celovito seznanili s tistimi ekonomskimi vidiki menedžmenta, ki se ne razlikujejo med obema vrstama organizacij.

Razlike med nevladnimi organizacijami so v velikosti (velike, srednje, male), lokalne, državne, novonastale in že uveljavljene, znane; institucionalno financirane in financirane s prostovoljnimi prispevki, ruralne in urbane; takšne, ki nudijo storitve samo za svoje člane in

takšne, ki nudijo storitve za druge, itd. Celotno znotraj iste organizacije je lahko menedžment popolnoma drugačen v nekem lokalnem oddelku nacionalne organizacije, ki nudi storitev nekaj ur tedensko, od dela na sedežu te nacionalne organizacije. Zaradi tega je težko opredeliti splošne ekonomske vidike menedžmenta, ki bi veljali za vse nevladne organizacije in njihove oddelke. Kljub temu pa je mogoče opozoriti na nekatere najbolj bistvene skupne značilnosti in hkrati na posebnosti ekonomskih vidikov menedžmenta nevladnih organizacij glede na profitna podjetja. Ali je menedžment neprofitnih organizacij drugačen? Za odgovor na to vprašanje bi lahko uporabili ugotovitve, ki jih navaja Lewis za primerjavo javnega in privatnega menedžmenta in jih povzema Rus (2010, str. 98). V zadnjem času se vse bolj uveljavljajo univerzalni modeli menedžmenta, ki naj bi veljali za vse organizacije: javne, privatne, mešane, profitne in neprofitne. Razlika med njimi naj bi bila le v tem, da je poudarek menedžmenta v določenih vrstah organizacij (na primer privatnih) na enih, v drugih (na primer nevladnih) pa na drugih funkcijah.

Znani guru na področju menedžmenta, ki je med drugim tudi avtor dela o menedžmentu nepridobitnih organizacij, Peter Drucker (2010, str. 33), predlaga naslednjo rekonceptualizacijo vloge menedžmenta v nepridobitnih organizacijah. Najprej je potrebno opredeliti njeno poslanstvo, ki ga, kot pravi Drucker, spremljajo tudi tri specifične strategije nepridobitnih (in s tem tudi nevladnih organizacij): trženje, inovativnost, razvijanje skladov. Pri vseh treh dejavnostih so vidne tudi posebnosti ekonomskih vidikov menedžmenta nevladnih organizacij. Prva in najpomembnejša vloga menedžerja v nepridobitnih organizacijah je, da opredeli misijo oziroma poslanstvo svoje organizacije. Tu ne gre več za izpolnjevanje interesov zaposlenih (zaščita zaposlitve, plače), delničarjev (profit), za interese menedžerjev (preživetje in podobni cilji), temveč gre za takšno opredelitev poslanstva, s katero nepridobitna organizacija dela družbo drugačno v smislu, da povečuje kakovost družbenega življenja oziroma življenjsko raven državljanov.

Če upoštevamo razliko med življenjskim standardom in ravno (omenimo naj, da je standard opredeljen s količino dobrin in storitev, ki jih potrošimo, življenjska raven pa s kakovostjo življenja v širšem smislu) (Hrovatin, 2002, str. 75), bi lahko dejali, da so nepridobitne organizacije usmerjene prav na povečevanje življenjske ravni, to je k izboljšanju kakovosti življenja na vseh področjih (socialnem, kulturnem, političnem, verskem, izobraževalnem). Pri tem je tudi pomembno ločevati misijonarsko vlogo nepridobitnih organizacij od misijonarske vloge njenih vodilnih oseb, ki imajo karizmatično moč. Osebna karizma voditeljev in misijonarska vloga organizacije se celo medsebojno izključujeta. Kjer vodilna oseba (kot na primer Hitler, Mussolini, Stalin) postane karizmatična, preprečuje organizaciji, da bi sama

oblikovala svoje izvirno poslanstvo. Zato je pomembna opredelitev družbenega poslanstva organizacije in paziti je treba, da ga posamezniki ne izmaličijo v svoj prid (Hrovatin, 2002, str. 80).

Prav tako je za opredelitev poslanstva pomembno, da ga ne opredelimo presplošno, temveč ga je potrebno ozko instrumentalno opredeliti z določitvijo konkretnih nalog. Pri opredelitvi poslanstva nevladne organizacije je potrebno opozoriti na bistveno razliko glede na profitne organizacije. Za razliko od profitnega podjetja, ki je odgovorno samo svojim lastnikom, se v nepridobitni organizaciji križajo interesi več zainteresiranih strank s pravico veta na ključne odločitve.

5.2.2 Vloga države v nevladnih nepridobitnih organizacijah

Med zunanjimi strankami oziroma skupinami in posamezniki, ki pomembno vplivajo na delovanje nevladnih organizacij, velja poudariti vlogo države. Vpliv države ni nujno neposreden, prek financiranja. Pogostejši vpliv ima država z določanjem institucionalnega okolja, v katerem poslujejo nevladne organizacije, še pogosteje pa usmerja njihovo delovanje z regulacijo, s predpisi, z zahtevo po izobrazbenih kvalifikacijah, z zahtevo po kakovosti in s pritiski, da bi bile nevladne organizacije bolj podobne običajnim komercialnim podjetjem.

Kljub veliko govorjenja o deregulaciji, raziskave kažejo, da država ni pripravljena sprejeti stališča, da je za nevladne organizacije neprimeren menedžment, ki velja za velike birokratske organizacije ali za komercialna podjetja. Nevladne organizacije ugotavljajo, da je njihova osnovna dejavnost zaradi različnih regulacij na lokalni, državni in evropski ravni ogrožena. Njihove storitve je pogosto težko definirati, izbire je malo in uporabniki pogosto niso kupci storitev. Nevladne organizacije vse več časa namenjajo za administriranje in manj za neposredni stik z uporabnikom. Različni predpisi in regulative ogrožajo delovanje zlasti manjših nevladnih organizacij, ki so pogosto deležne manj državnega financiranja (Taylor, 1999, str. 77). V splošnem se nevladne organizacije zaradi teh pritiskov bolj komercializirajo.

5.2.3 Uspešnost nevladnih nepridobitnih organizacij

Iz razlike v poslanstvu izhaja osnovna razlika v merjenju uspešnosti profitnih in nepridobitnih organizacij. Če sprejmemo splošno prevladujoče mnenje, da je danes glavni cilj profitnih organizacij doseganje čim večjega dobička za lastnike, potem je temeljna mera uspešnosti poslovanja profitnih organizacij tim. donosnost sredstev ter donosnost kapitala.

Donosnost sredstev je razmerje med doseženim dobičkom in celotnimi sredstvi podjetja, ne glede na lastnino. Donosnost kapitala pa kot razmerje med doseženim dobičkom in kapitalom meri zgolj donosnost kapitala, to je investiranih sredstev za njihove lastnike.

Kriterij za merjenje uspešnosti nevladnih neprofitnih organizacij mora zato biti vezan na njeno poslanstvo, katerega končni cilj je praviloma zadovoljstvo uporabnikov. Zato sta tudi ostali meri uspešnosti, ki se poleg donosnosti najpogosteje uporabljata v profitnem sektorju, to sta gospodarnost in produktivnost, manj primerni ali povsem neprimerni za merjenje uspešnosti nevladnih organizacij. Produktivnost je mera, ki ugotavlja, koliko proizvodov oziroma storitev je organizacija proizvedla v enoti časa (oziroma na zaposlenega). Če bi to mero uporabili na primer v društvu, bi bil le-ta lahko zelo produktiven, organizacija pa poslanstva kljub temu ne bi izpolnila.

Prav tako mera gospodarnosti ali, s tujko, ekonomičnosti ni primerna. Gospodarnost namreč pokaže, koliko prihodkov je organizacija ustvarila na enoto odhodkov. Če je gospodarnost manjša od ena, pomeni, da so bili odhodki večji od prihodkov, ki jih je organizacija ustvarila. Nepridobitna organizacija je z vidika gospodarnosti lahko neuspešna (ima več odhodkov kot prihodkov), vendar pa z vidika poslanstva lahko uspešno opravlja svojo nalogo.

Merjenje uspešnosti še dodatno zapleta dejstvo, da so cilji v nepridobitnih organizacijah pogosto kompleksni, nejasni, multipli. V osnovi je končni cilj zadovoljevanje določenih potreb določene skupine ljudi. Ker pa je tudi ta cilj presplošen, si mora nepridobitna organizacija zastaviti ožje, natančno definirane cilje, s katerimi bo lahko operativno presojala svojo uspešnost. Za primer ožjenja in natančnega definiranja ciljev lahko navedemo po Druckerju (2010, str. 22) ameriško Armado rešitve (Salvation Army), ki se je osredotočila na marginalne družbene skupine: alkoholike, prostitutke, kriminalce, odvisnike. Uspešnost meri s številom oseb, ki jih je uspela rešiti njihovih pogubnih navad in odvisnosti. Tako je uspešnost organizacije mogoče povsem natančno kvantitativno meriti.

Uspešnost lahko organizacija meri tudi z neposrednim anketiranjem uporabnikov. Zadovoljstvo s svojim delom lahko na primer oceni z ocenami od 1 do 5. Svojo uspešnost v tem primeru lahko številčno izrazi s povprečno oceno uporabnikov. Kriterij za presojo uspešnosti je lahko konkretna ciljna ocena (na primer 3), lahko pa tudi napredovanje glede na pretekla obdobja ali pa se primerja z ostalimi organizacijami v istovrstni dejavnosti, če le-te obstajajo. Vsaka vrsta nevladnih organizacij lahko oblikuje specifične kazalce svoje uspešnosti glede na vrsto dejavnosti, ki jo opravlja.

Merjenje uspešnosti je neposredno povezano s presojo. Ta je posebej kritičen element tako za javne kot tudi za nevladne organizacije za razliko od privatnih profitnih podjetij. V privatnem podjetju poteka evalvacija menedžerskega dela prek trga. Trg proizvodov in storitev daje signale trgu kapitala o donosnosti podjetja. Če menedžerji niso uspešni, kar se na trgu proizvodov in storitev kaže v nizki donosnosti, na kapitalskem trgu pa na primer v tem, da je

tržna vrednost podjetij precej pod knjigovodsko, se dogajajo prevzemi in stečaji podjetij. Zamenjave menedžerjev so mehanizem za povečanje uspešnosti menedžerjev, ki je lasten trgu menedžerskih znanj.

V nepridobitnih organizacijah presoja ne more potekati prek trga, ker ta v tradicionalnem smislu praviloma ne obstaja. Zaradi tega je še toliko bolj potrebno, da organizacija v skladu s svojim dolgoročnim poslanstvom določi kriterije, po katerih presoja svojo uspešnost ter s tem posredno uspešnost svojih menedžerjev. Tako je potrebno na umeten način vzpostaviti presojo, ki varuje pred samozadovoljstvom in evforijo nad začetnimi uspehi. Presoja kot takšna postane mehanizem za presojo uspešnosti in s tem za oceno dela menedžerjev. Ker mora mehanizem presoje nadomestiti dva ali celo tri trge, ki so prisotni v tržnem sektorju, to je trg proizvodov in storitev, trg kapitala in trg menedžerskih znanj, ga je nujno potrebno vgraditi v delovanje nevladnih organizacij.

5.2.4 Trženje v nevladnih nepridobitnih organizacijah

Zaradi razlike v opredelitvi poslanstva in s tem tudi uspešnosti poslovanja pri nepridobitnih organizacijah se pojavljajo tudi posebnosti pri izvajanju poslovnih funkcij. Ena izmed očitnih razlik je v trženju nevladnih organizacij. Pomembna razlika je v tem, da se strategija trženja v nepridobitnih organizacijah ne konča s prodajo storitve. Prav tako se ne začne z iskanjem potencialnih kupcev za prodajo standardiziranega proizvoda oziroma storitve. Proces ne gre od proizvoda k uporabniku, temveč obratno. Najprej je potrebno prepoznati potrebe potencialnih uporabnikov in šele nato oblikovati individualizirano storitev, ki bo kar najboljše zadovoljila potrebe uporabnika oziroma skupine uporabnikov (Hrovatin, 2002, str. 83).

