*Polona KOVAČ**

IZVIRNI ZNANSTVENI ČLANEK

JAVNA UPRAVA V ZNAMENJU LJUDI

Povzetek. *Javna uprava deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela. Hkrati se pričakuje večja demokratičnost uprave s celostno participacijo zaposlenih in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja. Med načini, kako se približati navedenim zahtevam, predstavlja najbolj celovit odgovor novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management) kot skupek konceptov, ki predlaga uvajanje sodobnih managerskih filozofij in metod v delo javnega sektorja po vzoru zasebnega sektorja. Uveljavljanje koncepta usmeritve k uporabnikom, ki je eno ključnih načel novega upravljanja javnega sektorja, se začne z opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa šele z zadovoljitvijo ugotovljenih zahtev. Uspešnost javne uprave in kakovost javnih storitev sta tako nujno pogojeni z zadovoljitvijo potreb in pričakovanj uporabnikov javnih storitev.*

Ključne besede: *javna uprava, novo upravljanje javnega sektorja, demokratizacija, uporabniki javnih storitev, kakovost javnih storitev, Slovenija*

Od tradicionalnega k novemu upravljanju javnega sektorja

Spreminjanje družbe, upravnega okolja in upravljalskih modelov v javni upravi

Javna uprava je zaradi varovanja javne koristi in uveljavljanja načel enakosti in pravičnosti ter socialnih funkcij države neprofitna monopolna institucija. Pa vendar ni samozadostna in tako deluje v stalno spreminjajočem se družbenem okolju[1]. Tako kot se spreminja upravno okolje, naj bi se s ciljem lastne uspešnosti in legitimnosti spreminjala tudi uprava. Spremembe v okolju določajo, kdaj naj se organizacija spreminja, vrsta sprememb okolja pa določa obseg strateških in/ali operativnih sprememb v organizaciji (Vizjak, 1994: 878). Ob razvojni in pospeševalni funkciji uprave za celotni družbeni sistem, mora javna uprava še posebej aktivno predstavljati vzor stalnega razvoja in pomeniti spodbudo in ne coklo splošnemu napredku.

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

[1] *"V živem svetu, čigar podsistem je organizacija, so spremembe edina stalnica; okolje in organizacija, ki ne poznata spreminjanja, sta mrtva." (Tavčar, 1997: 59)*

Koncepti upravljanja v javni upravi tradicionalno temeljijo na *Webrovi teoriji birokratske organizacije.* Le ta je opredeljena s hierarhijo, rutinizirano delitvijo dela, profesionalnostjo in depersonalizacijo zaposlenih, formaliziranim komuniciranjem in ločitvijo politike in uprave. Zaradi varstva javne koristi in vrhovnosti načela zakonitosti ima uprava monopolni položaj in funkcionalno organizacijsko strukturo. Ti koncepti so (bili) učinkoviti v stabilnem in enostavnem okolju javne uprave, kakršno je obstajalo v 19. stoletju, ko je M. Weber postavil temelje svojega modela. Toge tradicionalne birokratske strukture pa danes enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost, kar se kaže v neučinkovitem uresničevanju začrtanih politik in v neučinkoviti kontroli politične prakse (Rus, 1999: 2).

Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po *zmanjševanju javne porabe* oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po *večji kakovosti javnih storitev* (glede dostopnosti in trajanja). Ti dve zahtevi sta si v svojem bistvu kontradiktorni, saj je narediti več in bolje z manj sredstvi težko izvedljivo. Javne izdatke lahko zmanjšamo le na račun zmanjševanja kvalitete in/ali kvantitete javnih storitev. Obenem pa lahko kakovost dela povečamo z zviševanjem stroškov (davkov). Z uvajanjem novih filozofij in metod dela ter z izkoriščanjem razvojnih spoznanj managementa in tehnologije pa je vendarle moč uspešnost uprave ciljno in konkretno opredeliti kot presek učinkovitosti in demokratizacije.

Reforma javnega sektorja je potrebna tudi v kontekstu spreminjanja najširšega družbenega okolja. Na prvem mestu je sprememba *vrednotnih* prioritet ljudi. Bistvenega pomena je spremenjen odnos uprava-uporabnik zaradi novega položaja uprave kot nosilca zagotavljanja storitev in ne represivnega organa. Prioritiziranje kvalitete nad kvantiteto ob hkratnem primerjanju privatnih in javnih storitev (tipičen primer je čakalna doba pred okencem) pa vnaša v pričakovanja uporabnikov glede nivoja storitev javnega sektorja dodatne dimenzije. Spremenjene so tudi zahteve javnih uslužbencev, saj kompleksnost dela zahteva njihovo čedalje večjo strokovno usposobljenost, s tem pa se zaposleni čutijo upravičeni do večje stopnje avtonomije pri delu. Načelo izvajanja upravnega dela primarno ne temelji več na dolžnostih, temveč na ideji samorazvoja, zato je za usmerjanje in motivacijo zaposlenih boljša osnova sistem spodbud in nagrad kot ukazi in sankcije.

Tudi ostali družbeni procesi, ki narekujejo spreminjanje tradicionalnih vzorcev javnega sektorja, vključujejo potrebo po demokratizaciji in ne zgolj upoštevanje učinkovitosti v smislu produktivnosti zasebnega sektorja. Med omenjeni procesi so najpomembnejši prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje v evropske in mednarodne integracije, globalizacija poslovanja (z manjšo javno porabo večja gospodarska konkurenčnost), privatizacija in deregulacija. Razvoj informacijske tehnologije pa s spreminjanjem načina ponudbe javnih storitev, hitrosti dostopa in tudi nadzora nad delom vnaša realne možnosti za implementacijo demokratičnih idej.

