

EKONOMSKI VIDIKI SPREMEMB V DELOVANJU JAVNEGA SEKTORJA

Povzetek. *Autorica se v članku ukvarja z vprašanji ekonomskih možnosti razvoja, sistemskih sprememb, organizacije, pravil delovanja in ugotavljanja rezultatov delovanja v javnem sektorju. V okolju, kjer prodirajo v vse pore družbenega življenja načela tržnega obnašanja in konkurenčnosti, ne more delovati javni sektor po ustaljenih principih. Načela financiranja, organiziranja in delovanja se morajo prilagoditi ekonomskim, pravnim in političnim družbenim razmeram. Zato se zaostruje vprašanje obsega, organiziranosti in učinkovitosti javnega sektorja in boljšega gospodarjenja s sredstvi. Strukturne spremembe v največji meri predstavljajo reorganiziranje državnih organizacij v javna in državna podjetja in ustanovitev manjših administrativnih enot, ki so zadolžene za administrativne naloge. Poleg prestrukturiranja in decentralizacije družbenih dejavnosti je pomembna tudi delna komercializacija javnih storitev. Ideja o združitvi starih upravnih načel in novih tržnih principov predstavlja intelektualni izziv. Ukrepi v zvezi s spremembami delovanja javnega sektorja so ne le ekonomsko-finančne, organizacijske in upravljalске narave, ampak imajo tudi politične posledice. Zato mora program sprememb v javnem sektorju temeljiti na identifikaciji slabosti, koherentnem in konsistentnem načrtu za odpravo pomanjkljivosti, upoštevajoč pozitivne in negativne učinke sprememb pred njihovim uveljavljanjem.*

Ključni pojmi: *javni sektor, privatizacija javnega sektorja, organizacija javnega sektorja, upravljanje v javnem sektorju, ugotavljanje rezultatov poslovanja v javnem sektorju.*

Uvod

Današnji čas je čas sprememb. To ne velja samo za Slovenijo, ki se skupaj z deželami Vzhodne Evrope (čeprav njeni prebivalci ob različnih priložnostih radi poudarimo, da zemljepisno, kulturno in celo ekonomsko ter politično spadamo v resnici mnogo bolj v Srednjo Evropo) poskuša izviti iz starega sistema, ki se je

¹ Dr. Stanka Setnikar - Cankar, docentka na Visoki upravni šoli

pokazal ekonomsko manj učinkovit. Spremembe se dogajajo povsod po svetu in se razlikujejo samo po vrsti in intenziteti.

Vprašanje je, kaj privatizirati in kaj ne, kaj regulirati in kaj deregulirati ter na kakšne načine. Gre tudi za vprašanje, kakšni naj bodo mehanizmi upravljanja v teh organizacijah. Vsekakor bi bilo normalno, da bi se neposredna vloga države močno zmanjšala in prepustila večjo iniciativo vodstvom organizacijskih enot pri poslovanju, upoštevajoč specifičen pomen in organizacijo javnega sektorja.

S sedanjó zakonodajo je omejena privatizacija javnega sektorja v Sloveniji, ki naj bi krepila ravnovesje med državo in družbo (Rus V. 1996). Monopol države nad družbenimi dejavnostmi je lahko ovira za demokracijo. Smisel privatizacije "države" je v tem, da njene funkcije vse bolj prehajajo iz državne regulacije v civilno. S tem se krepi civilna družba, ki do države uveljavlja vse bolj partnerske odnose. Brez ravnovesja med državo in družbo ni mogoča ne politična ne ekonomska demokracija. Vendar omejena privatizacija ni značilna le za Slovenijo in nekatere države v tranziciji, saj so se za podobno pot odločile tudi nekatere skandinavske države, v prvi vrsti Finska. Pri spreminjanju vloge države se niso odločili za velik obseg privatizacije javnih storitev. Le nekaj državnih podjetij in agencij je bilo prodano zasebnemu sektorju. Pri zmanjševanju "birokracije" so se v pretežni meri oprli na uvajanje novih metod upravljanja. Nova javna podjetja in zavodi so hitro in učinkovito razvili svoj interni upravljalški sistem. Po mnenju upravnih teoretikov je bila to najpomembnejša kulturna sprememba v javni upravi. S pomočjo managementa so vnesli v javni sektor elemente tržnega mehanizma in ustavili njegovo popolno privatizacijo (Temmes M., Tiihonen S. 1997).

Spremembe na področju javnih storitev v razvitem svetu potekajo pod okriljem splošnega trenda razvoja industrijske družbe k post-industrijski družbi. Upoštevajoč moč in pomen "administracije", bi lahko le-ta odigrala pri tem pozitivno vlogo in bila celo motivacijski dejavnik. Mehanizacija, nove oblike organizacije kot posledica delitve dela, naraščajoč obseg javnih storitev, visoka specializacija in tehnična profesionalizacija so najbolj značilni trendi. Post-industrijska družba je namreč "družba storitev". Razvoj na področju izobraževanja in raziskav vodi k razmahu kvartalnega sektorja. Izrazi "informacijska družba", "družba prostega časa" ali "družba tveganja" očitno kažejo novosti in spremembe, s katerimi se mora soočiti tudi javna uprava. Zanimivo je, da je v najrazvitejših državah skoraj soglasno sprejeta ugotovitev, da vplivajo značilnosti post-industrijskega razvoja na širitev tega področja (König K. 1996). Javna uprava je v porastu ne le zato, ker je to ena od značilnosti "družbe storitev", ampak tudi zaradi pomanjkljivosti ekonomsko-tržnega mehanizma na področju javnih storitev. V razvitih družbah se kombinirajo najboljše in sprejemljive značilnosti tržnega mehanizma z nujno intervencijo države, pri čemer variira obseg enega in drugega mehanizma.