Pri tem torej niso pomembne splošne družbene potrebe, temveč ugotavljanje posebnih potreb individualnih uporabnikov. Primerna metoda za njihovo identifikacijo je v aktivnem sodelovanju med uporabniki in izvajalci, ki se lahko oblikuje v partnerskem odnosu. S tem postane uporabnik storitve sodelavec izvajalca in tako soustvarja storitev, namesto da bi bil samo njen pasivni prejemnik. Nevladna izobraževalna organizacija mora na primer najprej razčleniti trg in oblikovati ciljne skupine s podobnimi značilnostmi in potrebami. Te ciljne skupine so za nevladno organizacijo pravzaprav različni trgi z različnimi značilnostmi povpraševanja. Za vsako ciljno skupino ali segment uporabnikov je potrebno najprej oblikovati specifično storitev in nato plan trženja. Tako nevladna organizacija pravzaprav proizvaja celo vrsto različic podobnih storitev oziroma proizvodov. Za primer naj navedemo ameriško združenje za bolezni srca, ki razčlenjuje svoje paciente v več različnih ciljnih skupin. Ker gre za izrazito individualizacijo in segmentacijo uporabnikov ter s tem storitev, masovno trženje oziroma agresivno trženje ne more roditi zelenih sadov. Individualizirane potrebe pravzaprav

zahtevajo iskanje tržnih niš, ki so osnovna značilnost trženja nepridobitnih organizacij. Gre za butično proizvodnjo, ki je v osnovi sprta z masovnim medijskim trženjem. Zaradi individualizacije storitev je tudi večja potreba po nujenju neposrednih informacij uporabniku prek telefona, elektronske pošte, medmrežnega informiranja, posebej izdelanih brošur za posamezne segmente uporabnikov in podobno.

Trženje se tako začne s prepoznavanjem potreb ciljnih skupin uporabnikov, konča pa se ne s prodajo storitve, ampak z ugotavljanjem, kakšna je stopnja zadovoljitve potreb uporabnikov. To je namreč poslanstvo nevladne organizacije, po kateri presoja uspešnost svojega delovanja. Zaradi tega je trženje uspešno le, če je v funkciji poslanstva nevladne organizacije.

Za nevladno nepridobitno organizacijo je v procesu pritegnitve uporabnikov in sponzorjev oziroma donatorjev ali darovalcev zelo pomembno, da poskuša diferencirati svojo storitev, ponuditi storitev, ki je drugačna od storitev podobnih inštitucij. Tako ima na primer vsaka ameriška univerza nekaj sto konkurentov v različnih kolidžih in drugih univerzah, vsaka lokalna bolnišnica ima vsaj dve do tri druge bolnišnice na istem geografskem območju. Tudi vsaka cerkev lahko na primer ponudi storitev vsem vernikom, po drugi strani pa je lahko trženjsko uspešnejša, če se osredotoči na določeno ciljno skupino uporabnikov: to so lahko samski ljudje, ločeni, starejši, mlajši in podobno. Zaradi tega mora vsaka organizacija najti tisto, po čemer se razlikuje od ostalih, po čemer je prepoznavna. Poiskati mora torej svoje posebnosti, enkratnost oziroma, z drugimi besedami, najti mora svoje konkurenčne prednosti glede na podobne inštitucije s podobnim poslanstvom. Zaradi tega Drucker (2010, str. 22) imenuje trženje v nepridobitnih organizacijah tudi ciljno trženje (s tujko *segmenting, targeting*), ciljanje (na ciljne skupine uporabnikov) in pozicioniranje, to je poiskati svoje mesto med podobnimi in si tako pridobiti uporabnike).

Tako kot za celovito delo nevladne nepridobitne organizacije je tudi za njeno trženje mogoče ugotavljati, kako uspešno je. Trženje mora načeloma prispevati k večji stopnji prepoznavnosti in zavedanja o obstoju organizacije, k širjenju njene kulture in poslanstva med uporabniki. Zato je ena izmed metod, s katero lahko preverjamo uspešnost trženja, ugotavljanje, koliko ljudi ve, da določena organizacija obstaja.

5.2.5 Financiranje nevladnih nepridobitnih organizacij

Naslednja posebnost ekonomskih vidikov menedžmenta nevladnih organizacij je njihovo financiranje. V splošnem pridobivajo nevladne organizacije sredstva za svoje delovanje iz naslednjih virov:

- s prodajo storitev;
- iz članarin;

- iz državnega oziroma regionalnih ter občinskih proračunov;
- z donatorstvom.

V idealnem svetu bi se morale organizacije financirati tako, da bi vprašale potencialne uporabnike, koliko so pripravljeni prispevati za to, da prejmejo storitev organizacije. Ti so namreč najbolj poklicani, da presodijo, ali koristi upravičujejo stroške dejavnosti. Njihovi prispevki bi morali zadostovati za pokrivanje vseh stroškov delovanja. V resničnem svetu pa je to le redkokdaj možno, na primer ko se celotna dejavnost nevladne organizacije financira iz članarin članov. V mnogih primerih pa ne samo, da uporabniki niso plačilno sposobni (na primer uporabniki storitev Rdečega križa), pač pa tudi ni natančno znano, kdo so uporabniki (kot na primer pri dejavnosti reševanja kitov ali tigrov pred izumrtjem).

Glede javnih virov velja, da se nevladne organizacije lahko financirajo v celoti iz proračunskih virov, deloma iz neproračunskih virov ali v celoti neproračunsko. V prvih dveh primerih se zaradi vse večjega krčenja javnih sredstev, v Evropi pa tudi zaradi izpolnjevanja maastrichtskih konvergenčnih kriterijev za pridružitve EU, in zahteve po racionalizaciji in komercializaciji vse bolj razvija dejavnost, Rus (2011, str. 34) pa jo prevaja kot razvijanje skladov. Gre za nov razvojni trend v nevladnih organizacijah. V preteklosti so bile nevladne organizacije bolj usmerjene na zbiranje sredstev od določenega kroga donatorjev in bogatih mecenov ter na politično lobiranje v vladnih krogih. Danes si nevladne organizacije v večji meri prizadevajo širiti krog donatorjev s pridobivanjem finančnih sredstev od širšega kroga potencialnih uporabnikov storitev.

V zdravstvu se na primer usmerjajo na rizične skupine, ki niso samo donatorji, temveč v prihodnosti lahko postanejo uporabniki storitev. Nanje se ne obračajo z visokimi finančnimi zahtevami. Zbirajo manjše prispevke, saj se zavedajo, da višina zbranih prispevkov ni odvisna le od višine prispevka posameznika, temveč tudi od števila darovalcev. Na ta način znižujejo svojo odvisnost od vladnih inštitucij in bogatih donatorjev, istočasno pa delujejo tudi trženjsko, saj širijo krog svojih potencialnih uporabnikov in s tem svoj trg. Namesto ad hoc akcij poskušajo z darovalci vzpostaviti trajno komunikacijo. Vključujejo jih v svoje baze podatkov in jih permanentno seznanjajo z vsemi relevantnimi informacijami.

Za primer lahko navedemo znano ameriško univerzo Stanford, ki je pri stikih s svojimi bivšimi diplomanti (tim. alumni) zavzela povsem trženjski pristop. V oddelku za razvoj je za komunikacijo z vsako skupino bivših diplomantov zadolžen poseben menedžer. Komuniciranje z vsako skupino uporabnikov je organizirano na stroškovno kar najučinkovitejši način. Študenti, ki diplomirajo na Stanfordu, prejmejo dve neposredni pismi, preden univerza opusti stike z njimi.

Celoten pristop pri pridobivanju sredstev temelji podobno kot pri trženju tudi pri pridobivanju sredstev (financiranju) na segmentiranju trga potencialnih donatorjev. Pri tem je za verodostojnost dela organizacije in za odgovornost pri uporabi zbranih sredstev še zlasti pomembna transparentnost in ažurnost informacij o porabi zbranih prispevkov. Takšna povratna informacija mora vsebovati tudi podatke, ki kažejo na smiselnost zbiranja sredstev in koristnost uporabe za obstoječe donatorje. Ti prostovoljni prispevki lahko v določeni meri nadomestijo prisilno zbiranje sredstev z davki. S tem se preusmerja tudi odgovornost nevladne organizacije: odgovornost državnim institucijam se zmanjšuje, darovalcem pa povečuje. Vezi med neprofitnimi organizacijami in darovalci lahko razvrstimo od zgolj slučajnih do institucionaliziranih. Pri slednjih so darovalci vključeni v sam proces odločanja in prevzemajo osrednje vloge v organizaciji. Prijemi pri pritegnitvi in prevzemanju osrednjih vlog darovalcev so naslednji (Svetlik, 1994, str. 974):

- obveščanje o načrtih in programih organizacije;
- pisne in ustne zahvale za prejeta darila;
- obveščanje o porabi zbranih sredstev;
- včlanjevanje v klube darovalcev;
- organiziranje letnih in občasnih srečanj darovalcev;
- poimenovanje objektov, zgrajenih s sredstvi velikih darovalcev;
- simbolična darila za velike darovalce;
- vključevanje darovalcev v upravne odbore organizacije;
- podeljevanje vlog svetovanja darovalcem.

Prostovoljni prispevki od neposrednih donatorjev se praviloma pridobivajo na naslednje načine, ki jih bomo razvrstili po pomembnosti oziroma odzivnosti (Svetlik, 1994, str. 974):

- osebni stiki;
- osebna pisma;
- telefonski pogovori;
- neosebno pismo;
- telefonske tajnice (avtomat);
- posebni dogodek (na primer prireditve, ki jih organizirajo vodstva nevladnih organizacij ali njihovi člani);
- pridobivanje sredstev od vrat do vrat;
- oglaševanje v občilih;
- načrtovano darovanje oziroma pridobivanje zapuščin – klubi darovalcev.

Nevladne organizacije seveda kombinirajo različne načine pridobivanja sredstev. V splošnem pa velja, da je osebni stik najuspešnejši način pridobivanja sredstev. Pri zaprošanju za večje prispevke se nevladne organizacije vedno poslužujejo osebnih stikov.

Največ sredstev med neprofitnimi organizacijami v zberejo verske, s precejšnjim zaostankom pa sledijo izobraževalne, socialne in zdravstvene organizacije. Za ameriško populacijo darovalcev posameznikov so bile ugotovljene naslednje značilnosti (povzeto po ameriških avtorjih):

- ljudje večinoma prispevajo do 1 % svojega dohodka letno;
- najnižje in najvišje dohodkovne kategorije prispevajo večji delež svojega dohodka kot srednje dohodkovne kategorije. Več darujejo posamezniki z višjo izobrazbo, starejši, tisti, ki plačujejo višje davke in tisti, ki pogosteje hodijo v cerkev;
- pripadniki nižjih dohodkovnih razredov darujejo več cerkvenim organizacijam, pripadniki srednjega razreda pa več izobraževalnim in kulturnim;
- večajo se prispevki v denarju in zmanjšujejo prispevki v času.

Prispevki darovalcev so zlasti pomembni v ZDA, ki imajo močan nevladni nepridobitni sektor in ima socialna država šibkejšo vlogo. Zato so prispevki vseh darovalcev pomembnejši kot v Evropi, kjer imajo zaradi močne vloge socialne države pomembnejšo vlogo institucionalni viri financiranja. Zaradi tega ni presenetljivo, da so se prav v ZDA oblikovali posebni študijski programi, povezani z ustanavljanjem, oblikovanjem in gojenjem skladov, kot bi v slovenščino lahko prevedli »fund raising activity«.