Skupno vsem reformam zadnjih dveh desetletij je prizadevanje za *odprt* in bolj ali manj *decentraliziran upravljavski model,* ki naj bi nadomestil klasično (praviloma togo) hierarhijo. Potreba po zmanjševanju javne porabe je (bila) primarni vir upravnih reform v osemdesetih in devetdesetih letih. Med ostalimi cilji, ki jih

skušajo zajeti sodobne reforme javnega sektorja, velja poudariti *demokratizacijo uprave* (vzpostavitev stalnega dialoga z uporabniki in zaposlenimi ter razvoj odnosa uprava-civilna družba), *zadovoljevanje političnih interesov,* nadaljnjo *profesionalizacijo* in *izboljševanje kakovosti storitev.* Če poenostavimo vpliv državnih tradicij na cilje reform, velja za anglosaksonske in germanske države prvenstveno usmeritev k ekonomskim ciljem. V zadnjih petnajstih letih so tudi v anglosaksonskih državah prešli od delovno-storilnih ciljev k bolj demokratičnim vidikom reforme, medtem ko za skandinavske države slednja usmeritev velja že od začetka.

Novo upravljanje javnega sektorja

Zaradi celovitosti različnih ukrepov je kot nov vzorec upravljanja najbolj primeren niz podjetniških[2] konceptov pod skupnim imenom novo upravljanje javnega sektorja. Novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na *usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikatibilnih managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.*

Novo upravljanje javnega sektorja vpeljuje v javno sfero elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga, 1997: 470-471). To pomeni uvajanje podjetniških konceptov kot so:

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije[3],
- opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega managementa,
- usmerjenost k uporabnikom javnih storitev,
- naravnanost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost,
- avtonomija[4],decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- uvajanje konkurenčnosti (privatizacija, kvazitrgi).

[2] *Podjetništvo tu pojmujemo kot inovativno vodenje (Možina, 1996: 75); kot iskanje novih priložnosti in poslovno inovativnost, ki naj nadomesti birokratsko formalizacijo upravljanja, togo in netvegano poslovanje s ciljem učinkovitosti (Rus, 1999: 15).*

[3] *Izhodiščno je poudarjanje vloge uprave kot nosilca usmerjanja in ne toliko izvajanja javnih storitev (odkrivanje javnih potreb, oblikovanje rešitev za njihovo zadovoljevanje, zagotavljanje virov in izvajalcev, vrednotenje programov). V tem kontekstu pomeni ločitev politično-strateške in operativne funkcije uprave poudarjanje usmerjevalnih nalog za razliko od golega izvrševanja odločitev. Operativne naloge se v smislu partnerstva prenašajo na druge dele uprave (npr. z državne uprave na lokalne skupnosti), na organizacije civilne družbe in v zasebni sektor.*

[4] *Avtonomija je izraz, ki hkrati označuje samostojnost pri odločanju in delovanju organizacije ali posameznikov ter odgovornost, ki jo javne funkcije prinašajo. Posebnega pomena je v upravi, in tudi našem prostoru, avtonomija stroke nasproti vplivu politike. Predstavlja pogoj za demokratičnost sistema. Iz usmerjenosti k avtonomnosti izhaja ideja decentralizacije kot prenosa strateških funkcij na nižje hierarhične nivoje odločanja.*

Konkurenčnost v javnem sektorju pomeni pot k prilagajanju zahtevam uporabnikov, torej k zviševanju kakovosti storitev in inovativnosti, zato je ključni pojem novega upravljanja javnega sektorja[5]. Bistvo konkurenčnosti je v ustvarjanju dinamike in inovativnosti, ki vodita k generiranju novih priložnosti za bolj učinkovito in odzivno upravo (Rus, 1999: 7).

Če je klasični model upravljanja javnega sektorja poudarjal upravo kot organizacijo, medtem ko so bili posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik), potem novo upravljanje javnega sektorja pozornost usmerja na *posameznike* (ali posamezne skupine).

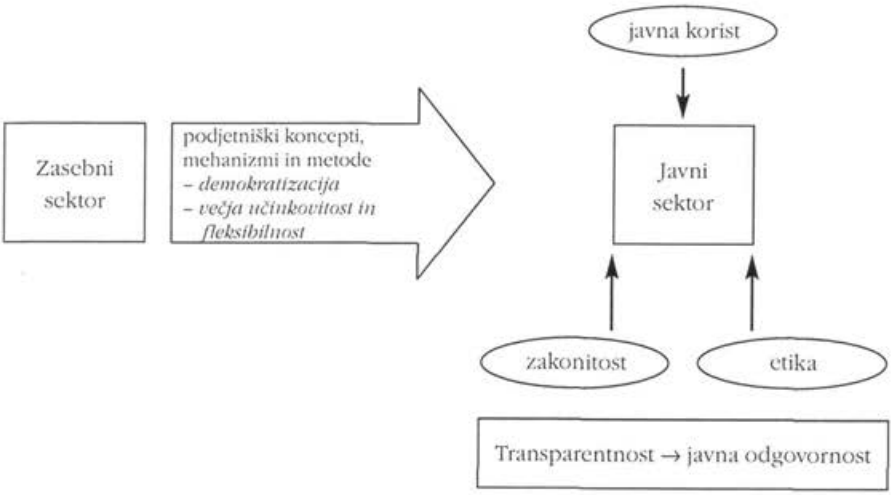
Tabela 1: Klasično in novo upravljanje javnega sektorja (Lane, 1995: 195)

Klasični model javnega upravljanja	*Novo upravljanje javnega sektorja*
Pravila	cilji → merjenje uspešnosti
zakoniti postopki	učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
Odgovornost	usmeritev k rezultatom
Formalizem (primeri)	inovativnost
Zakonitost	uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje (p)osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

Novo upravljanje javnega sektorja ob usmerjenosti k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji poudarja tudi institute zakonitosti dela, etičnih načel in odgovornosti, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela. Uspešnost javne uprave namreč lahko s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja.