Ideja o združitvi starih upravnih načel in novih tržnih principov z namenom, da se ustvari kvalitetnejši in racionalnejši upravni sistem, predstavlja prav gotovo intelektualni izziv. Modernizacija ne pomeni opuščanje obstoječih sistemov in njihovega nadomeščanja z novimi, ampak v veliki meri racionalizacijo obstoječih sistemov, upoštevajoč pri tem njihove značilnosti delovanja. Pojem upravne reforme je prevladujoč koncept v Evropi, ki simbolizira stalno potrebo po spremembah, ki

se uresničuje v različnih oblikah: kot reforma organiziranosti ministrstev, kot proračunska reforma, kot reforma lokalne samouprave itd. (König K. 1997). Klasični administrativni sistem je preživel vse politične nestabilnosti in spremembe: od monarhij do republik, od diktatorstva do demokracije. Malce ironično bi lahko trdili, da je birokracija starejša od demokracije. Zato bo obstajala tudi v bodoče in želeli je, da v podporo sodobnemu pozitivnemu razvoju v družbi, upoštevajoč zgodovinske, politične, kulturne, sociološke in ekonomske značilnosti okolja. Dejstvo je, da obstajajo zgodovinske razlike med bolj "managersko upravo" v ZDA, Veliki Britaniji, Kanadi, Avstraliji in v zadnjem času izrazito v Novi Zelandiji ter bolj "pravno usmerjeno upravo" v Franciji, Nemčiji in tudi v Sloveniji.

Pri tem je pomembno, da ne pozabimo na enega od razlogov za reformna prizadevanja, t.j. na krizo javnih financ in neugodna gospodarska gibanja. Osrednje vprašanje ostaja proračunska poraba in vprašanje stroškov: njihovo ugotavljanje, transparentnost, primerjava, pokritje, zniževanje in stroškovno računovodstvo na vseh ravneh. Politika omejevanja in zmanjševanja predhodno odpira vprašanje obsega in kvalitete javnega sektorja. Spremembe v organiziranosti, številu organizacijskih enot, njihovi lastnini, načinih upravljanja, številu zaposlenih itd. imajo vpliv na spremembo potrošenih sredstev v ta namen. Poleg prestrukturiranja in decentralizacije družbenih dejavnosti je pomembna tudi delna komercializacija, pri čemer v večini primerov ne gre za profitne, ampak za neprofitne organizacije.

Upoštevajoč pozitivne in negativne izkušnje ostalega sveta, mora biti usmerjena vizija razvoja javnega sektorja in javne uprave k ustvarjanju razmer za potrebe post-industrijske in post-moderne družbe, ki poleg skrbi za proizvodnjo materialnih dobrin skrbi tudi za storitve javnega sektorja, upoštevajoč sedanjí in bodoči rod ter okolje.

Družbene potrebe in ekonomske možnosti razvoja javnega sektorja v Sloveniji

V razvitejših deželah Evrope, pa tudi v deželah v prehodu, se uvaja podjetniško-managerska kultura tudi na področju javnega sektorja. Velik del povpraševalcev po storitvah javnega sektorja bo še vedno odvisen od delovanja tistega dela javnega sektorja, ki se ne bo privatiziral. Zato so izredno pomembna vprašanja obsega, financiranja, organiziranosti, kvalitete in storilnosti v javnem sektorju².

Osnovna značilnost ekonomij večine držav, ki so v procesu tranzicije, so velike spremembe, ki nastajajo kot posledica realnih ekonomskih vprašanj. Predvsem se zastavlja vprašanje prenizke ekonomske učinkovitosti gospodarstva, ki je v Sloveniji prav gotovo tudi posledica osamosvojitve, izgube standardnih tržišč, procesa privatizacije in uvajanja tržnih zakonitosti v vse segmente gospodarstva in celo negospodarstva. Dodaten pritisk na neugodna gibanja je povzročila večja

² V angleški literaturi najdemo izraz "productivity in public sector" (Burger Y. D., Treur J. H. 1996, Smith P. 1996, Tam H. 1994), ki se pri nas uporablja v neposrednem prevodu kot produktivnost v javnem sektorju. Ker je produkt oz. proizvod v javnem sektorju storitev, uporabljamo v tekstu izraz storilnost v javnem sektorju.

odprtost slovenskega tržišča, kjer ekonomska politika ne more nevtralizirati povečane ranljivosti slovenskega gospodarstva na že majhne spremembe zunanjih pogojev gospodarjenja.

Izhodišče za spremembe na področju javnega sektorja je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javnega sektorja. Gospodarska gibanja v letih 1996 in 1997 (Mencinger J. 1997) kažejo, da bosta za Slovenijo ključni opredelitvi, kako učinkovito dokončati reformo podjetij in s tem povečati dodano vrednost, spodbuditi investicije in odpirati delovna mesta ter racionirati javno porabo.

Javni sektor potroši skoraj polovico družbenega proizvoda, kar predstavlja resno obremenitev za gospodarstvo in za njegove konkurenčne sposobnosti. Od tega predstavlja poraba države skoraj četrtno, zato se mora obnašati zelo odgovorno pri porabi teh sredstev (Setnikar-Cankar S. 1997). S tem pa se odpira vprašanje organiziranosti in učinkovitosti javnega sektorja in boljšega gospodarjenja s sredstvi.

Ne da bi še podrobneje razčlenjevali ekonomske pokazatelje Slovenije, lahko postavimo tezo, da si majhna ekonomija ne more privoščiti konkurenčne podrejenosti. V zadnjem obdobju je bilo gospodarstvo dodatno obremenjeno z visokimi dajatvami in prispevki. Dejstvo je, da so majhne države praviloma proračunsko "drage" države, vendar je v sedanjem obdobju prioriteta naloga oživljanje gospodarske dejavnosti in restrukturiranje gospodarstva. Ta usmeritev kratkoročno ni združljiva z rastjo investicij v javni sektor in negospodarsko infrastrukturo, povečevanjem materialnega trošenja države, povečevanjem socialnih pravic, večanjem zadolževanja države. Nasprotno, precej razširjeno je stališče, da bi bilo ekonomsko zaželeno zmanjševanje obsega javne porabe in s tem razbremenjevanje gospodarstva. Zato zaposleni v javnem sektorju ne morejo pričakovati velike podpore in simpatij javnosti, kadar se potegujejo za izboljšanje svojega materialnega položaja. V letu 1996 se je to več kot očitno pokazalo v primeru zdravnikov in učiteljev, leta 1997 pa ob stavki železničarjev.

Sredi leta 1996 so prvič po dolgih desetletjih organizirano stavkali zdravniki. Nezadovoljni s svojim "mezdnim" odnosom do države, ki jih obravnava kot državne uslužbenke, ki so lahko zadovoljni, da imajo stalno zaposlitev brez velikega tveganja, da jo izgube, so zahtevali plače, ki bi bile izenačene s plačami drugih zaposlenih v upravi, predvsem sodnikov, ki so si uspeli izboriti boljši materialni položaj. Ker je bilo leto 1996 volilno leto, je imela stavka zdravnikov tudi politični naboj, ki so ga mnoge stranke seveda izkoristile. Z zavzemanjem za zahteve zdravnikov niso pozabile opozoriti volivcev na nesposobnost vlade.