Uspešnost pridobivanja sredstev se običajno meri s kazalci, kot so višina sredstev na enega darovalca, razmerje med stroški pridobivanja sredstev in zbranimi sredstvi, razmerje med številom zaprosenih darovalcev in tistimi, ki so dejansko darovali sredstva. Tudi tukaj mora nevladna organizacija upoštevati ekonomski vidik svojega delovanja, da ne bi po nepotrebem trošila svojih omejenih sredstev za njihovo neučinkovito pridobivanje. ~

Omeniti tudi velja, da se morajo v ZDA prispevki zbirati na posebnih računih organizacij po namenih, kot so letni ali operativni sklad, projektni sklad, investicijski sklad in zapuščinski sklad. Kot že sama imena povedo, je operativni sklad namenjen financiranju tekoče dejavnosti, projektni je ustanovljen za financiranje določenega projekta in z njegovo uresnitvijo ugasne, investicijski je namenjen gradnji objektov in nakupu opreme in z dokončanjem investicije prav tako ugasne, zapuščinski pa se financira iz zapuščin. Visokošolske izobraževalne organizacije v ZDA delijo vse svoje sklade na dva temeljna: tekoči ali operativni sklad, ki se uporablja samo za financiranje tekoče dejavnosti, in »netekoči« sklad (Douglas, 1995, str. 46). Netekoči sklad vsebuje sklad za posojanje denarja študentom, sklad darovalcev, dosmrtni sklad in med drugim še štiri sklade za investicije.

Premik k večji poslovni usmerjenosti nevladnih organizacij pri iskanju finančnih virov skriva veliko nevarnosti. V vsakem primeru se soočajo z novimi izzivi v kulturi in praksi svojega delovanja pri iskanju komercialnih virov. V najslabšem primeru lahko takšno ravnanje vodi celo v opustitev družbenega poslanstva in s tem tudi identitete nevladne organizacije. Kot primer lahko navedemo športno ameriško združenje, ki danes pridobiva precejšen del svojega dohodka z organizacijo rekreacije in fitnesa za družine srednjega sloja. Kritiki ji očitajo, da je s tem izgubila svoje osnovno poslanstvo, to je, da ohranja in razvija duhovno, mentalno in socialno kondicijo fantov.

Pri tem je potrebno tudi omeniti, da so nepridobitne nevladne organizacije oproščene nekaterih davkov (na primer davka na dobiček), da imajo pogosto nižje stroške dela, ceneje nabavljajo surovine, ker so zaradi dejavnosti deležne številnih popustov, in podobno. Premik v smeri večje komercializacije lahko obudi glasne zahteve njihovih konkurentov, da se jim odvzame poseben davčni status, zato se morajo pri večanju profitnih dejavnosti odločati zelo premišljeno. Pri odločanju o svoji naravnosti morajo izbrati med široko paleto možnosti (Dees, 2001, str. 21):

- popolnoma človekoljubna (prostovoljno financirana) dejavnost (s članarini, volonterskim delom in prostovoljnimi prispevki darovalcev);
- delno samo financiranje (na primer univerzitetna visokošolska organizacija se lahko pretežno financira s šolnino, ostalo pa s prispevki darovalcev);
- samofinanciranje za financiranje denarnega toka, preostala manjkajoča sredstva pa iz prostovoljnih prispevkov;
- samofinanciranje za pokrivanje vseh tekočih stroškov poslovanja, preostali stroški (predvsem investicijski) pa se financirajo s prostovoljnimi prispevki;
- popolna komercializacija, pri kateri prostovoljni prispevki niso več potrebni;
- mešana podjetja z več enotami, v katerih so nekatere profitne in druge neprofitne (za primer lahko navedemo muzej, ki je pri svoji osnovni dejavnosti neprofiten, vendar pa lahko organizira občasne razstave, za katere zaračunava visoke vstopnine, s katerimi subvencionira osnovno dejavnost).

5.2.6 Upravljanje s človeškimi viri v nevladnih nepridobitnih organizacijah

Premik od institucionalnih virov k privatnim virom financiranja pa ne zahteva samo večje komercializacije nepridobitnih organizacij, temveč tudi spremembe na področju upravljanja s človeškimi viri. Tudi te imajo ekonomske posledice. Komercializacija financiranja zahteva, da imajo tudi zaposleni v nevladnih nepridobitnih organizacijah podobna znanja s področja poslovno-organizacijskih znanosti kot njihovi kolegi v privatnem sektorju. Brez teh bi bili pri pridobivanju alternativnih finančnih virov dokaj neuspešni. Potrebna znanja lahko deloma

pridobivajo od članov nadzornih svetov iz privatnega sektorja, od študentov poslovno organizacijskih znanosti in volonterjev iz vrst poslovnih uspešnežev.

Nepridobitne organizacije lahko tudi tvorijo mreže in medsebojne zveze s profitnim sektorjem, prek katerih si prizadevajo osvojiti manjkajočo dopolnilna znanja in izkušnje. Vendar pa velja splošno prepričanje, da večja komercializacija ne more temeljiti zgolj na nasvetih in pomoči zunanjih članov nadzornih svetov, konzultantov in partnerjev. Potrebno je zaposliti lastni (notranji) strokovni kader. To pa za sabo potegne določene težave pri upravljanju s človeškimi viri. Z zaposlovanjem usposobljenih strokovnih kadrov, ki prihajajo iz gospodarstva, se pojavljajo konflikti v kulturi in nagrajevanju menedžerjev. Višji menedžerji nepridobitnih organizacij morajo predvideti potencialne konflikte in najti poti za preobrazbo le-teh v ustvarjalno zdravo napetost. Ena izmed možnosti je ločitev profitno usmerjenih dejavnosti nevladnih organizacij, ki zahtevajo več poslovno-organizacijskih znanj, od ostalih nepridobitnih dejavnosti. Takšna reorganizacija lahko rodi sadove le, če je mogoče dejavnosti ločiti tako, da njihova vsakodnevna interakcija ni potrebna. Vendar se tudi v tem primeru lahko zgodi, da zaposleni v nepridobitnih človekoljubnih dejavnostih spremljajo dejavnosti svojih bolj tržno usmerjenih kolegov z zavistjo in mržnjo. Težko je vzpostaviti različen nivo plač za zaposlene z isto izobrazbo in delovnimi izkušnjami. Takšen plačilni sistem lahko potegne za sabo tudi občutno povečanje stroškov. Po drugi strani pa odsotnost takšne plačilne sheme preprečuje pridobivanje usposobljenih kadrov, ki utegnejo močno povečati prihodke nevladne organizacije in znižati stroške. Vzpostavitev vzpodbudnega plačnega sistema terja tudi precejšnje napore pri prepirih članov nadzornega sveta in uporabnikov, ki delo v nevladnih nepridobitnih organizacijah povezujejo z nematerialnimi motivacijskimi vzpodbudami zaposlenih.

Zaradi poudarka na komercializaciji zahteva država za podjetja, ki jih financira na vseh nivojih (lokalni, regionalni, državni), spoštovanje načel učinkovitosti, gospodarjenja in konkurenčnosti, kot veljajo za privatna komercialna podjetja. Zato so večje nevladne prostovoljne organizacije v ZDA rekrutirale eno tretjino višjih menedžerjev iz profitnega sektorja (Hrovatin, 2002, str. 83).

Ljudje s poslovnimi znanji zamenjujejo dosedanje zaposlene, ki so delovali na bolj ljubiteljski in manj profesionalni osnovi. Nekatere nevladne organizacije menijo, da je to prav, druge pa, da je zaradi novih trendov teže vključiti uporabnike in ljudi iz lokalnega okolja v izvajanje dejavnosti. Večjo profesionalno usposobljenost zaposlenih zahteva tudi čedalje bolj tvegano okolje. Vse večje so zahteve po inovativnosti, fleksibilnosti in diverzifikaciji. Zaradi tega je

potrebno opustiti stare birokratske navade dela in vodenja. To je zlasti pogojeno tudi z odmikom od stabilnih državnih virov financiranja k iskanju privatnih virov.

5.2.7 Učinkovitost v nevladnih nepridobitnih organizacijah

Ker imajo nevladne organizacije omejene in pogosto tudi nestabilne vire financiranja, in to tem bolj, kolikor bolj so odvisne od darovalcev, se morajo toliko bolj posvetiti učinkovitosti. Razliko med učinkovitostjo in uspešnostjo opredeljujejo ekonomisti takole: uspešnost pomeni delati prave stvari, učinkovitost pa pomeni delati prave stvari prav. To praviloma pomeni, da podjetje izvaja pravo dejavnost (v primeru profitnih podjetij tisto, ki ji prinese največji profit), in to s čim nižjimi stroški (Hrovatin, 2002, str. 83).

Tako kot obstajajo razlike pri merjenju uspešnosti profitnih in nepridobitnih organizacij, nekateri menijo, da obstajajo tudi razlike pri učinkovitosti. Nepridobitne nevladne organizacije naj bi bile učinkovitejše od podobnih javnih in privatnih podjetij zaradi načina vodenja in upravljanja, manj birokratske administracije, uporabe volonterskega dela, večje predanosti zaposlenih, nižjih plač, manj blokad in odporov sindikatov, zaradi zmožnosti prealitve dela stroškov na uporabnike, multiplikativnih učinkov pridobivanja sredstev od darovalcev in ekonomij obsega (Knapp, 1996, str. 56). Vse to seveda prispeva k nižjim stroškom.

Vendar pa takšno stališče bolj temelji na splošnem prepričanju kot na resničnih dokazih o tem, da so pri opravljanju iste dejavnosti nevladne nepridobitne organizacije učinkovitejše od privatnih in javnih podjetij. Prav tako je težko potegniti kakršnekoli zaključke o tem, da so nevladne nepridobitne organizacije inovativnejše in s tem bolj dinamično učinkovite od privatnih in javnih podjetij. Večje razlike so lahko tudi v sredstvih, s katerimi je mogoče povečati učinkovitost. Nevladna organizacija namreč lahko doseže isti rezultat, če se odloči za zniževanje stroškov z boljšo organizacijo dela, večjo profesionalizacijo in pridobivanjem strokovnih kadrov in z boljšo kontrolo stroškov, namesto da napore usmerja v pridobivanje dodatnih finančnih virov. Pridobivanje dodatnih finančnih virov je lahko celo dražje od prizadevanja za znižanje stroškov.

Ena izmed uspešnih strategij za povečanje učinkovitosti delovanja je večja komercializacija delovanja, kot to velja, kot vemo, tudi za trženje in pridobivanje finančnih sredstev. Možni načini bi lahko bili (Hrovatin, 2002, str. 74):

- vzpodbudno nagrajevanje menedžerjev;
- zaposlovanje strokovnjakov;
- vzpostavitev stroškovnih centrov oziroma centrov odgovornosti;
- pogodbeno izvajanje del (outsourcing);
- pogodbeno opravljanje dejavnosti (ali contracting out).

Za centre odgovornosti velja naslednje: na izobraževalni organizaciji, je mogoče vzpostaviti spremljanje stroškov po mestih odgovornosti, za katere je odgovorna konkretna oseba. Takšni centri odgovornosti so lahko raziskovalni center, založniška dejavnost, knjižnica, študijski centri: redni, izredni in podiplomski.

Računovodstvo je potrebno organizirati tako, da spremljamo stroške po centrih odgovornosti. Hkrati je potrebno zadolžiti vodje posameznih centrov, da skrbijo za redno izvajanje dejavnosti s kar najnižjimi stroški. V takšnem primeru je lažje identificirati dejavnosti, ki povzročajo pretirane stroške, kot če bi stroške vodili enotno za celotno nevladno organizacijo. Tudi nagrajevanje vodij centrov je mogoče vezati na uresničevanje zastavljenih ciljev (na primer za doseganje načrtovanega znižanja stroškov) z ustreznim variabilnim delom plače. Outsourcing oziroma pogodbeno opravljanje del je smiselno tedaj, ko bi bilo izvajanje posamezne dejavnosti nevladne organizacije (na primer čiščenje prostorov, fotokopiranje, prehrana, računovodska dela in podobno) dražje, če organizacija sama izvaja ta dela z lastnim kadrom, kot pa če ta dela z razpisom odda najcenejšim oziroma najkakovostnejšim in najzanesljivejšim zunanjim izvajalcem. Pri tem se je mogoče posluževati različnih oblik, ki so se uveljavile tudi v okviru javnega sektorja pri prenosu dejavnosti v izvajanje privatnemu sektorju.