[5] *Konkretno gre za prijeme kot so primerjanje rezultatov in zgledovanje po najboljšem (ang. benchmarking), nagrajevanje javnih managerjev, vrednotnice, ki z vnovčevanjem uresničujejo pravico do izbire, konkurenčnost v politiki upravljanja s človeškimi viri, decentralizacijo in avtonomijo decentraliziranih delov uprave (kvazitrgi), sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev ipd.*

Slika 1: Novo upravljanje javnega sektorja



Demokratizacija uprave, t.j. *usmerjenost uprave k ljudem, tako uporabnikom kot zaposlenim,* je eno temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja. Naravnanost k uporabnikom naj bi dosegli z omejevanjem samozadostnosti uprave in z upoštevanjem zahtev in želja uporabnikov javnih storitev. Pravzaprav gre za operacionalizacijo gesla uprava v službi ljudi. Kvaliteta upravnega dela je tako opredeljena z elementi odnosa javnih uslužbencev do uporabnikov, informiranja javnosti (transparentnost dela), trajanja reševanja zadev in dostopnosti. Naravnanost k strankam, proaktivnost, avtonomija in notranje podjetništvo so temeljne karakteristike najbolj uspešnih podjetij, ki bi s smiselno aplikacijo našle svoje mesto tudi v javni upravi.

Vkolikor v okviru reformnih prizadevanj ne bomo upoštevali tudi položaja javnih uslužbencev, optimalnega rezultata ne bomo dosegli. Zato je potrebno strokovno, kadrovsko in finančno celostno pristopiti k urejanju vprašanj *sistema javnih uslužbencev.* S predpogojem prostorske in tehnične opremljenosti gre v prvi vrsti za avtonomijo odločanja. Upoštevati moramo tudi, da ni učinkovitosti brez humanosti in da ni humanosti brez učinkovitosti (Slovenski managerski kodeks, 1990).

Demokratizacija javne uprave

Koncept usmerjenosti k uporabnikom

Kljub tradiciji delovanja in monopolnemu položaju, javna uprava ni sama sebi namen, temveč je njen smisel služiti uporabnikom svojih storitev oziroma davkoplačevalcem nasploh. Uradniki morajo biti odgovorni predvsem uporabnikom;

pojem javne odgovornosti namreč temelji na odnosu uprava-državljani. Uporabniki oziroma državljani so postali *sooblikovalci javnih politik* in *niso* (več) le predmet uradniškega dela. Drucker meni, da je cilj vseh bodočih strategij v neprofitnih organizacijah v vzpostavitvi takšnega *partnerskega razmerja* med uporabnikom in izvajalcem, da postane uporabnik sodelavec izvajalca (v Rus, 1994: 960). Enako ugotavlja naš varuh človekovih pravic in svoboščin (Letno poročilo 1997: 16), ko pravi, da je ena temeljnih pravic državljanov pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, za kar pa je nujna predhodna obveščenost javnosti o vladnih in upravnih namerah. Govorimo o transparentnosti oblasti (ang. open government), ki je pogoj za uveljavljanje odgovornosti upravnih delavcev nasproti državljanom.

Odprtost uprave javnosti zahteva prilagodljivost, hitre reakcije na zahteve okolja, iskanje novih priložnosti in alternativnih rešitev; skratka *proaktivno* naravnanost uprave. Z opredelitvijo *vizije, poslanstva in ciljev* postane proaktivno delovanje jasno. Brezovšek (1997: 184) ugotavlja, da je trenutna vladna distributivna in pragmatična naravnanost preživela in jo je potrebno nadomestiti z razvojno in vizionarsko usmerjenostjo. Vizija in poslanstvo naj bi seveda vključevala koncept usmerjenosti k uporabniku in delovanja v dobro vseh ljudi. Kot primer lahko navedemo vizijo prenove britanskega vladnega sektorja (Modernising Government, april 1999), ki trud za boljšo vlado utemeljuje s ciljem izboljšati življenje ljudi nasploh (Better government to make life better for people). Vlada Republike Slovenije je v tem smislu oktobra 1996 sprejela t.i. Politiko kakovosti državne uprave, kjer je kot eden izmed ciljev dela navedeno ustvarjanje možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov Republike Slovenije.

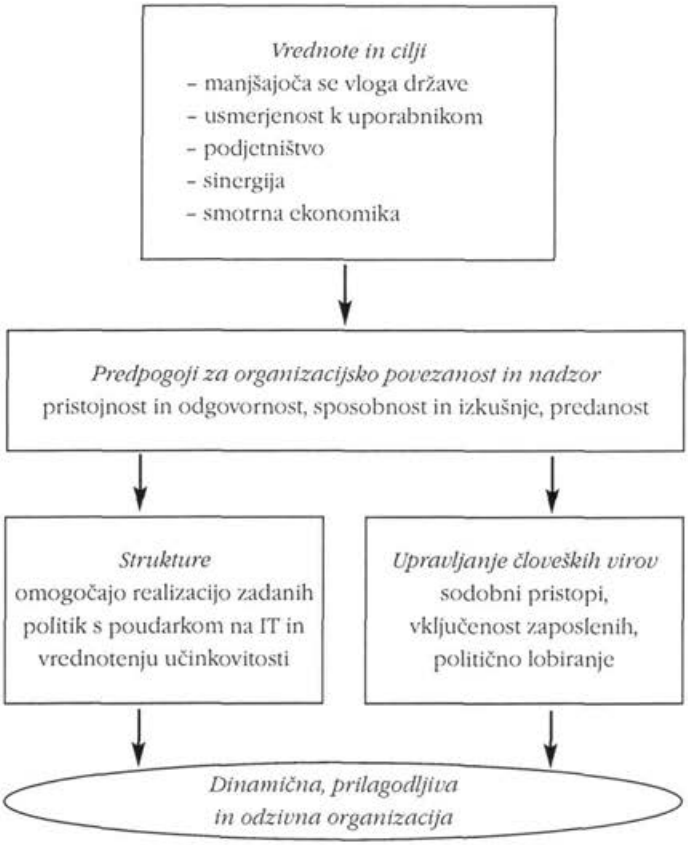
Za uresničitev koncepta usmerjenosti k uporabnikom so potrebni sistemski predpogoji; gola programska floskula, brez nadaljnjih ukrepov, je izraz samozadostnosti uprave in prezira do uporabnikov. Te sistemske politike izhajajo iz spektra družbenih in upravnih vrednot. Hadley in Young (1990: 46) navajata kot predpogoje za naravnanost k uporabnikom:

- politično podporo,
- decentralizacijo (lažja odzivnost in prilagajanje določenim uporabnikom),
- razvoj odnosov z lokalnimi oblastmi (v Sloveniji ureditev razmerja upravne enote - občine),
- pristop od delnega k splošnemu (npr. s pilotnimi projekti),
- ciljno usposabljanje, prilagojeno različnim nivojem javnih uslužbencev,
- vpliv samih uporabnikov na oblikovanje storitev[6].

Model s ključnimi *elementi odzivne javne uprave* (Hadley in Young, 1990: 80) tako vključuje:

[6] *Participacija uporabnikov sega od sodelovanja pri razvoju in oblikovanju storitev do obvladovanja kakovosti, vpliva na delovno etiko zaposlenih in trženja (Verbič, 1994: 109-117).*

Slika 2: Model odzivne organizacije (Hadley in Young, 1990: 80)



Za upravno dejavnost se vedno navaja, da je izrazito natančna in podvržena strogemu upoštevanju predpisov. Javna uprava lahko deluje le v okviru tistega, kar ji je dovoljeno, ne pa v mejah česarkoli, kar ni prepovedano. Usmeritev k uporabnikom pa ni vsebina nekega člena zakona, temveč izhodiščni cilj upravnega dela in merilo upravne uspešnosti, zato bi morala ideja demokratizacije prežemati ljudi, ki pripravljajo in sprejemajo zakonodajo, ne samo izvrševalce na operativni ravni. Duh novega upravljanja javnega sektorja je potrebno vgraditi v razmišljanja javnih uslužbencev in tudi politikov, saj pride (ne)naravnanost k uporabnikom do izraza že v fazi priprave in presoje predlogov zakonodaje.

Graditev odnosov z uporabniki je postopna. Izhodišče je opredelitev poslanstva, sledi oblikovanje storitev po meri posameznih ciljnih skupin uporabnikov, izvajanje storitev in vrednotenje storitev in odnosov po kriterijih (standardih) kakovosti. Ena bistvenih strategij neprofitnih organizacij v bodoče je po Druckerju (v Rus, 1994: 959) *strategija trženja,* ki se začne z ugotavljanjem in opredeljeva-

njem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa šele z zadovoljitvijo teh potreb. Pomemben del usmerjenosti k uporabnikom je sistem upravljanja človeških virov (zaposlenih), saj le motivirani in ustrezno usposobljeni uslužbenci nudijo kakovost po meri uporabnikov.

Ukrepi, ki sledijo načelu usmerjenosti k uporabniku, so opredelitev *vizije* v smislu zadovoljevanja uporabnikov, določitev posledičnih ciljev dela in *merjenje uspešnosti* doseganja načrtovanih politik, *avtonomija in decentralizacija,* ki omogočata večjo fleksibilnost in odzivnost uprave, *konkurenčnost,* ki vodi k višji kakovosti storitev, *prenos izvajalske funkcije* na druge dele uprave in družbe (s tem konkurenčnost in boljši nadzor) itd. V tej smeri že od začetka devetdesetih let intenzivno delajo predvsem v anglosaksonskih državah (ustvarjanje kvazitrgov - notranja konkurenca med avtonomnimi agencijami, pogodbeno delo, ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti, standardi kvalitete dela). Aprila 1999 so v Veliki Britaniji izdali belo knjigo vladne prenove Modernising Government, ki med ključnimi cilji programa navaja v korist uporabnikov javnih storitev načrtovano partnerstvo z lokalnimi ponudniki javnih storitev, t.i. one-stop-shops[7], prilagoditve posameznim ciljnim skupinam (starejši, invalidi, podjetniki) in redefinicijo javnih služb.

Kakovost javnih storitev kot zadovoljevanje potreb in pričakovanj uporabnikov

Globalizacija poslovanja vpliva na pojmovanje kakovosti ne le geografsko, temveč tudi medsektorsko, saj se zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev zvišuje z zadovoljstvom nad kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih. V državni upravi pravice do izbire ni, zato je toliko bolj pomembno, da se uprava sama ne vede samozadostno, ampak samoiniciativno uvede kriterije kakovosti, kar končno danes tudi z izkušnjami iz privatnega sektorja, pričakujejo uporabniki.

Storitev je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena in se *odziva na potrebe uporabnika.* Bistveno je, da je kakovost skladnost s potrebami in pričakovanji uporabnikov, ne pa nekaj 'dobrega' ali še sprejemljivo dobrega. Kakovost je proces. Kakovost upravnega dela je sožitje zakonitosti in strokovnosti ter učinkovitosti, dostopnosti, ustrežljivosti, prijaznosti in etičnosti.