Slovenska javnost, izražena preko javnomnenjskih raziskav, se je odzvala tradicionalno: sorazmerno visok odstotek vprašanih stavke zdravnikov ni podpiral, ker so bile objavljene višine plač zaposlenih zdravnikov absolutno višje kot npr. plače zaposlenih v podjetjih, ki jih tarejo gospodarske težave. V pogojih brezposelnosti, stečajev, lastninjenja, izgube tržišč in drugih gospodarskih težav postanejo irelevantni visoka izobrazba zdravnikov, specifični pogoji dela, stresnost in visoka odgovornost. Zaposlenih z nizkimi plačami in brezposelnih, ki dobivajo podpore, s katerimi ne morejo normalno živeti, ne zanimajo razlike v stopnji izobrazbe, za-

htevnosti dela in odgovornosti, ampak samo absolutni zneski plač. Razumljivo je, da del slovenske javnosti, ki se nahaja v nezavidljivem ekonomskem položaju, ni pokazal razumevanja za zaposlene v javnem sektorju, ki niso eksistenčno ogroženi.

Zopet je bilo zaslediti mnenja, da je to vendar sektor, ki ne ustvarja nove vrednosti, ampak jo le troši, saj se financira iz prispevkov in dajatev obubožanega gospodarstva. S tem je krog sklenjen: gospodarstvo, ki se večinoma sooča z velikimi ekonomskimi problemi zaradi objektivno zaostrenih pogojev gospodarjenja po osamosvojitvi Slovenije, plačuje visoke prispevke za razsipno državo in javni sektor. Po njihovem mnenju zaposleni v negospodarstvu očitno še vedno ne dojamejo, da denar za njihove plače in ostale stroške dejavnosti ustvarjajo zaposleni v gospodarstvu, ki se ubadajo z likvidnostnimi težavami in stečajji. Zato bi bilo pričakovati, da tudi zaposleni v javnem sektorju delijo usodo z zaposlenimi v gospodarskih dejavnostih in pristanejo na slabše vrednotenje svojega dela. Pri tem pa obstaja vrsta pripomb na organizacijo in delo javnega sektorja. Ob zdravniški stavki so kritiki izpostavili pomanjkanje števila zdravnikov in slabo organizacijo dela, ki povzroča dolge čakalne dobe predvsem pri zdravnikih specialistih. Nezadovoljstvo pacientov je toliko večje, ker so ti isti zdravniki pripravljene proti plačilu takoj sprejeti bolnika v svoji zasebni ambulanti.

Tovrstne stavke so prav gotovo izziv za sociološke raziskave in alarm za spremembe vladne politike na tem področju. Ko so namreč stavki zdravnikov, ki so s svojimi zahtevami delno uspeli, sledili še učitelji z argumentom, da zahtevajo enake kriterije nagrajevanja, kot veljajo za zdravnike in sodnike, se je nezadovoljstvo zaposlenih v gospodarskih dejavnostih še stopnjevalo. Grožnje učiteljev, da bodo stavkali tik pred koncem šolskega leta, ko se dijaki v srednješolskem izobraževanju pripravljajo na maturo, ki odloča o njihovih možnostih vstopa na univerzo, dijaki v osnovnih šolah pa so pred opravljanjem eksternih izpitov, ki odločajo o njihovih možnostih nadaljevanja šolanja na željeni srednji šoli, so vznejevoljile starše. V teh pogojih je bila stopnja solidarnosti z učitelji še manjša kot z zdravniki. Ob stavki železničarjev, ki je prinesla neposredno škodo delu gospodarstva, pa je samo nezakonitim odločitvam vladnih pogajalcev pripisati, da se je javnost v večji meri solidalizirala z nezadovoljnimi železničarji³.

Navedene stavke so jasno opozorile na odprta vprašanja financiranja, organiziranja ter obsega in kvalitete storitev javnega sektorja v Sloveniji. Nekaj kritik na račun zdravstva in šolstva je bilo tudi spolitiziranih in namenjeno zbiranju predvolilnih točk. Vendar pa obstajajo upravičene pripombe na kvaliteto delovanja javnega sektorja, ki bi jih morali vzeti resno in nanje reagirati. Poleg vlade, pristojnih ministrstev in zaposlenih v javnem sektorju, je to tudi naloga stroke.

Omenjeni dogodki ob stavki železničarjev, zaposlenih v zdravstvu, grožnjah s stavko v šolstvu, nezadovoljstvu zaposlenih v policiji in sodstvu, očitno opozarjajo na težak materialni položaj navedenih dejavnosti. Glede na objektivne ekonomske okoliščine, v katerih se nahaja Slovenija, kot ena od srednjeevropskih držav v

³ Dr. Nevenka Hrovatin opozarja, da so poslovni rezultati Slovenskih železnic v veliki meri posledica subvencij države, ki so v letih 1993-1995 znašale celo 30%. Država subvencionira tekoče poslovanje podjetja in investicije v infrastrukturo in odplačilo najetih kreditov (Hrovatin N., 1997)

tranziciji, bi lahko prikazovali njihov položaj kot odsev splošnega stanja. Vendar se v teh dejavnostih v resnici odvijajo tektonske spremembe. Javni sektor se sooča s procesom privatizacije v okolju, s katerim sodeluje, kar vpliva tudi na njegovo delovanje. Istočasno pa se spreminja tudi sistem delovanja samega sektorja. Ne samo, da se izredno hitro širi privatizacija nekaterih negospodarskih dejavnosti, rušijo se tudi pravila delovanja dejavnosti v okviru dosedanjega "državnega" sektorja.

Sistemske spremembe v javnem sektorju

Privatizacija in uvajanje ekonomsko-tržnih kriterijev sta v Sloveniji verjetno največkrat uporabljena izraza za kratek opis sprememb na področju gospodarstva. Oboje naj bi omogočilo gospodarstvu, da poveča rast ustvarjenega proizvoda. Zato so spoznanja o pomenu razvoja in spodbujanja podjetništva v gospodarstvu s tržno ureditvijo splošno sprejeta, čeprav še vedno ne v polni meri realizirana v praksi. Zaradi velike prepletenosti, povezanosti in soodvisnosti, ki obstaja med gospodarstvom in negospodarstvom, je skoraj nemogoče, da bi ob sistemskih spremembah, ki se dogajajo v enem segmentu družbe, drugi sektor ostal nespremenjen.