Primerna bi bila zlasti pogodba o izvajanju dejavnosti in pogodba o upravljanju. V prvem primeru pogodbe o izvajanju dejavnosti je za izvajanje celotne dejavnosti še vedno odgovorna nevladna organizacija, vendar pa le ta sklene pogodbo z drugimi privatnimi podjetji za opravljanje posameznih strokovnih nalog. Takšna pogodba je zelo primerna, če nevladna organizacija nima potrebnega know-howa ali če so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki.

Nevladna organizacija lahko s tem zniža stroške, hkrati pa se izogne tudi vsem potencialnim konfliktom z zaposlenimi. Past za neprofitno nevladno organizacijo pa je lahko v tem, da je motiviranost pogodbenih strank za izvajanje njenega poslanstva precej nizka. Zato lahko nevladna organizacija s pogodbo odda samo izvajanje manj pomembnih del in tistih, kjer je storitev mogoče natančno opredeliti, nikakor pa ne izvajanje svoje ključne dejavnosti, vezane na odnose z uporabniki. Za pogodbeno opravljanje dejavnosti se lahko odloči na primer lokalna skupnost, ki želi povečati učinkovitost uporabe svojih sredstev.

Namesto da bi na primer svojemu otroškemu vrtcu, torej nevladni organizaciji, namenila določena sredstva, lahko objavi razpis, s katerim želi izbrati najboljšega izvajalca te storitve (varstva otrok). V tem primeru ni nujno, da bo vrtec, ki je doslej opravljal takšno dejavnost, pridobil to pravico tudi za naprej. Takšni razpisi so se posebej uveljavili v Veliki Britaniji. V določenih primerih so zakonsko zahtevani. S takšnimi prijemi je lahko ogrožen sam obstoj nevladne organizacije, ki je odvisna od proračunskih virov financiranja, saj mora konkurirati z

drugimi organizacijami (lahko tudi privatnimi profitnimi) za pridobitev pravice do izvajanja dejavnosti in s tem povezanih sredstev. Po drugi strani pa lahko na takšen način znižamo stroške in dosežemo učinkovitejšo porabo davkoplačevalskega denarja.

V določenih primerih, kjer je delovanje nevladne organizacije manj socialno usmerjeno (na primer za športne in kulturne organizacije, nekatera strokovna društva), bi bilo mogoče izboljšati njeno učinkovitost tudi s povečanjem učinkovitosti njenega upravljanja. Ena izmed možnih poti do tega je menedžerska pogodba. Nevladna organizacija bi v tem primeru najela skupino menedžerjev za vodenje. Plačevala bi jo iz svojih prihodkov, prav tako pa bi iz tega vira plačevala tudi vse tekoče stroške delovanja in zagotavljala sredstva za investicije. Skupina menedžerjev ne prevzema finančnega rizika za poslovanje nevladne organizacije, pač pa menedžerska pogodba običajno vsebuje nagrade in stimulacije za uspešno vodenje. Prednost takšnega načina upravljanja je v tem, da nevladna organizacija pridobi nova menedžerska znanja in ideje in s tem izboljša učinkovitost svojega poslovanja. Seveda pa je za nekatere neprofitne nevladne organizacije takšna komercializacija upravljanja neprimerna, ker lahko podobno kot pogodba o izvajanju ogrozi izvajanje njenega osnovnega poslanstva. Primernejša je tam, kjer nevladna organizacija organizira dele svoje dejavnosti v profitnih centrih in jih tako loči od oddelkov, v katerih izvaja svojo neprofitno dejavnost. Takšne profitne centre laže zaupa v upravljanje usposobljenim denarno motiviranim menedžerjem.

Kot eno izmed možnih oblik za povečanje učinkovitosti nevladnih organizacij bi lahko uporabili stimulatивно nagrajevanje menedžerjev. Ker pri neprofitnih organizacijah ni mogoče uporabiti variabilnega dela plače, ki bi ga vezali na velikost dobička, in udeležbe v dobičku kot glavnega načina stimuliranja menedžerjev, kot to velja za privatna podjetja, bi se lahko poslužili podobnih metod, kot jih uvajajo javna podjetja, katerih cilj tudi ni doseganje dobička, temveč uresničevanje širših družbenih ciljev. Javna podjetja, tudi tista z izgubo, lahko nagradijo menedžerje za uresničevanje določenih konkretno zastavljenih ciljev pri izboljšanju učinkovitosti poslovanja (na primer za uspešno uresničevanje sanacijskega načrta, za izpolnjevanje plana znižanja stroškov v tekočem letu in podobno). Takšen sistem nagrajevanja je znan pod imenom delitev uspeha podjetja (Zupan, 1997, str. 89).

5.2.8 Računovodski standardi in poročanje v nevladnih nepridobitnih organizacijah

Za zagotovitev učinkovite porabe sredstev nevladnih organizacij je ključnega pomena učinkovit notranji in zunanji nadzor. Ta ni mogoče brez določitve ustreznih računovodskih standardov, ki so zopet lahko specifični za posamezne vrste nevladnih organizacij glede na organizacijsko obliko (društva, zavodi) in glede na dejavnost (zdravstvo, izobraževanje). Tako je na primer ameriško Nacionalno združenje kolidžev in univerzitetnih poslovnih uslužbencev (National

Association of College and University Business Officers) doseglo soglasje z državno finančno administracijo o računovodskih načelih in poročanju. Odkar je omenjeno združenje izdalo prvi priročnik o priporočljivi računovodski praksi in ga kasneje redno dopolnjevalo in po potrebi popravljajo, so ta računovodska načela postala splošno sprejeti standardi, ki jih priznava tudi nacionalno telo za nadzor kolidžev in univerz (Audits of Colleges and Universities) in se predavajo tudi na ameriških univerzah s specializiranimi programi za računovodstvo univerzitetnih inštitucij (Douglas, 1995, str. 33).

Na osnovi primerljivih računovodskih poročil je mogoča tudi primerjalna ocena porabljenih sredstev. Z njeno pomočjo je mogoče postaviti primerne in sprejemljive standarde za financiranje dejavnosti nevladnih inštitucij. Primerjalna ocena porabe sredstev temelji na statističnih analizah inštitucij, ki so porazdeljene v skupine glede na vrsto dejavnosti, velikost, geografsko lokacijo in obseg programa. Skupino s podobnimi lastnostmi analiziramo zato, da bi spoznali, koliko znašajo na primer povprečni stroški na študenta visokošolske izobraževalne organizacije. V manjših državah je lahko problem v tem, da je istovrstnih nevladnih organizacij manj. Zato je potrebno primerjati med seboj bolj različne organizacije (na primer različne družboslovne fakultete, namesto recimo več ekonomskih fakultet, ker teh preprosto ni). Ocena o potrebnih finančnih sredstvih bo seveda temeljila na povprečju, vendar bo morala upoštevati objektivno pogojene posebnosti posamezne inštitucije.

V Sloveniji za vodenje računovodstva v splošnem veljajo Slovenski računovodski standardi, ki jih je sprejel Slovenski inštitut za revizijo. Da bi dosegli primerljivo računovodstvo, pa so bili za posamezne vrste organizacij (na primer za društva, zadrage, sklade) sprejeti posebni računovodski standardi, ki predpisujejo sestavo računovodskih poročil, to je bilance stanja in bilance uspeha ter kontnih planov, s katerimi je predpisano vodenje finančnega računovodstva (Hrovatin, 2002, str. 79).

Če za konec povzamemo posebnosti, ki se pojavljajo v ekonomskih vidikih menedžmenta nevladnih organizacij, lahko rečemo, da so te zlasti prisotne v samem poslanstvu, ki za sabo potegnejo različnosti v merjenju njihove uspešnosti, v drugačnem trženju in merjenju rezultatov trženja, v posebnostih pridobivanja sredstev za svoje delovanje in transparentnosti pridobivanja sredstev ter v učinkovitosti in načinih njenega vzpodbujanja, ki zahteva tudi določitev računovodskih standardov za lažjo medsebojno primerjavo in nadzor nad porabo sredstev vseh financerjev. Zaradi vse večje komercializacije, pogojene z zmanjševanjem proračunskih sredstev, se v zadnjem času nepridobitne nevladne organizacije vse bolj komercializirajo, s čimer se zmanjšujejo razlike v menedžmentu glede na profitne organizacije (Hrovatin, 2002, str. 92).

6. STRATEŠKI MENEDŽMENT V JAVNEM IN TRETJEM SEKTORJU

Ko boste preštudirali to poglavje boste sposobni:

- ✓ *analizirati pojem strateškega menedžmenta;*
- ✓ *razumeti posebnosti cen v javnem sektorju;*
- ✓ *razumeti pojem strategije in internacionalizacije;*
- ✓ *identificirati strategije določanja cen v organizaciji;*
- ✓ *pridobiti poglobljeno mnenje o tržnem sektorju.*

V poglavju temeljni koncepti strateškega menedžmenta v javnem sektorju smo bralca vpeljali v razmišljanje, kako menedžment razmišlja o prihodnosti organizacije. Na splošno je menedžment zaupan posameznikom, ki jim deležniki, kot na primer ustanovitelji, lastniki podjetji ali nadrejeni, zaupajo obvladovanje podjetja ali dela podjetja s ciljem učinkovitega doseganja zastavljenih ciljev. Zato v okviru menedžmenta govorimo o ciljih in strategijah.

Strategije predstavljajo poti in načine za doseganje zastavljenih ciljev. Politika je tako širši pojem in obravnava cilje in strategije (Tavčar, 2006, str. 101). Specifične cenovne politike sodijo med najpomembnejše naloge menedžmenta. Čeprav je njihov strateški pomen v poslovni literaturi na splošno priznan, je nekoliko presenetljivo, da literatura ni namenila dovolj pozornosti metodam oblikovanja cen in posledično ni uspela zagotoviti prepričljive razlage o strukturi spodbud, ki se skrivajo znotraj določenih cenovnih politik. Zato namenjamo poglavje učbenika strategiji in temu podrejeno metodam oblikovanja cen v tržnem in v javnem sektorju. Malo je napisanega tudi o posledicah uporabe različnih cenovnih politik, ki se odražajo v dolgoročnem poslovnem uspehu. Politika, da ne smemo nikoli odstopiti od sklenitve posla, na primer poslovnim partnerjem pošilja jasno sporočilo in kupce spodbuja, da nastopajo agresivno pri doseganju čim nižje cene. Finančne posledice slabih cenovnih politik določanja cen so lahko velikanske. Ni osamljen primer uglednega podjetja Gillette, ki so ga razmere v 90.-tih prejšnjega stoletja zaradi pritiska na rast prihodka in politike enkratnih popustov pripeljale do povečanja količinskega obsega prodaje vendar manjšega prihodka. Predvsem pri izdelkih vsakdanje rabe trgovci hitro spoznajo razlog za tovrstno cenovno politiko, zato večino svojih naročil preusmerijo v obdobja, ko lahko pričakujejo ugodnejšo cenovno ponudbo, kar se je večkrat potrdilo tudi v domači praksi.