Po Verbiču (1994: 65-69) imata med determinantami kakovosti največji pomen *zanesljivost* in odzivnost, omeniti pa velja tudi strokovnost, dostopnost, ustrežljivost, komuniciranje in razumevanje strank. V različnih raziskavah se omenjajo drugi dejavniki; tako je bila na Ministrstvu za notranje zadeve (Inkret, 1997) kakovost opredeljena s pojmi časa, prostora (dostopnosti) in odnosa. Pomembna je tudi informiranost uporabnikov. Minister za javno upravo v Veliki Britaniji g. Kilfoyle ima za kakovost javnih storitev skupek komponent, kot so usmerjenost k uporabnikom, povečan dostop in možnost izbire, učinkovita raba informacijske tehnologije, odprtost in odgovornost, sodelovanje z drugimi deli družbe, uspešno

[7] *Uradi za državljane, kjer lahko uporabniki na enem mestu uredijo vse zadeve (t.i. One-Stop-Agency/Shop), so zaživeli predvsem v nemških mestnih upravah. Pomenijo uresničevanje načel lažje dostopnosti, krajše čakalne dobe in krajšega časa obdelave prošenj in zahtev. Mesto Heidelberg je s projektom 'one-stop-shop' l. 1994 osvojilo prvo nagrado za kakovost, ki jo podeljuje Visoka šola za upravo v Speyerju.*

rabo virov, inovativnost in stalno izboljševanje. Peters in Waterman v znanem delu In search of excellence (1989) odličnost definirata kot vsoto inovativnosti, sposobnosti spreminjanja in doseganja ciljev.

Zviševanja ravni kakovosti se lotevamo postopno, vendar celovito z (Verbič, 1994: 106, 107):
- ugotavljanjem zadovoljstva strank,
- izboljšanjem komunikacijskih tokov znotraj in navzven,
- rednim usposabljanjem zaposlenih in z zgledom vodstva,
- sistematičnim spremljanjem in analiziranjem problemov ter
- izdelavo internih navodil in standardov kakovosti (tudi podeljevanjem priznanj).

Eno izmed sredstev za boljšo kakovost storitev predstavlja ustrezna opremljenost uprave, zlasti z *informacijsko tehnologijo.* Z informacijsko tehnologijo lahko uprava v smislu usmerjenosti k uporabnikom le tem zagotovi hitrejše in bolj kakovostno zagotavljanje storitev. Kakovost pomeni tudi demokratičen odnos uprave do uporabnikov. Vendar informacijska družba, v kateri smo oziroma kamor prehajamo, sama po sebi ne bo nujno demokratična. Uporaba informacijske tehnologije lahko pomeni odprtost, prijaznost do državljanov in njihovo sodelovanje pri javnih zadevah le, če bosta politika in uprava takšna razmerja tudi dejansko uresničevali (Toplišek, 1998: 267).

Po svetu se zviševanja kakovosti lotevajo različno, skupno pa je izhodišče zadovoljevanja uporabnikov javnih storitev. Kakovost zlasti v Združenih državah Amerike in v Veliki Britaniji enačijo z dosledno usmerjenostjo k uporabniku in učinkovito rabo virov, poudarjajo pa tudi inovativnost. Primer ukrepov so oblikovanje *standardov storitev* (t.i. državljanske listine v Veliki Britaniji, Belgiji, Franciji, na Portugalskem itd.), uporaba *kakovostnih shem* (evropski model poslovne odličnosti, ISO 9000 standardi), *uradi za državljane* idr.

Pri nas se proklamativno opredeljuje cilje zadovoljevanja uporabnikov in dvigovanja kakovosti, vendar so konkretnejši poskusi ugotavljanja in izboljševanja kakovosti redki. Vlada Republike Slovenije je po zahtevah standardov ISO 9001 izdala dokument 'Politika kakovosti državne uprave' (1996), v kateri navaja načela delovanja državnih uradnikov za večjo kakovost storitev državne uprave z namenom približevanja evropskim in ISO 9000 standardom. V zvezi s tekočo reformo javne uprave velja omeniti eno izmed ciljnih področij preobrazbe usmerjene k zagotavljanju boljšega izvajanja nalog in vzpostavitve učinkovitejšega nadzora in boljšega uveljavljanja odgovornosti s pogodbenim pristopom in ciljno usmerjenimi procesi (merjenje kvalitete in kvantitete).

Kakovost dosežemo s preprečevanjem napak, ne z ugotavljanjem stopnje sprejemljivosti napak. Če je pojem kakovosti upravnega dela identičen zadovoljevanju potreb in pričakovanj uporabnikov javnih storitev, je za doseganje kakovosti potrebno v prvi vrsti:
- oblikovati *sistem participacije uporabnikov,*
- opredeliti *standarde dela* (postaviti meje odgovornosti v sistemu posameznikove uspešnosti) in
- *decentralizirati* upravo s ciljem prilagajanja posebnim skupinam uporabnikov ob hkratnem izboljšanju informacijskih povezav.

Sodobno upravljanje človeških virov

Upravljanje človeških virov je s pojmovanjem zaposlenih kot največjega bogastva organizacije postalo izjemno pomembno. Kadri so danes vsaj proklamativno potenciali, viri, investicija in ne strošek. Celo v gradivu Proračunskega memoranduma Urada RS za makroekonomske analize in razvoj za obdobje 1997-2001 se poudarja ugotovitev, da uveljavljanje modela evropske odličnosti v vseh delih ekonomskega in političnega sistema narekuje uresničevanje strategije razvoja človeškega dejavnika.