Začetnim ekstremnim zahtevam so sledile strpnejše razprave, ki so poskušale oceniti in upoštevati argumente za in proti privatizaciji javnega sektorja. Privatizacija je tesno povezana s politiko in fiskalno problematiko, saj vključuje vprašanja enakosti, ekonomske učinkovitosti in možne poslovnosti ter razmerij med javnim in zasebnim. Argument za določeno stopnjo privatizacije javnega sektorja je predvsem ekonomiziranje, ki ga omogočajo managerske in podjetniške metode. Podjetniški instinkt je videti univerzalen. Zaradi lastništva in spodbud državna lastnina ne more biti tako učinkovita kot zasebna pri proizvodnji enakega proizvoda ali storitve. Manjša učinkovitost državnega sektorja se mora nadomestiti s prerazdeljevanjem dohodkov ali tiskanjem prekomerne količine denarja, kar vodi v inflacijo, nezaposlenost in ekonomsko nazadovanje.

Seveda obstaja vrsta vsebinskih in tehničnih vprašanj pri prehodu državne lastnine v konkurenčnejše oblike, ki zahtevajo postopnost izpeljave. Negospodarske dejavnosti oskrbujejo prebivalstvo s storitvami, ki imajo eksistenčni pomen, zato bi njihovo brezglavo spreminjanje in privatiziranje prineslo več škode kot koristi. Evropske države so za povečanje uspešnosti javnih podjetij oziroma za njihovo komercializacijo v večji ali manjši meri uporabile naslednje ukrepe (Hrovatin N. 1997):

1. privatizacija,
2. koncesija,
3. obvezni konkurenčni javni razpis,
4. umetna konkurenca,
5. povečanje konkurence v panogi,
6. komercializacija infrastrukture,
7. soupravljanje privatnega sektorja,
8. nagrajevanje managerjev v javnih podjetjih.

Pri privatizaciji je možna oblika prodaja državnih podjetij v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic. Težave pri tej obliki so predvsem zaradi pomanjkanja zanimanja za odkup. Vzrok je največkrat zelo slab ekonomski položaj državnih podjetij, ki so ponujena v prodajo in zato pomanjkanje interesa za nakup. Razlog je tudi pomanjkanje kapitala pri potencialnih kupcih in poskusi prodaje pod vrednostjo, zato je potrebna predhodna objektivna analiza stanja in možnosti podjetja.

Naslednja možnost je koncesija privatnemu sektorju za opravljanje javnih storitev. Čeprav ostane lastništvo nespremenjeno, je iniciativa na strani koncesionarja. Konkretne težave v zvezi z koncesijami so se pokazale zaradi pomanjkanja interesa koncesionarjev in neizkušenosti pri določanju elementov koncesijskih razmerij. V nekaterih primerih pa je prišlo le do zamenjave državnega monopola za privatni monopol. Zato koncesijske pogodbe ne pomenijo avtomatično kvalitetnejših storitev niti nižjih cen storitev.

Pogosta je uvedba delnega zasebnega plačila za javne storitve, kar naj bi zmanjšalo proračunske izdatke za tovrstne dejavnosti. Dosedanje izkušnje kažejo, da višine doplačil niso visoke, zato so za uporabnike storitev večinoma sprejemljive. To pa je tudi razlog, da ne vplivajo pomembno na zmanjšanje proračunskih izdatkov za te dejavnosti.

Naslednja oblika je javno financiranje storitev, ki jih opravlja zasebni sektor. Primer bi bile lahko storitve, kjer je socialni kriterij pomembnejši od ekonomskega (zdravstvene storitve, storitve socialnega varstva).

Stroka praviloma ne nasprotuje uvajanju različnih oblik privatizacije v javnem sektorju. Nesprejemljiva je le iluzija, da lahko privatizacija reši vse težave, saj prinaša vrsto novih socialnih, političnih, pa tudi ekonomskih težav ter celo nezakonitih pojavov. Evropske države, ki so začele z uvajanjem različnih oblik privatizacije v osemdesetih letih, imajo večje ali manjše težave z odpravljanjem njihovih negativnih pojavov. Ekstremen primer je Italija, a tudi v Veliki Britaniji poročajo o mnogo večjem zlorab kot v prejšnjih letih⁴. Širitev privatizacije je ponekod spodkopala kvaliteto storitev, ki pomembno vplivajo na kvaliteto življenja prebivalcev.

Dosedanja praksa je pokazala, da se Slovenija sooča z velikim pomanjkanjem domačega kapitala, slabo razvitim trgom kapitala in majhnim zanimanjem tujega kapitala za skupne naložbe. Zato se to pozna tudi pri investicijah zasebnega sektorja na področju negospodarstva. Večina investicij se financira še vedno proračunsko. Javna podjetja, ki se organizirajo po podjetniških principih, se srečujejo s prezaposlenostjo in slabimi poslovnimi rezultati. Različne oblike privatizacije povzročajo zmanjšanje števila zaposlenih in povečevanje že tako visoke stopnje

⁴ V Veliki Britaniji so v zadnjih letih pogosto poročali o korupciji v javnem sektorju (*The Independent*, 31. January, 1995: do korupcije prihaja med poslovneži in ostalimi "outsiderji" s pomočjo novih pol autonomnih državnih agencij. Poročali so o "italianizaciji" javnih storitev kot posledici privatizacijske politike in uvajanja ekonomsko-tržnih ukrepov in institucij na tem področju. Poučen pa je zaključek kritičnega sestavka: "Po 15-ih letih stalnih napadov na javne storitve in zaposlene v javnem sektorju kot "staromodne" in "togo-birokratske", je sedaj videti, da "staromodne" ideje o odgovornosti, integriteti in poštenosti državnih uslužbenecv niti niso tako slabe".)

nezaposlenosti. V nekaterih dejavnostih so se zvišale cene storitev. Praviloma je to primer na področjih, kjer ni možna visoka stopnja konkurenčnosti in so nizke stopnje profitnosti. Ob tem pa ne prihaja do zniževanja stroškov ali povečevanja kvalitete storitev.