6.1 Strategije v tržnem sektorju v povezavi s tretjim in javnim sektorjem

Bistvena značilnost vsakega trga je nedvomno konkurenca, ki poteka tako med kupci kot prodajalci. Nasprotje interesov enim in drugih: kupci želijo kupovati čim ceneje, prodajalci

želijo prodajati čim dražje, če predpostavljamo, da se obnašajo racionalno. Konkurenca lahko poteka z različni sredstvi: cenovna konkurenca (cena) in ne cenovna konkurenca (dodana vrednost). Sredstva slednje so kakovost blaga, oglaševanje in pospeševanje prodaje, svetovanje, montaža. Na trgu se svobodno odloča o prodani oziroma kupljeni količini in ceni določenega blaga. Trg je mehanizem skozi katerega prodajalci in kupci določajo cene in količine posameznih dobrin ter storitev, ki si jih izmenjujejo. Trg je prostor, kjer se srečujejo kupci in prodajalci. V tržnem gospodarstvu vsak zastopa svoje interese in med tržnimi subjekti vlada konkurenca. Na trgu je prisotna konkurenca med prodajalci, zaposlenimi, podjetji in celo med državami. Opredelitev konkurence na trgu temelji na odnosu med kupci in prodajalci, s čimer konkurenco opišemo kot določeno stanje na trgu (npr. popolna konkurenca, monopol). Konkurenca je močan vzvod racionalnega poslovanja na trgu. Boj za dobiček zahteva neprestano zniževanje stroškov, ki temelji na profitnem interesu. Konkurenca neprestano sili podjetja v izboljšave proizvodnih metod, dvig produktivnosti in učinkovitosti.

Adam Smith je utemeljitelj delovanja nevidne roke. Zaradi delovanja nevidne roke v tržnem gospodarstvu bodo tisti, ki se zavzemajo za lastni interes najbolj učinkovito pospeševali in služili javnemu interesu. Trg kot samo-uravnavačo se nevidna roka je ena izmed najglobljih in najmočnejših idej v ekonomski teoriji. Trg usklajuje ljudi, dejavnosti in podjetja na osnovi konkurenčnega sistema cen, s čimer povečuje življenjski standard v družbi. Trg deluje kot komunikacijsko informacijski sistem, ki povezuje dejavnosti mnogih posameznikov. Skozi informacijsko funkcijo cen daje trg signale proizvajalcem izdelkov in ponudnikom storitev o ekonomski redkosti dobrin. Skozi tržni mehanizem prihaja do sodelovanja med različnimi posamezniki, ki posedujejo določena znanja. Na trgu tako pogosto prihaja do prenosa znanja med različnimi posamezniki.

Ljudje se učijo drug od drugega preko informacijske funkcije trga. Tržni mehanizem zato omogoča učinkovito učenje in prenos znanja med subjekti na trgu. Konkurenca sili podjetja, da se prilagajajo potrošnikovim potrebam in željam, ter da neprestano racionalizirajo stroške. Tržno gospodarstvo zato omogoča učinkovito proizvodnjo (tehnična učinkovitost) in zadovoljevanje potreb v družbi (alokacijska učinkovitost).

Tržne sile, ki se oblikujejo na podlagi ponudbe in povpraševanja oblikujejo določeno tržno ceno. Potrošniki skozi svoje nakupe na trgu določajo kaj in koliko proizvajati. Skozi alokacijsko funkcijo cen se ponudniki selijo v tiste panoge, kjer je povpraševanje visoko in donosi višji. Trg lahko samodejno dosega optimalno strukturo, če so izpolnjeni štiri pogoji; ustrezne tržne informacije, popolna konkurenca, ne obstajajo eksternalije in nimamo opravka z javnimi dobrinami.

Tržna struktura je stopnja konkurence, ki je na različnih trgih različna. Le ta določa obliko trga oziroma tržno strukturo. Dejavniki, ki določajo tržno strukturo so število kupcev in prodajalcev, stopnja diferenciacije proizvodov (npr. popolni substituti) in stopnja mobilnosti. V stvarnosti so prisotne različne kombinacije dejavnikov tržne strukture, ki opredeljujejo različne tržne strukture. Popolna konkurenca kot tržna struktura po definiciji maksimira ekonomsko blagostanje. V popolni konkurenci tržne zakonitosti delujejo neovirano (brez vmešavanja države in brez monopolov) in zgolj na podlagi spreminjanja cen. Tržne zakonitosti delujejo v čisti obliki, zato so rezultati idealni oziroma najboljši. Značilnosti popolne konkurence so opredeljene z dejavniki tržne strukture (Bojnec in sod., 2007, str. 52):

- veliko število kupcev in prodajalcev: cena je objektivno dana, vsak kupec (prodajalec) se ji prilagaja – čista konkurenca;
- produkti so homogeni, proizvod kateregakoli proizvajalca je popolni substitut za proizvod kateregakoli drugega proizvajalca;
- popolna mobilnost ponudnikov: ni ovir za selitev v bolj donosne panoge;
- racionalno obnašanje kupcev in prodajalcev;
- popolna informiranost kupcev in prodajalcev o ceni, tehnologiji, tehničnem napredku.

Temeljni teorem ekonomije blagostanja je dokler proizvajalci in potrošniki delujejo kot popolni konkurenti, torej da jemljejo cene kot dane, potem se pod določenimi pogoji pojavi Paretov optimum (Dolinšek in sod., 2006, str. 45). Tako trg sam avtomatično uravnava razmerje med ponudbo in povpraševanjem, posredovanje vlade ni potrebno. Vendar pokazalo se je, da trg sam vendarle ne more zagotavljati nekaterih pogojev optimalnega razporejanja dobrin in tako na samo tržni način ni mogoče dosegati optimalnega blagostanja – tržne pomanjkljivosti in s tem povezanega posredovanja države (vlade).

Bistvo strateškega menedžmenta temelji na strateškem razmišljanju, ki predstavlja proces zbiranja, razvrščanja in ocenjevanja informacij ter idej, ki oblikujejo organizacijsko zdržnost in njene konkurenčne prednosti. Pri tem je ključno, da se na organizacijo gleda celostno, v iskanju inovativnih idej, ki ji omogočajo zdržno prihodnost. Dobro strateško razmišljanje je osnova dobrega strateškega načrtovanja, saj pomembno in sistematično prispeva k premisleku o organizacijskem poslanstvu, viziji in ciljnih delovanja. Tako je osnovni cilj oblikovanja in izbire konkretne strategije v tem, da organizacija ustvari strateško konkurenčno prednost in na ta način doseže nadpovprečne donose, če govorimo o pridobitnih organizacijah, medtem ko pri nepridobitnih in javnih organizacijah namesto o donosih govorimo o povečevanju javne koristi. Glede na sektor delovanja posamezne organizacije se lahko posamezne vrste tako finančnih kot strateških ciljev delovanja razlikujejo v pomenu, prav tako se ne sme pozabiti, da so ne glede

na to oboji pomembni za vsako vrsto organizacije (denarni tok je npr. pomemben za pridobitne in nepridobitne organizacije, kakovost storitev tako za pridobitne kot nepridobitne in javne organizacije, saj se lahko pri slednjih pojavi t.i. glasovanje z nogami, kar še zlasti velja za lokalne oblasti, kadar nastane neustrezen splet davčnih obveznosti in ponujenih storitev; tehnološki primat je pomemben za vse sektorje, saj se s tem ustvarja prednost tudi za državo in družbo kot celoto).

V okviru oblikovanja strategij je potrebno razlikovanje različnih vrst strategij. Na tem mestu začnimo s pojmom poslovne strategije, ki predstavlja integriran in koordiniran nabor aktivnosti, ki jih organizacija izvaja z namenom doseganja konkurenčne prednosti z izkoriščanjem svojih temeljnih kompetenc. Ob tem velja izpostaviti, da je oblikovanje poslovne strategije nuja za vsako organizacijo, medtem ko so ostale strategije (korporacijska strategija, strategija sodelovanja, strategija internacionalizacije, cenovna strategija itd.) navadno le opcijske narave, saj so vezane bodisi na diverzifikacijo delovanja bodisi na geografsko razpršenost delovanja ipd. Poslovna strategija torej predstavlja temeljno strategijo delovanja organizacije, ki odraža način konkuriranja na nekem specifičnem področju oziroma trgu.

S poslovno strategijo organizacija določi, komu bodo namenjeni izdelki/storitve, katere potrebe ciljne skupine kupcev/uporabnikov bodo zadovoljevali ter kako. Pri tem se lahko organizacija opira na pet različnih generičnih poslovnih strategij, ki se uporabljajo v vsaki organizaciji in za vsako dejavnost, zato se jih označuje kot generične. K njim spadajo stroškovno vodstvo, diferenciacija, usmerjeno stroškovno vodstvo, usmerjena diferenciacija ter integracija stroškovnega vodstva in diferenciacije. Vsaka od teh strategij omogoča organizaciji oblikovanje in izkoriščanje specifične konkurenčne prednosti v specifičnem konkurenčnem okviru, pri čemer organizacije pri izbiri konkretne strategije dejansko ocenjujejo dve vrsti potencialne konkurenčne prednosti, in sicer bodisi doseganje nižjih stroškov od konkurence bodisi zmožnost diferenciacije glede na konkurente in s tem oblikovanja višjih cen. Pri tem so nižji stroški rezultanta dejstva, da lahko organizacija aktivnosti izvaja na drugačen način od konkurentov, diferenciacija pa rezultanta, da lahko organizacija izvaja drugačne aktivnosti kot konkurenca.

Poudariti velja, da je omenjena tipologija generičnih poslovnih strategij, ki sledi Porterjevemu konceptu, le eno izmed možnih orodij za formulacijo strategije. V nadaljevanju je prikazana strategija, ki je prilagojena in namenjena le nepridobitnim in javnim organizacijam. Takšno orodje je McKinseyjevo ogrodje 7S, ki se posebej osredotoča na ljudi in sposobnost organizacije, kar je glede na pretežno delovno intenzivno usmerjenost javnih in nepridobitnih organizacij še zlasti relevantno. Ogrodje 7S sestavljajo: strategija, struktura, sistemi,

sposobnosti, ljudje (staff), stil in skupne vrednote. Prve tri elemente lahko imenujemo kar »hardver« organizacije, zadnje štiri pa »softver« organizacije, ki ga je treba obravnavati v kontekstu organizacijske zaveze k dolgoročnemu in strateškemu načrtovanju, zato je treba te štiri elemente posebej skrbno spremljati in spodbujati (Pevcin in Bogilović, 2017, str. 63).

V kontekstu nepridobitnih in javnih organizacij je zlasti pomembno izpostaviti, da so te organizacije, še posebej nepridobitne, precej podobne pridobitnim organizacijam, pri čemer je glavno razlikovanje vezano na razlike v funkcijah in obstoju dejanskih lastnikov teh organizacij, medtem ko so drugi vidiki obstoja organizacij precej sorodni, saj v vseh vrstah organizacij obstajajo zaposleni, uporabniki/stranke/kupci, dobavitelji, konkurenti, ključno pa je tudi dobro finančno poslovanje. Ob upoštevanju pravkar zapisanega je uporaba tehnik in orodij strateškega menedžmenta enako pomembna v vseh organizacijah, saj le tako (p)ostanejo uspešne in učinkovite pri svojem delovanju.

Poudariti moramo, da se pri strateškem načrtovanju v javnih in nepridobitnih organizacijah srečujemo s precej manjšo strateško avtonomijo menedžmenta, saj so na primer možnosti diverzifikacije poslovanja oziroma delovanja precej omejene zaradi sledenja poslanstvu organizacij in namenom njihovega delovanja, opredeljenim ob ustanovitvi. Omejene so tudi možnosti združevanja in povezovanja z drugimi subjekti, spremembe poslanstva in ciljev delovanja, zavedati pa se je treba tudi precejšnjega neposrednega in posrednega vpliva politikov in ustanoviteljev na njihovo delovanje, zato se razprava o strateških usmeritvah pogosto tudi politizira, kar krči nabor možnih strateških alternativ teh organizacij.