Farnham in Horton (1996: 324) opredeljujeta naslednje trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega k novemu upravljanju javnega sektorja: (1) kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne, (2) stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega, (3) večja fleksibilnost pri zaposlovanju, (4) odnosi med delodajalcem in delojemalci so bolj enakovredni kot prej in (5) država kot delodajalec povzema uspešne pristope zasebnega sektorja. Moderni pristopi k ravnanju s človeškimi viri poudarjajo, za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih, predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli (Možina, 1998: 7). Vloga upravnega managementa je torej ustrezno usmerjanje in motivacija operativne ravni javnih uslužbencev. Odnosi med različnimi nivoji zaposlenih in med posamezniki morajo biti jasni in smiselni, da bi uprava lahko tudi navzven delovala kot učinkovita institucija.

Odločanje kot končna posledica temeljne dejavnosti upravnih strokovnjakov mora potekati avtonomno, da lahko govorimo o *odgovornosti* na eni strani in o *demokratičnosti, samoiniciativnosti, ustvarjalnosti* in spodbudah na drugi strani. Notranja demokracija pa ne more biti večja brez večje odprtosti in manjše zunanje avtonomije organizacij (Rus, 1986: 60). Demokratizacija odločanja izhaja iz načel politične enakosti, reprezentiranja z delegiranjem, strokovne pristojnosti in učinkovitosti (prav tam, 15).

Med prvinami organizacijske *kulture,* ki vplivajo na uspešnost organizacije, so najbolj pomembne zahteva po samoodgovornosti sodelavcev, skupinsko delo, participacija zaposlenih, aktivno informiranje, samostojnost pri določanju vsebine dela, humanizacija dela itd. (Kavčič, 1994:184). V kontekstu razvoja učinkovite upravne kulture je zanimiv pregled ključnih elementov britanskega standarda za učinkovito investiranje v usposabljanje in razvoj zaposlenih v javnem sektorju (ang. Investors in People):

- predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja človeških virov,
- načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju,
- načrtovanje karier zaposlenih in izvajanje začrtanih ukrepov,
- organizacijska uspešnost glede učinkovitosti investicij v usposabljanje in razvoj.

Sodobno upravljanje človeških virov vnaša v tradicionalno centralizirano kadrovsko politiko elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost. Skupni cilj mo-

dernejših pristopov v upravljanju človeških virov je namreč *pospeševanje uspešnosti in učinkovitosti* organizacije, ki naj bi bilo rezultat pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Sklepno velja poudariti strateško vlogo človeških virov, ki organizaciji omogoča proaktivno delovanje.

Javna uprava v znamenju ljudi

Izhodišča za spreminjanje in razvoj javne uprave

V luči stalno spreminjajočih se zahtev okolja, je bistvenega pomena sistemski pristop k oblikovanju, spreminjanju in razvoju javne uprave kot organizacije. Izhodišče reševanja obstoječih in prihajajočih problemov dela v upravi je t.i. dinamična mreža komunikacije, torej čim bolj odprta in *transparentna informacijska struktura povezav* med deli uprave in drugimi družbenimi podsistemi (identifikacija nosilcev interesov javne uprave). Za oblikovanje sheme takega komunikacijskega omrežja je potrebno opredeliti *poslanstvo javne uprave,* iz katerega izpeljemo cilje dela. Ti so osnova za oblikovanje funkcionalne podobe uprave in s tem neformalnih komunikacij. Sledi organizacijska struktura s formalnimi komunikacijskimi potmi. Po Druckerju namreč tip organizacijske strukture določajo rezultati, ki jih mora organizacija doseči.

Predlogi za demokratizacijo slovenske javne uprave

Spreminjanje upravljavske paradigme je vsebinsko in časovno zahtevno delo, h kateremu trenutno v Sloveniji pristopamo s celovito reformo javne uprave. Reforma vrsto podjetniških prijemov v sistem uprave vnaša na analitičnih temeljih. Cilji slovenske reforme se pretežno ujemajo s koncepti novega upravljanja javnega sektorja. Prenova slovenskega upravnega sistema upošteva spreminjajočo se vlogo države od represivne k servisni funkciji, decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur, profesionalizacijo, kar naj bi vodilo k odpravljanju oziroma zmanjševanju najbolj perečih problemov upravnega sistema (Debelak, 1997: 40): pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela v državni upravi, jasnejša delitev oblasti med parlamentom in vlado, neurejen status paradržavnih organizacij, nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave ter večja politična podpora reformnim procesom. Najvažnejša vprašanja razvoja slovenske javne uprave so, po Brejcu (1997: 18), demokratizacija družbe in javna uprava, upravljanje človeških virov, učinkovitost javne uprave, javna uprava v informacijski družbi in usposabljanje javnih uslužbencev.

Izstopajoči problemi, ki vnašajo med uporabnike javnih storitev in zaposlene občutek nezadovoljstva in s tem tudi podlago za morebitne spremembe, segajo na naslednja področja:

- *odnos med politiko in upravo,* pri čemer spreminjajoča se politična gibanja vplivajo na delo uprave v preveliki meri,
- *centralizacija* državne uprave s slabo medsektorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avto-

nomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju,
- nezadovoljiva *regulativa* - notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za neke vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve,
- sklop problemov v zvezi z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja *zaposlovanja, nagrajevanja* (plače in druge vzpodbude) in *usposabljanja,* kar predstavlja za zaposlene osebne demotivatorje,
- izrazita *usmerjenost uprave nase* in *odsotnost prilagajanja* potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov sta vzrok negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti.

Kljub močnemu poudarjanju o avtonomiji strokovnih odločitev, je uvajanju konceptov novega upravljanja javnega sektorja nujno zagotoviti *politično podporo,* za kar je predpogoj uskladitev (političnih) interesov na več ravneh. Namreč, šele s soglasjem o namenu in ciljih reforme, četudi kompromisnih, imajo spremembe možnosti preživetja dlje od načrtovanja na papirju.