Privatizacijske oblike ustvarjajo možnosti izbire, katerih uresničitev je v veliki meri odvisna od kupne moči povpraševalcev. Slovenska družba postaja vedno bolj razslojena, stopnja neenakosti je vedno večja, koristi od gospodarske rasti so neenakomerno porazdeljene med prejemnike dohodkov⁵. Ker se bodo omenjene razlike verjetno še poglobljale, bo velik del povpraševalcev odvisen od storitev tistega dela javnega sektorja, ki se ne bo privatiziral. Zato je še toliko bolj pomembno vprašanje njegovega obsega, kvalitete, organiziranosti in dosegljivosti.

Pravila delovanja in organizacija javnega sektorja

Navedene sistemske spremembe ne dopuščajo več nespremenjenega opravljanja storitev v javnem sektorju. Načela financiranja, organiziranja in delovanja se morajo prilagoditi ekonomskim, pravnim in političnim družbenim razmeram. V okolju, kjer katerem prodirajo v vse pore družbenega življenja načela tržnega obnašanja in konkurenčnosti, ne more javni sektor delovati po ustaljenih principih. Pacient, občan, učenec niso več samo stranke v procesu ustvarjanja storitev, ki morajo biti zadovoljne že zgolj s tem, da jim je omogočen dostop do storitev, ampak postajajo aktivne, kritične osebe, ki žele aktivno sodelovati, izražati svoje mnenje, vplivati na potek in kvaliteto storitev ter presojati tudi odnos in način nudenja storitev.

Pri postavljanju novih pravil delovanja javnega sektorja je najbolj potrebno:

1. postaviti standarde za organizacije javnega sektorja,
2. postaviti mehanizme za vpliv uporabnikov storitev,
3. postaviti jasne odnose odgovornosti,
4. izboljšati finančni management,
5. izboljšati informacijski management.

Praksa nekaterih držav (Velika Britanija, Nova Zelandija) je pokazala, da je potrebno spoštovati predvsem naslednja načela (Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. 1996):

1. določeni morajo biti natančni standardi za različne nivoje storitev,
2. nujna je konzultacija z uporabniki pri postavljanju teh standardov,
3. razpoložljivost jasnih informacij o storitvah, ciljih in rezultatih,
4. postopek pritožbe mora biti prijazen do uporabnika in učinkovit,
5. skladnost ustvarjene vrednosti glede na sredstva: value-for-money.

⁵ Dr. Neven Borak in dr. Lovro Pjafjar navajata, da je v obdobju 1991-1995 dobilo 62% prejemnikov dohodkov manjši ali kvečjemu povprečni bruto dohodek. 20% prejemnikov z najnižjimi bruto dohodki je razpolagalo le z 7% vseh bruto dohodkov, 60% prejemnikov s srednjimi bruto dohodki je prejelo 52% bruto dohodkov, 20% prejemnikov z najvišjimi bruto dohodki pa je dobilo kar 41% vseh bruto dohodkov (Borak N., Pjafjar L.: 1996)

Raziskava v omenjenih dveh državah je pokazala, da so anketiranci postavili naslednji vrstni red načel, pravil in vprašanj:

1. *Razvoj v smeri jasno določenega in proračunskega managementa je koristen in pozitiven.*
2. *Večini zaposlenih v upravi je jasno, da imajo zaposleni na najvišjih mestih v upravi znanje in sposobnosti predvsem s področja javnih politik. Relativno malo pa je ljudi z neposrednimi izkušnjami pri upravljanju in neposrednem zagotavljanju storitev.*
3. *Zaposleni v upravi upoštevajo prioritete svojih ministrstev in parlamenta.*
4. *Velika raznolikost in kompleksnost dela, zahteve parlamenta in sredstev javnega obveščanja po informacijah povzročajo preobremenjenost v javni upravi.*
5. *Obstaja pritisk zaradi trošenja sredstev in zahteve po zmanjšanju letih, kontrolirajo se aktivnosti, premalo pozornosti pa je namenjeno rezultatom, ki so doseženi s porabljenimi sredstvi.*
6. *Obstaja relativno majhen zunanji pritisk na izboljšanje delovanja.*
7. *V primerjavi z zasebnimi in javnimi organizacijami je javna uprava prevelika in preveč raznolika, da bi jo upravljali kot celoto, zato je nujna decentralizacija.*

Tako naj bi delovale bolj "podjetniško" tudi organizacije na področju javnih storitev. Toda upravljanje s podjetjem s področja negospodarstva ni enako kot upravljanje organizacij s področja gospodarstva. Razlike izhajajo iz dejstva, da imajo organizacije javnega sektorja drugačen namen poslovanja in specifične odnose z uporabniki svojih storitev. Tradicionalne odnose v javnem sektorju lahko ponazorimo s pogosto izjavo ravnateljev šol, da žele biti vodje pedagoškega procesa, ne pa managerji in računovodje.

Poleg tega so možnosti individualnih managerjev za učinkovito upravljanje in odgovornost v javnem sektorju omejene. Kontrolira se ne le uporaba sredstev in predmet oz. vsebina delovanja, ampak tudi način upravljanja, kadrovanje in odpuščanje zaposlenih, plače, napredovanje, delovni čas, ocenjevanje, organizacija, nastanitev, uporaba informacijske tehnologije. Pravila so določena centralistično, njihove spremembe pa neodvisne od posameznega managerja.

Strukturne spremembe v največji meri predstavljajo reorganiziranje državnih organizacij v javna in državna podjetja in ustanovitev manjših administrativnih enot, ki so zadolžene za administrativne naloge reorganiziranih državnih in javnih podjetij. Ključno za učinkovitejše delovanje enot javnega sektorja ni le ustanovitev avtonomnih organizacij, ampak tudi spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih enotah javnega sektorja. Kako pomemben je ta del javne uprave kažejo podatki, da je v njem lahko zaposleno tudi do eno tretjino vseh zaposlenih (Temmes M., Tiihonen S. 1997).

Pomen strukturnih sprememb opredeljujejo predvsem naslednje značilnosti:

1. spremenjena vloga države v moderni družbi vključuje vprašanja koordinacije in nadzora javnih storitev;
2. obseg administracije in število njenih organizacijskih enot;
3. iskanje ravnotežja med strukturnimi spremembami in spremembami upravljanja in vodenja;
4. iskanje ravnotežja med decentralizacijo in centralizacijo;
5. izbira primernih modelov za delovanje organizacij javnega sektorja.

Nadaljne strukturne spremembe bodo usmerjene predvsem na odnose med javnim in zasebnim sektorjem, odnose znotraj javnega sektorja in odnose med državnim sektorjem in preostalim delom javnega sektorja.