Uporaba generičnih poslovnih strategij je pogosto možna tudi v organizacijah javnega sektorja, saj se v zadnjem času srečujejo tako z naraščajočimi pričakovanji uporabnikov kot tudi naraščajočimi proračunskimi omejitvami, kar predstavlja podoben kontekst, kot je značilen za pridobitne organizacije. To pomeni, da je mogoče orodja strateškega menedžmenta smiselno uporabiti, pri čemer jih ni treba prilagajati, ampak se mora zgolj nasloviti specifični kontekst delovanja in specifične značilnosti javnih storitev. Ob tem velja poudariti dve specifični karakteristiki javnih služb: strateški menedžment se mora osredotočiti na ustvarjanje dodatnih prihodkov, ki naj bi načeloma nadomestilo prevladujočo strategijo rezanja stroškov kot načina prilagajanja proračunskim omejitvam, saj ta strategija glede na empirične študije ne vpliva pozitivno na uspešnost delovanja. Empirične analize kažejo relativno cenovno neelastičnost uporabnikov storitev javnih služb, zato se sledenje raznim nizkocenovnim strategijam ne izplača najbolje. V kontekstu zagotavljanja javnih služb bi bilo treba posebno pozornost nameniti zlasti strategijam cenovnega vodstva v javnem sektorju, saj naj bi za razliko od strategije integracije cenovnega vodstva in diferenciacije ne dajale najbolj optimalnih poslovnih

rezultatov (Pevcin in Bogilović, 2017, str. 64). Kot smo že v predhodnih poglavjih omenili javni sektor ne sledi določanju cen na osnovi stroškov kot je to značilno za tržni sektor. Prav tako javni sektor s postavljenimi cenami ne zagotavlja pribitka za ustvarjanje dobička oz. dodane vrednosti za lastnika. Financiranje javne službe se zagotavlja s ceno storitve javne službe, ki jo postavi država, občina, lokalna skupnost; s sredstvi iz državnih ali lokalnih skupnosti ter drugimi viri. Splošni pogoji poslovanja javne organizacije določajo ceno opravljanja storitve.

6.2 Strategija internacionalizacije in cenovna strategija

V prejšnjem poglavju je bilo poudarjeno, da poslovno strategijo oblikuje vsaka organizacija, saj dejansko predstavlja osnovno strategijo njenega delovanja. Vse druge vrste strategij, torej korporacijska strategija, strategija sodelovanja, strategija internacionalizacije delovanja, cenovna strategija itd., so pravzaprav opcijske strategije, ki se oblikujejo le v primeru specifične usmerjenosti posameznih organizacij, navadno v določene dejavnosti oziroma na specifična geografska področja. V tem kontekstu pričnimo s strategijo internacionalizacije, katere namen je pomagati organizaciji širiti krog svojega delovanja. Vsebino učbenika zaključujemo s cenovno strategijo, ki ima v vsaki organizaciji ključno delovanje na višino prihodkov in količino uporabnikov/kupcev, tim. elastičnost povpraševanja.

Kot že omenjeno se je v preteklosti v ekonomskih učbenikih premalo pisalo in na predavanjih premalo govorilo o cenah v vseh treh sektorjih gospodarstva. Kot vemo iz trženja, je cena edini element trženjskega spleta, ki prinaša prihodke. Vsi ostali elementi trženjskega spleta povzročajo stroške. Poznamo več vrst cenovnih strategij organizacije. Naštejmo šest najbolj značilnih cenovnih strategij, ki so uporabne in dostopne tudi za nepridobitne organizacije ter za organizacije v javnem sektorju. Najnovejša strategija, ki na trgu sicer še ni uveljavljena / poznana, a ima ustrezne zametke v teoriji cenovnih strategij, je strategija nihajnosti. Pri tej strategiji gre za obratno postavljanje cen, kot pri vseh ostalih, ki jih bomo navedli v nadaljevanju. Pri strategiji nihajnosti cen velja povpraševalni vidik, katerega namen je aktivna vključitev uporabnika v postavitev končne cene, ki jo bo uporabnik tudi plačal. Ključen element te cenovne politike (strategija nihajnosti) sta brezgotovinsko plačevanje in razmerje v kakovosti izvedenih storitev. Strategija nihajnosti je namenjena oblikovanju cen storitev, tudi javnih in nepridobitnih, in nima podlage za oblikovanje cen proizvodov, zato se za oblikovanje cen proizvodov ta strategija ne uporablja. Strategija nihajnosti ima značilnosti delitvene družbe (Uber, Airbnb, Prevozi.org,...). Delitvena družba je naslednica storitvene družbe in informacijske družbe (Bavec in Manzin, 2011, str. 45). Najbolj značilne strategije oblikovanja cen, ki so na ponudbeni strani, so strategija oblikovanja cen na osnovi stroškov, konkurence,

dodane vrednosti (storitev in proizvod), vstopanja na trg s pobiranjem smetane in vstopanja na trg z nizko ceno.

6.2.1 Cenovna strategija v organizaciji

V ekonomskem smislu opredeljujemo ceno kot denarni znesek, ki ga je treba žrtvovati za pridobitev zelenega izdelka ali storitve. Lahko pa pride do menjave, pri kateri obe strani prejmeta v zameno izdelek ali storitev. V tem primeru cena označuje formalno razmerje med vsoto denarja ali količino izdelka in storitve, ki ga potrebujemo za pridobitev zelenega izdelka ali storitve. Definicija cene je odvisna tudi od perspektive, s katere jo želimo opredeliti. Z vidika notranjih dejavnikov posameznega podjetja so to stroški. Z vidika tržišča oziroma kupcev pa cena izraža in določa denarno vrednost, kakovost oziroma lastnost in korist določenega izdelka ali storitve v primerjavi s konkurenčnimi izdelki ali storitvami. Cena je vsota denarja, ki jo mora kupec žrtvovati za pridobitev vrednosti oziroma koristi, ki mu jo zagotavlja kupljeni izdelek ali storitev (Toroš, 2014, str. 55).

Začetek teorije cen ima izhodišče že pri grških filozofih v obdobju pred našim štetjem. Že Aristotel je uvedel razlikovanje med uporabno in menjalno vrednostjo. Cena označuje menjalno vrednost dobrine. Ta pa se lahko razlikuje od uporabne vrednosti. Mimo Marxove teorije pa je v prvi in drugi polovici devetnajstega stoletja nastajala teorija cen v meščanski ekonomiji, ki ji pripisujemo zasluge za nastanek mikroekonomije v okviru tako imenovane neoklasične teoretske paradigme. Razvila se je znotraj tako imenovane subjektivne teorije vrednosti, ki pomeni, da vrednostni niso v dobrinah samih, ampak izhajajo iz človekovega odnosa do njegovih potreb. Prispevek neoklasične mikroekonomike, ki jo je razvijal Alfred Marshall, je v neoklasični teoriji cen, ki trdi, da se potrošniki odločajo glede na svoje preference. Kupci so racionalni in izbirajo na podlagi maksimiranja koristi. Neoklasična teorija predpostavlja, da imajo potrošniki popolne informacije o cenah na trgu. Izhajajoč iz predpostavke, da je vrednost subjektivna, neodvisna in sposobna za menjavo, se po tej teoriji postavlja vprašanje, kako lahko za izdelke in storitve najdemo ustrezno tržno ceno. Postavlja se vprašanje, kako v tem zapletenem sistemu lebdjenja in približka prav tržišče najde ustrezen odgovor (Toroš, 2014, str. 55). Dokler obstaja težnja kupcev, da kupijo po najnižji možni ceni, in težnja prodajalcev, da prodajo po najvišji možni ceni, poskrbijo tržni mehanizmi za uravnovešanje enotne cene, ki velja za vse udeležence trgovanja.

Smiselno je postaviti okvir štirih strateških parametrov, ki jih menedžerji potrebujejo za določanje cen. Ti so (Monroe, 2003, str. 21; Hague in sod., 2004, str. 45; Nagle in sod., 2010, str. 69):

- ugotoviti, kakšna je zaznana vrednost izdelka v očeh kupca;

- opraviti simulacijo stopnje pripravljenosti nakupa pri različnih cenah in iz tega simulirati krivulje povpraševanja;
- na podlagi krivulje povpraševanja ugotoviti, pri kateri ceni dosega izdelek največji prihodek;
- analizirati posledice, ki jih zaradi naših tržnih aktivnosti utrpi konkurenca, in predvideti njihove ukrepe.

Ti koraki so nujni za pridobitev ključnih informacij, ki jih menedžerji potrebujejo za oblikovanje cenovnih politik. Ob tem morajo menedžerji upoštevati tržne segmente, pri čemer obstaja velika verjetnost, da se bodo odzivi kupcev v tržnih segmentih močno razlikovali (Toroš, 2014, str. 58).

6.2.2 Posebnosti strategije cen gospodarskih javnih služb

Za večino gospodarskih javnih služb je značilno, da so naravni monopoli. Naravni monopol pomeni, da se dolgoročni povprečni stroški znižujejo na celotnem intervalu proizvodnje, ki je potreben za zadovoljitev tržnega povpraševanja. V tej vsebini delitev podjetja v več manjših delov ali spodbujanje vstopa konkurence v panogo ni smiselno. Naravni monopoli največkrat obstajajo v panogah, ki so značilno kapitalsko intenzivne in zahtevajo precejšnje dolgoročne naložbe v svojo infrastrukturo. Značilni primeri gospodarskih javnih služb s pomembnimi naložbami v infrastrukturo so elektrogospodarstvo, vodno gospodarstvo, naftno in plinsko gospodarstvo in elektro-telekomunikacijske komunikacije (Pevcin, 2011, str. 55).

Za ZDA je značilno, da so te dejavnosti v večini primerov opravljala zasebna podjetja, v Evropi pa vse do privatizacijskih poskusov pred desetimi oziroma dvajsetimi leti večinoma javna podjetja. Že v poskusih privatizacije v evropskih državah se je izkazalo, da je potrebna deregulacija teh dejavnosti, še posebno kjer se kljub liberalizaciji trga prava konkurenca v panogi še ni vzpostavila. V takem primeru je namreč treba preprečiti monopolno ravnanje podjetij oziroma izkoriščanje monopolne moči, ki se običajno kaže v previsokih cenah in/ali nezadostni kakovosti storitev. Poleg tega bi brez ustrezne regulacije država dejansko omogočila zasebnikom izkoriščanje monopolne moči. Regulacija naravnega monopola se v ekonomski teoriji dejansko argumentira z zahtevo po doseganju večje ekonomske učinkovitosti, kar vključuje alokacijsko učinkovitost.

Na splošno lahko opredelimo, da obstoj nepopolno konkurenčnih tržnih struktur, kamor spada tudi monopol, povzroča, da izpolnjevanje cilja maksimiranja dobička podjetja ne zagotavlja hkratnega maksimiranje potrošnikove koristi. Vendar se v praksi potreba po izvajanju

regulacije pogosto utemeljuje z neekonomskimi argumenti, največkrat formulo javnega interesa, na primer s potrebo po ohranitvi neke industrijske ali storitvene panoge s sredstvi davkoplačevalcev. Ne glede na obstoj alternativnih modelov regulacije dejansko regulacija javno-storitvenih panog zajema dve temeljni obliki, in sicer regulacijo vstopa v panogo in cenovno regulacijo. V ZDA se je kot slednja bolj uveljavila regulacija stopnje donosa podjetja in ne toliko regulacija samih cen podjetja, ki je najbolj značilno za evropske države (Pevcin, 2011, str. 74).