Glede na večkrat opazno nerazumevanje določenih pojmov, načel in ukrepov velja pri uvajanju podjetniških načel v javno upravo posebno pozornost nameniti poleg analitične in sistemske strategije reforme tudi *marketingu* - tako znotraj uprave kot nasproti uporabnikom. Informiranje in promoviranje sta pogoja za razumevanje, brez katerega ne moremo govoriti o sprejemanju in dejanski implementaciji katerekoli reforme.

Bistven primanjkljaj naše uprave za učinkovito delo je v *pomanjkanju poslanstva* in pravni regulaciji kot edinemu nadomestilu le tega. Odsotnost strateškega načrtovanja pomeni oviro optimalni izrabi virov. V tem kontekstu velja omeniti prizadevanja v okviru tekočih reformnih projektov uprave, ki se predlogov rešitev lotevajo bolj ali manj ravno s tega vidika (opredeljevanje okolja in nosilcev interesov, normativno urejanje sistemskih vprašanj o splošnem upravnem postopku in javnih uslužbencih, snemanje postopkov, poleg normativnih in institucionalnih tudi interesne analize in podobno).

Sistemsko je za javno upravo v znamenju ljudi potrebno napore usmeriti predvsem v razvoj instituta *participacije uporabnikov* (od informiranja ter ugotavljanja njihovih potreb in zadovoljstva do oblikovanja kataloga javnih storitev in končno vloge uporabnikov pri vrednotenju dela uprave). Žal velja tudi za države, ki jih je reformni val zajel med prvimi, da se v desetletje dolgem uvajanju novega javnega managementa status uporabnikov ni bistveno spremenil, čeprav so bile potrebe klientov kot posameznikov glavni cilj reforme javne uprave (Rus, 1999: 19). Razvoj je obtičal z uveljavljanjem vrste instrumentov za merjenje potreb uporabnikov, čeprav so prav metode novega upravljanja javnega sektorja spodbudile pogostejše ocenjevanje kvalitete storitev s strani uporabnikov. Problem je v tem, da izvajalci evalvacije uporabnikov lahko upoštevajo ali pa tudi ne, zato je na mestu prestrukturiranje sistema k zadostni podpori uveljavljanja glasu uporabnikov (npr. v Veliki Britaniji, prav tam: 20-21).

Nadalje je za uresničitev odzivnosti javne uprave potrebna funkcionalna in strukturna *decentralizacija* s hkratno koordinacijo (le decentraliziran sistem uprave se lahko približa specifičnim skupinam uporabnikov)*. Razmisliti velja tudi o vnosu *konkurenčnih* elementov, ki nedvomno zvišujejo raven kakovosti storitev, inovativnost in motiviranost javnih uslužbencev.

Z zagotovitvijo boljšega izvajanja nalog in *vzpostavitvijo učinkovitejšega nadzora* in boljšega uveljavljanja odgovornosti, se presega trenutni nadzor le nad finančnim vidikom dela, zato so predvideni ukrepi v reformi slovenske uprave potrebni in zaželeni. Proces ocenjevanja kakovosti dela posameznih upravnih organov v upravo vnaša s primerjanjem rezultatov tudi elemente notranje konkurenčnosti in posledično dviga že obstoječe kvalitete. Pogoj za uvajanje ugotavljanja kakovosti in splošne uspešnosti so natančno opredeljeni kriteriji. Vloga uprave kot dobrega gospodarja pri nas še ni dovolj poudarjena, konkretnega cilja v smislu ekonomske učinkovitosti ne najdemo niti v programu reforme. Posamezni mehanizmi modernega poslovanja se vendarle nakazujejo v politiki javnih financ (dolgoročnost proračuna, izhodna usmerjenost, težnja po večji fleksibilnosti).

Ob dokazani pozitivni korelaciji med učinkovitostjo organizacije in položajem zaposlenih, je v Sloveniji projektu vzpostavitve *uslužbenskega sistema* potrebno nameniti veliko pozornost. Vzpostavitev uslužbenskega sistema je pogoj za sistemsko rešitev vprašanj upravljanja človeških virov. Posebno mesto gre pripisati usposabljanju. Povečana stopnja usposabljanja lahko (delno) izboljša cel kup odprtih problemov kot so promocijska funkcija, povečan pomen stroke nasproti politiki, dvig motivacije, usposabljanje kot nefinančna nagrada za uspešnost, oblikovanje enotne upravne kulture, izboljšan odnos do uporabnikov, odprtost proti okolju itd.

Konkretno lahko zasledimo v luči usmerjenosti uprave k uporabnikom po svetu najrazličnejše primere, ki bi bili učinkoviti tudi pri nas z upoštevanjem posebnosti slovenskega prostora:

- *oblikovanje standardov* javnih storitev (npr. britanska Citizen's Charter vsebuje načela izvajanja javnih storitev s standardi, odprtostjo in informiranjem, svetovanjem, vljudnostjo in uslužnostjo, pravilnim izvajanjem, enakostjo in dostopnostjo in izbiro),
- *razvoj stikov z javnostmi* (informacijska obveščenost - brošure, neposredna odprtost za vprašanja državljanov, službe za stike z javnostmi, obveščanje preko interneta, sodelovanje z novinarji itd.),
- *sodelovanje uporabnikov* pri dajanju in oblikovanju pobud za delo uprave (reprezentativnost),
- *upoštevanje glasu uporabnikov* o njihovem zadovoljstvu oz. o njihovih potrebah in željah z metodami ankete med uporabniki, spremljanja zadovoljstva uporabnikov, neposrednih stikov z uporabniki, posebnih svetov uporabnikov, dostop-