Trend v svetu je ustanavljanje organizacijskih enot (npr. agencij) znotraj javnega sektorja, ki skrbe za zagotavljanje storitev in niso neposredno del vladne organizacijske strukture. Prenos pristojnosti pomeni redistribucijo funkcij in pristojnosti za sprejemanje odločitev od centralnih enot (vlada, ministrstva) na nižje organizacijske enote. Take organizacijske enote omogočajo vodstvenim delavcem večjo fleksibilnost in avtonomijo pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela z namenom povečanja učinkovitosti in boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov.

Decentralizacija zajema finančni, upravljalni in organizacijski vidik. Vključuje določene pristojnosti, predvsem glede uporabe in pridobivanja finančnih sredstev, zaposlovanja, nagrajevanja zaposlenih, organizacije ipd. Zaposleni na najvišjih delovnih mestih v omenjenih organizacijah postanejo odgovorni za izvedbo določenih aktivnosti. Večja avtonomija je povezana z večjo odgovornostjo. Decentralizacija bo spodbujala ekonomsko učinkovitost, če se povečajo pooblastila vodstvenih delavcev in istočasno tudi njihova odgovornost, kar jih prisiljuje v uporabo dolgoročnega strateškega načrtovanja, racionalizacij in inovacij. Videti je, da strukturne reforme v povezavi z upravljalskimi ne morejo zmanjšati števila organizacijskih enot zaradi nalog za nova javna in državna podjetja in potreb različnih skupin uporabnikov⁶.

Tudi praksa ustanavljanja agencij ni prinesla samo pozitivnih rezultatov. V nekaterih državah (Velika Britanija) govore celo o "agenciomaniji", ki se kaže v neupravičeno velikem številu agencij, ki pomenijo tipičen primer pretiravanja pri uvajanju novih institucij tudi tam, kjer ni potrebno (Burger Y., Treur J. H 1996).

Pri snovanju organizacijskih oblik moramo upoštevati funkcije in okolje, v katerem delujejo: zmožnost tržnega konkuriranja, naravo in obseg socialne funkcije organizacije, ali se organizacija prvenstveno ukvarja s svetovanjem ali sprejema

⁶ V primeru Finske se je zmanjšalo število zaposlenih v obdobju 1987-1995: v državni upravi za 13%, v občinski upravi za 15%, istočasno pa se je povečalo število zaposlenih na ministrstvih za približno 15%. Zastavljena cilja sta sicer bila: zmanjšanje zaposlenih v državni upravi in zmanjšanje števila organizacijskih enot. V resnici se je število organizacijskih enot povečalo od 87 na 96. Temmes M., Tiuhonen S. 1997, *The Structural Changes in the Finnish Governmental Administration: post-reforms, Their Impacts and the Future*, Round Table IIAS, Quebec, Kanada

regulatorno funkcijo ali funkcijo ustvarjalca politike ali zagotavlja storitve za javnost in kakšna je možna stopnja komercializacije njenih storitev. Možne so različne organizacijske oblike (agencije, oddelki, instituti, javna podjetja in javni zavodi), vse z nalogami, finančno strukturo in režimom odgovornosti, ki je primeren naravi njihovih nalog. V teh pogojih je možno uporabiti različne managerske stile z različno stopnjo avtonomije.

Boljšo organizacijo, nižje stroške poslovanja na enoto storitve in višjo kvaliteto storitev se poskuša doseči tudi s spodbujanjem konkurence. Simuliranje podobnih razmer, kot so v sektorju gospodarskih dejavnosti v tržnih razmerah z zadostno stopnjo konkurenčnosti, naj bi dosegli z institutom javnih razpisov oz. tržnih testov. "Konkuriranje s kvaliteto" uvaja konkurenčnost tudi za aktivnosti, ki so se do sedaj izvajale samo v javnem sektorju. Ustvarja se jasen odnos med uporabnikom in dobaviteljem storitev. To spodbuja inovativnost pri notranjih in zunanjih konkurentih. Pozornost se preusmeri na rezultate, postopke in cilje za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. Želja je, da bi že sama grožnja konkurence izboljšala kvaliteto in učinkovitost. Izkušnje držav, ki imajo omenjeno prakso že dalj časa, kažejo, da so pozitivne strani "market testing" predvsem prihranek stroškov, višja učinkovitost, zaradi grožnje izgube posla višja fleksibilnost in inovativnost. Negativne strani pa so v prvi vrsti posledica odsotnosti konkurence in se kažejo kot slaba kvaliteta in neustreznost storitev (umazane in nesplužene ulice, slabo vzdrževane šole, bolnice, parki itd.) (Pečar 1997).

Zato je pomebno vprašanje dokaza, da bodo z uvajanjem sprememb pri zagotavljanju storitev le-te boljše in koristi davkoplačevalcev, uporabnikov in zaposlenih večje. Možno je, da so nove organizacijske enote tudi rigidne in da t.i. "svoboda" ne zagotavlja večje učinkovitosti.

Ugotavljanje rezultatov delovanja v javnem sektorju

Programi za dvig kvalitete javnega sektorja in managerska reforma odpirajo vprašanje evalvacije delovanja javnega sektorja. Čeprav obstaja določeno število pokazateljev, jih organizacije uporabljajo bolj v kozmetične namene. Cilj programov za povečanje kvalitete javnega sektorja pa je v razvitju postopkov za "monitoring, kontroling in evalvacijo" delovanja, s ciljem integriranja teh postopkov in njihovih rezultatov v strateški in operacijski management. To so sorazmerno novi programi tudi v drugih, razvitejših državah. Nova Zelandija, katere reforma javnega sektorja trenutno uživa ugled najbolj celovite in kvalitetne reforme, je šele leta 1989 sprejela Zakon o javnih financah, ki je prinesel financiranje rezultatov namesto programov skupaj z novim sistemom poročanja in kontrole. Leta 1988 je bil sprejet Zakon o državni upravi in leta 1991 Zakon o kolektivnih pogodbah zaposlenih. Slednji je ukinil Komisijo za državne storitve in s tem enotni sistem javnih storitev. Dogovore za plače so decentralizirali, uvedli pogodbe o zaposlovanju za določen čas, tako za najvišja kot tudi za srednja mesta v upravi, stimulativen del plače itd. Postavili so nov odnos med ministrstvi in vodji upravnih enot, ki so sklepali letne pogodbe o delovanju. Pri finančni kontroli je sodeloval mana-

gerski odbor, ki so ga sestavljali izkušeni managerji iz zasebnega sektorja gospodarstva. Spremembe javnega sektorja so bile del splošnih sistemskih, ekonomskih in socialnih sprememb: reforme monetarne politike, uvajanja mikroekonomske liberalizacije, spremembe strukture in delovanja lokalne samouprave, spremembe sistema vzgoje in izobraževanja, zdravstva, stanovanjske politike, socialne politike (Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. 1996).