6.2.3 Strategija internacionalizacije

Bistvo strategije internacionalizacije je širitev delovanja in poslovanja organizacije izven okvirov domačega trga. Organizacije se tega lotevajo zaradi več razlogov, saj želijo podaljšati življenjski cikel svojim izdelkom oziroma storitvam, pridobiti lažji dostop do surovin oziroma potrebnih proizvodnih vložkov, izkoristiti priložnosti za tekmovanje na globalnem trgu, učinkoviteje izkoriščati hitro razvijajoče se tehnologije ter nenazadnje pridobiti dostop do uporabnikov na novo nastajajočih trgih. Internacionalizacija prinaša tri bistvene koristi: omogoča povečanje velikosti trga, izkoriščanje ekonomij obsega in učenja kot tudi izkoriščanje prednosti lokacije, ki lahko pomembno vpliva na nižje stroške delovanja organizacije (Pevcin in Bogilović, 2017, str. 82). Pri tem je lahko strategija internacionalizacije vezana bodisi na poslovno bodisi na korporacijsko raven, pri čemer je v prvem primeru internacionalizacija neposredno vezana na uresničevanje ene izmed generičnih poslovnih strategij, medtem ko v drugem primeru razlikujemo med večnacionalno, globalno, transnacionalno in klasično mednarodno korporacijsko strategijo internacionalizacije. Bistvo večnacionalne korporacijske strategije internacionalizacije, je predvsem v tem, da se želi z decentralizacijo strateškega in operativnega odločanja slediti potrebam lokalnega trga, medtem ko je potreba po globalni integraciji obrobne pomena. V ozadju te strategije je torej predpostavka, da so potrebe in preference uporabnikov vezane na lokalne trge, kar pozitivno vpliva na možnost povečanja lokalnega tržnega deleža zaradi večje prilagodljivosti. Negativni učinek pa predstavlja dejstvo, da se v tem primeru ne doseže večjega obsega izmenjave znanj na korporacijski ravni, prav tako so omejene možnosti izkoriščanja ekonomij obsega.

Po drugi strani je potreba po globalni integraciji večja pri globalni in transnacionalni korporacijski strategiji internacionalizacije, ki se razlikujeta v tem, da je transnacionalni strategiji poudarjena tudi večja odzivnost na lokalne potrebe. Pri globalni strategiji je nujno zagotoviti večjo standardizacijo storitev oziroma izdelkov, zato botruje večjim možnostim

izkoriščanja ekonomij obsega ter doseganja inovacij, vendar je nujno poskrbeti za učinkovito delovanje organizacije. Poseben izziv predstavlja izvajanje transnacionalne korporacijske strategije internacionalizacije, saj je treba hkrati zagotoviti globalno integracijo in lokalno odzivnost, kar se lahko doseže s fleksibilno koordinacijo. Poudariti velja, da v današnjem času pomen te strategije narašča. Zadnja strategija je klasična mednarodna strategija, kjer je nizka tako globalna integracija kot potreba po prilagajanju lokalnim potrebam. Ta strategija pomeni dejansko centralizacijo načrtovanja, smiselna pa je zlasti tam, kjer so nizka konkurenca, nizki proizvodni stroški in nizka usposobljenost, zato se usposobljenost enostavno prenese tja, kjer se potem izvajata tudi produkcija in trženje. Pevcin in Bogilović (2017, str. 84) navajata potencialne prednosti in slabosti internacionalizacije delovanja. Potencialne prednosti vključujejo možnosti pridobivanja novih uporabnikov, zmanjšanje poslovnega tveganja, izogibanje intenzivni lokalni konkurenci, pridobivanje tehnoloških, kulturnih in poslovnih izkušenj, izkoriščanje ekonomij obsega, poudariti velja tudi pridobivanje prestižnega položaja. Med slabosti internacionalizacije velja uvrstiti nepoznavanje družbenih, kulturnih, demografskih, okoljskih, političnih, upravnih, ekonomskih in tehnoloških silnic, ki oblikujejo globalno in transnacionalno poslovanje. Države se razlikujejo tudi v kulturi in vrednotah, kar ovira komunikacijo in vodenje ljudi.

Strategija internacionalizacije delovanja je v zadnjih letih postala priljubljena tudi v visokošolskih organizacijah, kjer se oblikuje tako na sektorski (mezo raven – strategije pristojnih ministrstev) kot tudi organizacijski ravni (mikro raven – strategije posameznih univerz oziroma visokošolskih organizacij). Razlog za takšen porast oblikovanja in uporabe strategije internacionalizacije je iskati v tem, da mora izobraževalni sistem v današnjem globaliziranem svetu iskati prilagoditve, ki omogočajo slušateljem pridobitev ustreznih mednarodnih kompetenc, saj v sodobnem hiper-povezanem svetu potrebujejo sposobnosti kritičnega in ustvarjalnega razmišljanja za potrebe reševanja kompleksnih problemov ter sposobnosti delovanja v globalnem kontekstu, ki vključujejo tudi specifične sposobnosti komuniciranja in medkulturnega razumevanja. Pri tem (Pevcin in Bogilović, 2017, str. 85; Gričar in Lee, 2016, str. 19) se navajajo naslednje značilnosti, ki utrjujejo potrebo po internacionalizaciji izobraževalnega sistema:

- ekonomska konkurenčnost in zaposlitvene možnosti. Diplomanti visokošolskih institucij bodo v tujini našli čedalje več zaposlitvenih možnosti, hkrati pa bodo tudi na domačem trgu čedalje bolj izpostavljeni konkurenci iz tujine, zato jim je nujno treba zagotoviti temeljne sposobnosti transnacionalnega in globalnega komuniciranja ter zaznavanja dogajanja in sprememb v svetu;

- globalni izzivi. V današnjem svetu, postaja poznavanje globalnih izzivov vse pomembnejše, tudi zaradi obstoja nekaterih globalnih problemov in relativno majhne izoliranosti domačih trgov pred vplivi iz tujine, kar zahteva tudi povečano sodelovanje s tujino pri zaznavanju in reševanju teh izzivov;
- nacionalna varnost in diplomacija. Globalne kompetence in moderna tehnološka usposobljenost sta predpogoja za spodbujanje inovacij, rasti in razvoja, hkrati pa tudi za ohranjanje varnosti, saj je treba poznati tako nacionalne kot nadnacionalne politike, zgodovino odnosov med posameznimi državami in narodi, medtem ko poznavanje jezikov in načinov komuniciranja olajša sodelovanje s tujino;
- naraščajoča raznolikost sodobnih družb. Sodobne družbe postajajo zaradi migracij, ki potekajo, sicer v različnem obsegu, v vse smeri, čedalje bolj kulturno raznolike, zato se v vsakodnevnih interakcijah vse srečujemo z ljudmi, ki prihajajo iz različnih družbenih okolij.

Ob tem navedimo, da so ključni cilji internacionalizacije izobraževanja trojni, in sicer povečevanje globalne konkurenčnosti neke družbe oziroma države, učenje od drugih in spodbujanje izobraževalne diplomacije, saj sodelovanje prinaša situacije, ki koristijo vsem udeležencem, saj se na ta način krepi mednarodna konkurenčnost domačih študentov, učenje od drugih in prenos dobrih praks vplivata na večjo kakovost, zagotavljanje odličnosti in posledično tudi sposobnosti inoviranja, medtem ko izobraževalna diplomacija kot t. i. mehki diplomatski pristop povečuje poznavanje in kredibilnosti neke države v tujini, vpliva na vzpostavljanje povezav in tako olajšuje sodelovanje med različnimi državami.

Strategijo internacionalizacije je sprejela tudi Vlada Republike Slovenije. Pri tem navaja usmerjenost v pet ključnih področij. Ta področja so mobilnost kot ključni del sistema; kakovostno mednarodno in razvojno sodelovanje; spodbujanje razvoja predvsem medkulturnih kompetenc; prednostne države in regije; podpora pri implementaciji in promociji strategije internacionalizacije. Poudariti velja, da ima strategijo internacionalizacije tudi Fakulteta za upravljanje, poslovanje in informatiko, ki kot njeno osnovo navaja zlasti sodobno tekmovanje fakultet za mednarodno prepoznavnost svojih izobraževalnih, znanstveno-raziskovalnih in družbeno odgovornih dosežkov, kar zahteva tudi mednarodno sodelovanje in povezovanje na navedenih področjih.

7. BIBLIOGRAFIJA

1. Bannock, G. in sod. (2003). Dictionary of economics. London: The Economist .
2. Batagelj, T. (2006). Nove rešitve e-uprave za javni sektor. V XII. dnevi javnega prava; I. Dnevi javnega sektorja. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, str. 653-666.
3. Bavec, C. in Manzin, M. (2011). Management virtualnih organizacij. Koper: UP, Fakulteta za management.
4. Biloslavo, R. (2008). Strateški management in management spreminjanja. Koper: UP, Fakulteta za management.
5. Biloslavo, R. in Dežman, M. A. (2007). Odločanje v managementu. Koper: UP, Fakulteta za management.
6. Brejc, M. (1995). Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. II. srečanje upravnih delavcev Slovenije. Ljubljana: Visoka upravna šola, str. 43-50.
7. Brejc, M. (2000). Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
8. Brejc, M. (2004). Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Brezovšek, M. (2000). Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, 2, št. 5, str. 264-278.
10. Brezovšek, M. in Haček, M. (2004). Upravna kultura. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.
11. Brophy, P. (2004). The quality of libraries. V Hillgemann, K. in Boekhorst, P. (ur.), The effective library. München: Saur, str. 30-46.
12. Brophy, P. in Coulling, K. (1996). Quality management for information and library managers. Aldershot, Hampshire: Aslib Gower.
13. Buzeti, J. in Stare, J. (2012). Mednarodna primerjava kot vodilo za opredelitev racionalnega števila zaposlenih v javnem sektorju. V Pevcin, P. in S. Setnikar Cankar, S. (ur.), Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo, str. 141-156.
14. Certo, S. C. in Certo, S. T. (2009). Modern management: concepts and skills. Upper Saddle River: Pearson Education International.
15. Chase, R. B. (1978). Where does the customer fit in a service operation. Harvard Business Review, 6, št. 2, str. 137-142.
16. Crosby, P. B. (1979). Quality is free: the art of making quality certain. New York: McGraw-Hill.
17. Črnač-Meglič, A. (2000). Vpliv (tipov) države blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.
18. Črnač-Meglič, A. in Vojnovič, M. (1997). Vloga in pomen neprofitno-volonterskega sektorja v Sloveniji. Družboslovne razprave, 24/25, št. 1, str. 152-178.
19. Daft, R. L. (2014). New era of management . Canada: South-Western, Cengage Learning, cop.
20. Dees, G. J. (2001). Enterprising nonprofits: a toolkit for social entrepreneurs. New York: John Wiley & Sons.
21. Dimovski, V. in Penger, S. (2008). Temelji managementa. Harlow: Pearson Education Limited.
22. Dimovski, V. in sod. (2013). Napredni management. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Douglas, P. P. (1995). Governmental and nonprofit accounting: theory and practice. Fort Worth: The Dryden Press.
24. Drucker, P. F. (2010). Managing the non-profit organization : practices and principles. New York: Harper.
25. Ferfila, B. (2011). Ekonomika javnega sektorja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Ferfila, B. in Kovač, P. (2000). Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.