* *V zvezi z načelom decentralizacije ostajamo pri nas zaenkrat na ravni organizacijske dekoncentracije državne uprave, kar ne pomeni, da se ne razmišlja o drugačnih rešitvah. Na področju lokalne samouprave je položaj bolj kritičen, saj so neurejena tako funkcionalna kot organizacijska vprašanja.*

nosti uporabnikov do uprave preko elektronske pošte, prostih telefonskih linij ipd., možnosti pritožb zoper ravnanje upravnega organa[9],
- *načelo dostopnosti* različnih izvajalcev javnih služb - primeroma naj bi v smislu uprave, prijazne do ljudi, zaživel projekt one-stop-shop oziroma urediti vse na enem mestu (pogoj je informacijska opremljenost),
- fleksibilen in posameznim ciljnim skupinam prilagojen *delovni čas,*
- *ciljno usposabljanje,* ki vpliva zlasti na odnos zaposlenih do uporabnikov,
- *alternativne možnosti opravljanja zadev,* na primer na internetu (v VB načrtujejo do leta 2008 dostopnost vseh javnih storitev tudi po elektronski poti),
- pravica do *izbire* ponudnika,
- sistem varstva državljanov pred potencialno samovoljo uprave, predvsem *sodni nadzor* nad upravo, tudi (posebni) *varuh človekovih pravic* in svoboščin.

Sklep

Med vzroki spreminjanja tradicionalnih vzorcev upravljanja v javni upravi se običajno poudarja delovno-storilni vidik, to je dvig učinkovitosti. Pri tem se vse prevečkrat spregleda potreba po demokratizaciji uprave v smislu vključevanja uporabnikov javnih storitev in zaposlenih v procese odločanja. Učinkovitost in uspešnost javne uprave morata biti prednostni nalogi razvoja, vendar v luči legitimnosti dejavnosti kot stopnje sprejemanja avtoritete in oblasti s strani uporabnikov javnih storitev oziroma državljanov (Bouckaert, 1993: 146).

Izhodišče za bolj uspešno in demokratično javno upravo je v opredeljevanju ustrezne vizije razvoja in oblikovanju lastne identitete s poslanstvom. Med cilji javne uprave morata z roko v roki na čelu stati zakonitost in kakovost dela, pri čemer je slednja opredeljena kot presek zadovoljstva uporabnikov in strokovnih meril. Strokovna in prijazna javna uprava je uprava, ki vzbuja zaupanje. Kaj bi lahko predstavljalo boljšo osnovo za partnerski odnos med upravo in uporabniki njenih storitev?

Če bodo ljudje v upravi delali za ljudi, ki upravo potrebujejo, strokovno in ustvarjalno s ciljem čim boljše zadovoljiti različne interese, bo sodobna javna uprava vedno sposobna se odzivati na družbene izzive in bo s tem ključni nosilec družbenega razvoja.

[9] *V ta namen je bila med drugim leta 1994 ustanovljena vladna služba Vox, katere osnovna skrb naj bi bila zmanjševanje birokratizma v državni upravi, kar naj bi dosegli s posredovanjem pismenih pobud na pristojne organe in neposredno s telefonsko linijo, ki so jo že aprila 1997 ukinili zaradi domnevno premajhnega števila klicev. Sicer je povprečje med tristo in štiristo vlogami na leto, največ na področju državljanstva.*

LITERATURA

Adizes, I., Možina, S., ur., Milivojevič, Z., Svetlik, I. in Terpin, M. (1996): Človeku prijazno vodenje, Panta Rhei - Sineza, Ljubljana

Bouckaert, G. (1993): Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizien Participation in The Belgian Fire Services v Modern Governance, New Government - Society Interactions, ur. Kooiman, J., Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 145-158

Brejc, M. (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja, Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, 17-34

Brezovšek, M. (1997): Upravna kultura v Sloveniji, Politološki dnevi, zbornik referatov, ur. Brezovšek, M., 6.-7.6.1997, Portorož, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 175-186

Debelak, S. (1997): Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo, Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, 35-42

Drucker, P. (1990): Managing the Non-profit Organizations, Practices and principles, Harper Collins Publishers

Farnham, D. in Horton, S., ur. (1996): Managing people in the public services, Mac Millan Press Ltd., London, Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London

Ferlie, E., ur., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A. (1996): The New Public Management in Action, Oxford University Press, New York

Hadley, R.,Young, K. (1990): Creating a Responsive Public Service, Harvester Wheatsheaf

Inkret, A. (1997): Kakovost v izbranih upravnih enotah, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana

Možina, S., ur., Florjančič, J., Jereb, J., Svetlik, I., Jamšek, F., Lipičnik, B., Vodovnik, Z., Svetic, A., Stanojevič, M.(1998): Management kadrovskih virov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Možina, S., ur., Kavčič, B., Tavčar, M., Pučko, D., Ivanko, Š., Lipičnik, B., Gričar, J., Repovž, I., Vizjak, A., Vahčič, A., Rus, V. in Bohinc, R. (1994): Management, Didakta, Radovljica

Rus, V. (1986): Odločanje in moč, Obzorja, Maribor

Rus, V. (1999): Novi javni management, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož 22.-25.9.1999, Fakulteta za družbene vede

Tavčar, M. (1997): Management sprememb v Izbrane teme iz sodobnega managementa, ur. Radonjič, D., Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj managementa, Maribor, 9-62

Topličšek, J. (1998): Elektronsko poslovanje, Atlantis, Ljubljana

Trpin, G. (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji - stanje in perspektive, V. Dnevi slovenske uprave, Portorož 24.-26.9.1998, VUŠ, Ljubljana, 9-26

Verbič, B. (1994): Dobrodošli med najboljšimi; pot do kakovosti v storitvenih dejavnostih, Gospodarski vestnik, Ljubljana

Žurga, G. (1997): Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava, XVI. posvetovanje organizatorjev dela, Quo vadis management, Portorož 2.-4.4.1997, Moderna organizacija, Kranj, 470-477