Naraščajoča vloga pokazateljev poslovanja ima vpliv na odnose med ustreznimi ministrstvi in nižjimi organizacijskimi enotami (ministrstvo za finance, agencije, upravne enote) in izvajalci. Podatki na osnovi pokazateljev omogočajo ministrstvu za finance kontrolo uporabe sredstev glede na različne aktivnosti. Pokazatelji imajo dvojni pomen: manj je možnosti za prikrivanje neučinkovitosti, obenem pa omogočajo preglednost pri morebitnih omejitvah storitev.

Posebej pomembni so pokazatelji delovanja, ko služijo kot osnova za financiranje. V Sloveniji je financiran velik del javnega sektorja (npr. redno izobraževanje od osnovne šole do univerze, del zdravstvenega varstva, socialno varstvo) na osnovi normativov, ki upoštevajo predvidene programe in njihovo realizacijo. Primer normativov v visokošolskem izobraževanju pokaže, da je osnova za financiranje obseg storitev glede na dovoljene (normativne) postavke (input: obseg ur predavanj, vaj, seminarjev glede na število študentov), v manjši meri se upošteva obseg "proizvoda" (output: število študentov, ki uspe diplomirati) in skoraj nič kvaliteta tega "proizvoda" (outcome: pridobljeno strokovno znanje, kreativnost, inovativnost, zmožnost timskega dela itd.).

V veliki meri je to posledica proračunskega financiranja javnega sektorja v preteklosti. Edini vir in naslov za prošnje in zahteve po finančnih sredstvih je bil proračun oz. ustrezna ministrstva. Dejstvo, da je v tržnih ekonomijah normalno, da organizacije tudi na teh področjih pridobe iz proračuna le del sredstev, ostala pa ustvarijo sama, je pri nas precej nepopularno, čeprav nujno. Sistematičen program komercializacije, ki pomeni polno ali delno pokrivanje stroškov oz. plačilo uporabnikov, lahko zajame storitve, ki so se do sedaj financirale izključno iz proračuna: npr. kmetijsko svetovalno službo, službo za statistične podatke, meteorološko službo, službo za analizo voda, uporabo objektov v nacionalnih parkih itd.

Ker večino stroškov dejavnosti pokriva proračun, uporabniki dojemajo tovrstne storitve kot proste dobrine, ki morajo biti vedno na razpolago v zadostnem obsegu in željeni kvaliteti. Istočasno proračunsko financiranje ustvarja iluzijo pri zaposlenih, da "morajo" biti zagotovljena sredstva za kvalitetno opravljanje teh dejavnosti. Storitve, ki pridobi imidž dobrine splošnega družbenega pomena postane v očeh zaposlenih "nujna" oz. "eksistenčna" dobrina. V nasprotju z zaposlenimi v proizvodnjah, katerih proizvodi so izpostavljeni tržnim pogojem in konkurenci, zaposleni v "proračunskih" dejavnostih mnogokrat odklanjajo ekonomsko-tržni način obnašanja in razmišljanja.

Prav gotovo je tak odnos v določeni meri upravičen, žal pa vedno manj realen, posebej v okoljih, ki se soočajo z resnimi ekonomskimi težavami in prizadevanji za njihovo razrešitev. V takih razmerah je gospodarna uporaba proračunskih sredstev eden od pogojev za doseganje ugodnejših rezultatov na gospodarskem področju. Namesto privatizacije dejavnosti, ki ima določene nezaželjene učinke, se lahko po-

veča delež dohodkov, pridobljen pod tržnimi pogoji. Zaradi višjih zahtev trga se lahko povečajo produktivnost, ekonomičnost, rentabilnost celotnega delovanja organizacijske enote, izboljšajo materialni pogoji za delo in omogoči stimulatívno nagrajevanje zaposlenih.

Praksa držav, ki že dalj časa združujejo opravljanje komercialnih in nekomercialnih storitev v okviru iste organizacijske enote je pokazala, da je zaradi preglednosti in odgovornosti najboljše voditi ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti (Smith P. 1996). Prvotno izbrani kriteriji za razdeljevanje fiksnih stroškov se lahko dopolnjujejo glede na spremenjene razmere. Prelivanje sredstev brez jasnih podatkov o rezultatih in uspešnosti posameznih enot, vpliva na večjo izenačenost zaposlenih, zato pa odpravlja pomemben motivacijski učinek. Poleg denarnih učinkov, ki jih prinaša boljše gospodarjenje in poslovanje, je izredno pomemben tudi učinek občutka uspešnosti, realizacije zastavljenih ciljev, možnosti sodelovanja pri spremembah in inoviranju. Te ugotovitve močno spominjajo na pozitivne strani soupravljanja, ki smo ga poznali pri nas. Na področju uprave so elementi soupravljanja, stimulatívne nagrajevanja in prevzema odgovornosti za rezultate poslovanja relativno novi ne samo pri nas, ampak tudi v razvitejših državah.

Spremembe javnega sektorja in politika

Omenjene spremembe v javnem sektorju so na videz ekonomsko-finančne, organizacijske in upravljalске narave, vendar je vprašanje, če niso tudi politične in ustavne. Aktualna vprašanja, povezana s spremembami delovanja javnega sektorja, so predvsem:

Kako bodo sistemsko-upravljalске spremembe vplivale na pravice državljanov?

Kakšno moč lahko dobi privatni sektor nad pravicami državljanov?

Kako ohraniti enake možnosti državljanov pri uporabi storitev javnega sektorja, kadar različne organizacije zasebnega sektorja zagotavljajo javne storitve?

Kakšen obseg kontrole naj bi obdržala ministrstva nad "proizvodnjo" storitev in kako to vpliva na parlamentarno odgovornost?

Kaj je učinkovitejše? Ali je konkurenca, ki jo ima v mislih vlada ista konkurenca, pod katero delujejo zasebne firme? Ali je boljše, da opravljajo storitve organizacije, ki lahko bankrotirajo in ki jih ne kontrolira več parlament?