27. Ferfila, B. in sod. (2011). *Ekonomika javnega sektorja*. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.
28. Flynn, N. (2007). *Public sector management*. London; Los Angeles: SAGE.
29. Fortič, H. (2011). *Sestava gospodarstva po dejavnostih*. Ljubljana: GZS.
30. Gill, P. (2001). *The public library service: IFLA/UNESCO guidelines for development*. München: Saur.
31. Glas, M. (1999). *Podjetništvo*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
32. Graham, J., Amosin, B. in Plumptre, T. (2003). *Principles for good governance in the 21 century*. Institute on Governance: Ottawa.
33. Gričar, S. (2014). *Kakovost procesov in kriza v malih podjetjih*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.
34. Gričar, S. in Lee, N. (2016). *Consequences of Mobility: the New EU Paradigm*. *Journal of Economic and Business Sciences*, 3, št. 1, 18-32.
35. Grönroos, C. (1990). *Service management and marketing managing the moments of truth in service competition*. Lexington, MA: Lexington Books.
36. Haček, M. in Bačlija, I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Hague, P. in sod. (2004). *Market research in practice: a guide to the basics*. London: Sterling.
38. Hernon, P. in Altman, E. (1996). *Service quality in academic libraries*. Norwood, NJ: Ablex.
39. Hernon, P. in Altman, E. (1998). *Assesing service quality: satisfying the expectations of library customers*. Chicago, ILL: American Library Association.
40. Hobbes, T. (1561). *Excerpts from Leviathan*. V *Encarta Encyclopedia* (2003 izd.). Dublin: Microsoft Corporation.
41. Hoffman, D. K. in Bateson, J. E. (2006). *Services marketing: Concepts, strategies and cases*. Mason, OH: Thomson/South-Western.
42. Holcombe, R. G. (2005). *A theory of the theory of public goods*. *Review of Austrian Economics*, 1, št. 3, str. 1-22.
43. Hren, M. (2001). *Identitete Metelkove: dostopnost urbane kulture*. Ljubljana: s.n.
44. Hrovatin, N. (2002). *Ekonomski vidiki menedžmenta nevladnih organizacij*. V D. Jelovac, *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Koper: UP, Fakulteta za management, str. 71-92.
45. Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction*. London: Palgrave Macmillan.
46. Hughes, O. E. (2006). *Public management and administration : an introduction*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
47. Jelovac, D. (2001). *Uticaj verskih uverenja i kulturnih obrazaca na oblikovanje moralnog stava u svetu poslovanja*. *Management*, 21/22, št. 1, str. 77-80.
48. Jreisat, J. E. (1997). *Public organization management: The development of theory and process*. Westport, CT: Praeger Publishers.
49. Kaspar, H. in sod. (1999). *Services marketing management: An international Perspective*. Chichester: Wiley.
50. Kavčič, B. in Smodej, V. (2003). *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.
51. Kieres, L. (2003). *The constitutional bases for the right to good administration*. V *The right to good administration*. Varšava: Svet Evrope; Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo Poljske; Urad ombudsmana Poljske, str. 9-18.

52. Knapp, M. (1996). Are voluntary agencies really more effective? V Billis, D. in Harris, M., Voluntary agencies: challenges of organisation and management. London: MacMillan.
53. Kotler, P. in Armstrong, G. (2001). Principles of marketing. New Jersey: Prentice Hall.
54. Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J. in Wong, V. (1999). Principles of marketing. Cambridge: Prentice Hall Europe.
55. Kovač, P. (2002). Sistemske novosti zakona o državni upravi. IX. dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, str. 213-232.
56. Kovač, P. in Stanonik, B. (2000). Reforma slovenske javne uprave - interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, 1, str. 316-329.
57. Kranjec, M. (2003). Javni sektor in ekonomska regulacija. X. dnevi slovenske uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, str. 207-222.
58. Kristan, S. in Bojnc, Š. (2014). Plačni sistem v javnem sektorju gozdarstva. Koper: UP, Fakulteta za management.
59. Kurz, D. in Clow, K. E. (1998). Services marketing. New York: John Wiley & Sons.
60. Lajović, D. (2013). Biznis etika. Podgorica: Ekonomska fakulteta.
61. Lancaster, W. (1977). The measurement and evaluation of library services. Washington: Information Resources Press.
62. Lane, J. E. (1995). The public sector. London: Sage Publications.
63. Lane, J. E. (2000). New public management. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
64. Lipičnik, B. (1998). Organizacija podjetja. Ljubljana: UL, Ekonomska fakulteta.
65. Lovelock, C. H. (2001). Service marketing: People, technology, strategy. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
66. Lovelock, C. H. in Wright, L. (2002). Principles of service marketing and management. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Prentice Hall.
67. Lovelock, C. H., Vandermerwe, S. in Lewis, B. (1999). Services marketing: A European perspective. London: Prentice Hall Europe.
68. Lynn, L. E. in Hill, C. J. (2009). Public Management: A three-dimensional approach. California: SAGE Publications.
69. Markič, M. (2005). Management proizvodnje izdelkov. Koper: UP, Fakulteta za management.
70. Martič, M. (2014). Vloga managementa in vodenja v javni upravi. Koper: UP, Fakulteta za management.
71. Monroe, K. B. (2003). Pricing: Making profitable decisions. New York: McGraw-Hill/Irwin.
72. Možina, S. (2005). Odličnost in ustrezno postavljanje ciljev: teorija managementa. Nefitni management, 1, št. 6, str. 17-23.
73. Mrgole, T. (2009). Vpliv poslovnega komuniciranja na mednarodno poslovanje. Koper: UP, Fakulteta za management.
74. Musgrave, R. A. in Musgrave, P. (1989). Public finance in theory and practice. Singapore: McGraw-Hill International Editions.
75. Nagle, T. in sod. (2010). The strategy and tactics of pricing: A guide to growing more profitability. New Jersey: Prentice Hall.
76. OECD. (2001). Citizens as partners, information, consultation and public participation in policy making. Paris: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.
77. Oosting, M. (2003). The role of a modern administration in a State governed by the rule of law. The right to good administration. Varšava: Svet Evrope; Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo Poljske; Urad ombudsmana Poljske, str. 19-29.

78. Osbourne, D. in Gaebler, D. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
79. Ostroff, F. (2006). *Change management in government*. Boston, MA: Harvard Business Review.
80. Palmer, A. (2003). *The marketing of services*. V Baker, M. J., *The marketing book*. Oxford: Butterworth-Heinemann, str. 585-609.
81. Parditey Rojc, P. (2014). *Vloga marketinga v slovenskih muzejih-študija primera*. Koper: UP, Fakulteta za management.
82. Pečar, Z. (1997). *Pristopi in tehnike za reformo javne uprave*. V Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana: Visoka upravna šola, str. 221-244.
83. Pečar, Z. (2004). *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
84. Perreault, W. D., Cannon, J. P. in McCarthy, E. J. (2009). *Basic marketing: a marketing strategy planning approach*. Boston: McGraw-Hill/Irwin, cop.
85. Peters, G. (2000). *Contracts as a tool for public management*. V Fortin Y. in Van Hassel, H. *Contracting in the new public management*. Amsterdam: IOS, str. 33-48.
86. Pevcin, P. (2010). *Ekonomika javnih podjetij in zavodov*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo.
87. Pevcin, P. (2011). *Menedžment javnega sektorja*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo.
88. Pevcin, P. in Bogilović, S. (2017). *Strateški menedžment v javnem sektorju*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo.
89. Pevcin, P. in Setnikar Cankar, S. (2012). *Razumen in razumljen javni sektor - razlaga in opis tematike*. V: Pevcin, P. in Setnikar Cankar, S. *Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo, str. 25-29.
90. Pivljakovič, B. in Bavec, C. (2007). *Posebnosti managementa javnih komunalnih podjetij v Sloveniji*. *Management*, 4, št. 4, str. 319-332.
91. Podbrežnik, I. in Bojnec, Š. (2014). *Ugotavljanje kakovosti storitev v splošnih knjižnicah*. Koper: UP, Fakulteta za management.
92. Pollitt, C. in Buckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
93. Potočnik, M. (2014). *Analiza velikosti javnega sektorja v Sloveniji in primerjava z državami EU*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo.
94. Potočnik, V. (2002). *Temelji trženja*. Ljubljana: GV Založba.
95. Potočnik, V. (2004). *Trženje storitev s primeri iz prakse*. Ljubljana: GV Založba.
96. Pryor, F. L. (2002). *The future of U.S. capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
97. Pusić, E. (1995). *Modernizacija uprave – obrati i trajanja*. V: Pusić, E., in sod (ur.). *Upravna znanost: izbor radova*. Zagreb: Naprijed, str. 10-102.
98. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
99. Raju, J. in Zhang, J. Z. (2010). *Smart pricing: How google, priceline, and leading businesses use pricing innovation for profitability*. New Jersey: Pearson Education.
100. Rakar, I. (2006). *Etično upravljanje občin*. *Pravna praksa*, 48, str. 28.
101. Ramirez, C. M. (2014). *Teams*. New York: Routledge.
102. Razinger Noč, M. in sod. (2012). *Javni sektor med miti in resnico*. Radenci: Statistični urad RS; Statistično društvo RS.
103. Rončević, B. (2001). *Socijalna situacija i socijalne reforme u Sloveniji*. *Revija za socijalnu politiku*, 2, št. 2, str. 131-157.
104. Rosenbloom, D. H. (1993). *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
105. Rozman, R. in Kovač, J. (2012). *Management*. Ljubljana: GV založba.

106. Rus, M. (2010). Otežen dostop do virov financiranja v času krize. V: M. Rebernik, in sod. (ur.), *Vrzeli slovenskega podjetniškega okolja: slovenski podjetniški observatorij*. Maribor: UM, Ekonomsko-poslovna fakulteta, str. 97-112.
107. Rus, V. (2011). *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.
108. Setnikar Cankar, S. (2005). Uvodnik. *Uprava*, 2, št. 6, str. 5-6.
109. Shand, D. in Arnberg, M. (1996). Background paper. V Shand, D., *Responsive government; Service quality initiatives*. Paris: OECD.
110. Smodej, V. (2002). *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
111. Stare, J. (2010). *Upravno poslovanje*. Ljubljana: UL, Fakulteta za upravo.
112. Stare, J. in Seljak, J. (2006). *Vodenje ljudi v upravi : povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
113. Stillman, R. J. (2005). *Public administration: concepts and cases*. Boston; New York: Houghton Mifflin.
114. Svetlik, I. (1994). Oblikovanje skladov. *Teorija in praksa*, 11/12, št. 1, str. 968-981.
115. Tanzi, V. (1997). *The changing role of the state in the economy: a historical perspective*. Washington (D.C.): International Monetary Fund.
116. Tavčar, M. (1994). *Uvod v ekonomiko poslovnega sistema*. Ljubljana: Zveza društev računovodskih in finančnih delavcev Slovenije.
117. Tavčar, M. I. (2006). *Management. Prosojnice s predavanj*. Koper: UP, Fakulteta za management.
118. Taylor, B. (1999). *Harvard business review on nonprofits*. Boston: Harvard Business School Press.
119. Toroš, J. (2014). Vpliv cenovnih pasov na management cen. Koper: UP, Fakulteta za management.
120. Trpin, G. (1995). Rast uprave - patološki pojav ali objektivna nujnost. *Javna uprava*, 3, str. 311-323.
121. Trstenjak, V. (1997). Pravne podlage nevladnih organizacij v Sloveniji. *Neprofitni management*, 2/3, št. 1, str. 59-61.
122. Turk, I. (1991). *Uvod v ekonomiko poslovnega sistema*. Ljubljana: Zveza društev računovodskih in finančnih delavcev Slovenije.
123. Vintar, M. in sod. (2004). *E-uprava: izbrane razvojne perspektive*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
124. Virant, G. (2003). Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava*, 2, št. 2, str. 67-79.
125. Vodeb, G. in sod. (2010). Analiza stanja in možnosti ukinitve nadomestil za včlanitev v slovenske splošne knjižnice. *Knjižnica*, 4, št. 4, str. 15-42.
126. Weingand, D. E. (1994). *Managing today's public library blueprint for change*. Englewood, CO: Libraries Unlimited.
127. Zeithaml, V. A. in Bitner, M. J. (2003). *Services marketing: Integrating customer focus across the firm*. Boston, MA: McGraw-Hill/Irwin.
128. Zhan, C. in Zhang, H. (2006). How Does a DandelionSeed from Overseas root and thrive? The successful implementation of TQM in Hainan university library. *Library Management*, 6-7, str. 344-353.
129. Zupan, N. (1997). *Način nagrajevanja uprave in nadzornih svetov*. Ljubljana: UL, Ekonomska fakulteta.
130. Žirovec, L. (2011). Kritična analiza implementacije načel novega javnega menedžmenta v slovenski javni upravi. Ljubljana: UL, Fakulteta za družbene vede.

131. Žurga, G. (2006). Kakovost in pravica do dobre uprave. V Žurga, G. (ur.), Dobre prakse v slovenski javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, str. 5-22.