Ali je za zaposlene v javnem sektorju sprejemljivo, da jim ves čas dokazujejo, da je njihovo delo vredno manj v primerjavi z zaposlenimi v privatnem sektorju?

V Novi Zelandiji ugotavljajo, da ni natančnih podatkov o tem, kako je uvedba fiksnih pogodb, kar omogoča tudi konkurenco zasebnega sektorja, vplivala na mobilnost zaposlenih in etiko v javnem sektorju. Podatki pa kažejo, da so zapo-

sleni na visokih položajih v upravi sprejeli sistem zaposlitev za določen čas in plačilo glede na uspešnost. Obstaja podatek, da je le 6 % kandidatov za mesta prišlo iz drugih področij in ne iz javnega sektorja. To ne preseneča: narava dela v javnem sektorju je v bistvu drugačna, pa tudi trg delovne sile je drugačen (prekrievanja so morda pri finančnem managementu, upravljanju s človeškimi viri). Vendar vedno obstajajo politične in proračunske omejitve za plače v javnem sektorju, ki bi bile zanimive za "visoke letalce" zasebnega sektorja (Burger Y., Treur J.H 1996).

Vzrok, da se o tem premalo razpravlja je, da vprašanje javne uprave politično ne kotira visoko. Poleg tega običajno v večini držav ne obstaja nasproti vladnim reformam strokovna opozicija iz vrst uprave. Celo več. V javnosti so stališča zaposlenih znotraj javnega sektorja, t.i. "insiderjev", vedno sprejeta nekoliko z rezervo in skepticizmom glede njihove objektivnosti, češ, saj poskušajo predvsem ohraniti ali celo izboljšati svoj položaj. In Slovenija pri tem ni izjema.

Če ni dosežen konsenz okoli izrazov "učinkovitost", "ekvivalentna vrednost", "kvaliteta" s točno opredelitvijo, kaj praktično ti izrazi v praksi pomenijo in kakšne politične in ustavne spremembe bodo povzročile spremembe, ni mogoče računati na njihov uspeh. Celo tedaj imajo reforme lahko neželene učinke. Brez predhodnega premisleka lahko iskanje večje učinkovitosti samo spremeni način storitve, ne zagotavlja pa njeno uresničitev in možnost uporabe.

Nenazadnje pomenijo zahteve in izvedba reform v javnem sektorju precejšnjo frustracijo za zaposlene. Zato ni sprejemljiva stalna grožnja s "kulturno revolucijo", s katero se demoralizira zaposlene, destabilizira tradicionalne strukture in zmanjšuje pomen javnih storitev. Reforma mora temeljiti na identifikaciji slabosti, koherentnem in konsistentnem načrtu za odpravo pomanjkljivosti, upoštevajoč pozitivne in negativne učinke sprememb pred njihovim uveljavljanjem.

Zaključek

Javni sektor služi gospodarstvu na različne načine. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je zato tudi v interesu gospodarstva. Zaradi velike povezanosti in soodvisnosti, ki je med gospodarstvom in negospodarstvom, je nemogoče, da bi ob sistemskih spremembah na področju gospodarstva ne prišlo do sprememb tudi v javnem sektorju. V resnici se odvijajo v njem tektonski premiki. Eden od ciljev sprememb je povečanje učinkovitosti z večjo ali manjšo stopnjo privatizacije in uvajanjem managerskih metod. Značilni ukrepi na tem področju so privatizacija javnega sektorja, tržno usmerjeni ukrepi, večja vloga managerskih skupin, reorganizacija javnih podjetij in decentralizacija. Zmanjšuje se neposredna vloga države in povečuje avtonomija organizacijskih enot. Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kvaliteto in dostopnost do storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev. Zato je za spremembe v delovanju javnega sektorja značilna večja decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji pri opredeljevanju strateških ciljev in standardov delovanja.

LITERATURA

- Borak, N., Pfajfar L. 1996. Analiza neenakosti v delitvi dohodkov v Sloveniji, Slovenska ekonomska revija, letnik 47, 1-2
- Boston, J. 1995. Lessons from teh Antipodes, New Zeland, Dartmouth, Aldershot
- Boston, J., Martin J., Pallot J., Walsh P. 1996. Public Management, The New Zealand Model, Oxford University Press, Auckland
- Bouckaert, G., Verhoest K. 1997. A Comparative Perspective on Performance Management in the Public Sector: Practice and Theory of Decentralisation, Round Table IIAS, Quebec, Kanada
- Burger, Y., Treur J.H. 1996. Decentralisation and Autonomisation as a Strategy for Increased Effectiveness in the Public and the Private Sector, in Society and Economy in Central and Eastern Europe, No.2, 114-127
- Flynn, N., Strehl F. 1996. Public Sector Management in Europe, Hertfordshire, Prentice Hall
- Greer, P., Carter N. 1995. Next Steps and Performance Measurement, Dartmouth, Aldershot
- Hrovatin, N. 1997. Komercializacija javnih podjetij v Sloveniji, Zbornik referatov mednarodnega simpozija: IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož
- König, K. 1996. Public Administration: Post-Industrial, Post-Modern, Post-Bureaucratic, EGPA, Budapest,
- König, K. 1997. Three Worlds of Public Administration Modernisation, Round Table IIAS, Quebec, Kanada
- Mencinger, J. 1997. Kdo bo plačal državne račune?, Gospodarska gibanja, 283/1997
- Ministrstvo za finance RS. 1996. Bilten javnofinančnih prihodkov in izdatkov, Ljubljana
- O'Toole, B. J., Jordan G. 1995. Next Steps, Improving Management in Government, Dartmouth, Aldershot
- Pečar, Z. 1997. Razvijanje tekmovalnosti v javni upravi, Zbornik referatov mednarodnega simpozija: IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož
- Rus, V. (urednik). 1996. Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 11-15
- Setnikar-Cankar, S. 1996. System of Measuring Outcome and Control in the Public Sector, EGPA, Budapest,
- Setnikar-Cankar, S. 1997. The Influence of Economic and Social Transition on the Public Service Reform in Slovenia, IASIA, Quebec, Kanada
- Smith, P. 1996. Measuring Outcome in teh Public Sector, Taylor&Francis, London
- Tam, H. 1994. Marketing, Competition and the Public Sector: Key Trends and Issues, Longman Group Limited, Essex
- Temmes, M., Tiihonen S. 1997. The Structural Changes in the Finnish Governmental Administration-post-reforms, Their Impacts and the Future, Round Table IIAS, Quebec, Kanada