

QUID NUNC – II. DEL

mag.mag. Bojan Stanonik

Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1998-08-06

Pripravljeno za objavo: 1998-08-06

Izvleček

V prispevku je prikazana potreba po uporabi znanj in veščin managementa tudi v javni/državni upravi. Tako je treba predvsem v uporabi načel t.i. novega upravljanja javnega sektorja iskati možnosti in priložnosti za razvoj (tudi) geodezije v smislu širše družbene veljave, kar lahko predstavlja tudi delni odgovor na vprašanje Quid nunc (kako naprej?).

Ključne besede: geodezija, management, novo upravljanje javnega sektorja

Abstract

This paper states the case for the need for using managerial knowledge and skills in public/state administration. In addition, the use of the principles of the so-called New Public Management strategy is the primary source of possibility and opportunities for the development of geodesy in the sense of greater public good. It seems evident that new public management is an appropriate solution to the question of quid nunc (What now?)

Keywords: geodesy, management, new public management

1 UVOD

Po pregledu objavljenih prispevkov v Geodetskem vestniku v letih 1995, 1996, 1997, 1998 sem jih po osebni presoji, torej popolnoma subjektivno, razvrstil v 4 kategorije, in sicer: Organizacija in management, Informatika, Širše področje geodezije in Ožje področje geodezije. Klasifikacija člankov je seveda lahko ožja ali širša in predvsem tudi drugačna, vendar želim na ta način želim opozoriti na načelo (sicer le na enega izmed mnogih), ki nenazadnje lahko opredeljuje delo vseh, ki s(m)o kakorkoli povezani z geodezijo. Na področju geodezije je bilo od časa osamosvojitve narejenega veliko, opozoriti pa je treba tudi na področje, kjer je glede na zgoraj omenjene podatke še dovolj priložnosti za morebitne bodoče aktivnosti (projekt, imenovan Posodobitev geodetskih procesov, poteka prav v tej smeri). Tako sta bila v vseh letih in med vsemi prispevki (v času pisanja tega članka) le 2 strokovna članka na temo Organizacija in management, 5 preglednih člankov s področja Informatike, 17 strokovnih in 20 preglednih člankov s Širšega področja geodezije in 32 strokovnih ter 48 preglednih člankov z Ožjega področja geodezije; torej le 2 odstotka prispevkov s področja, ki ga imajo danes v poslovnem svetu kot enega izmed pomembnih faktorjev uspeha, torej Organizacija in management. Predvidevamo lahko, da tudi izobrazbena struktura zaposlenih ni dosti drugačna. Verjetno se pri tej oceni stanja pojavi nasprotno mnenje in oziroma tradicionalno vprašanje, ali je sploh

možno govoriti o potrebi po znanju in veščinah s področja managementa v državni upravi – geodeziji. Odgovor je seveda pritrdilen, še celo več, vse bolj se uveljavljajo načela poslovanja in vodenja, ki so značilna za zasebni sektor. T.i. novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management) se vse bolj uveljavlja v deželah razvitega tržnega gospodarstva. To niso samo teoretična razglabljanja strokovnjakov v pisarni, ampak usmeritve najvišjih državnih predstavnikov. Zahteve po modernizaciji in racionalizaciji delovanja javne/državne uprave se vse bolj večajo in tovrstna vprašanja postajajo prednostna tudi v programih političnih strank. Delovanje državne uprave je torej pod nenehno kritiko javnosti, ki zahteva uvajanje modernih managerskih načel dela, značilnih za zasebni sektor, ter na ta način zagotavljanje storitev, ki bi ustrezale v ta namen porabljenemu davkoplačevalskemu denarju.

Pri tem bodo vsi tisti, ki prisegajo le na stroko v ožjem pomenu besede, nasprotovali (truistični) trditvi, da se nadaljnje priložnosti za širšo uveljavitev geodezije ponujajo predvsem na tem področju. Če ni tako, potem se podcenjuje razvitost stroke v primerjavi z ostalimi področji in nenazadnje, saj pomembnosti stroke ni treba zmanjšati, ampak je treba večati pomembnost organizacijskih in managerskih znanj in veščin. Problemi stroke, torej geodezije v širšem strokovnem pomenu besede, niso nič drugačni oziroma zahtevnejši kot v drugih državah, medtem ko pa je implementacija rešitev izvirna za slovenske razmere in ključni faktor uspeha. Ravno implementacija pa v veliki meri zahteva znanja in veščine s področja t.i. mehkih managerskih metod. Namen te ugotovitve pa ni vrednotenje doseženih ali nedoseženih rezultatov, ampak gre preprosto za prepričanje, da obstajajo še druge (neizkoriščene) razvojne možnosti, v kolikor jih razumemo dovolj široko, torej dovolj interdisciplinarno. Tako je v tem smislu treba razumeti nadaljevanje članka, kjer je prikazana pomembnost managementa (tudi) v javni/državni upravi in kasneje predstavitev pojma novo upravljanje javnega sektorja, vse z namenom prispevati k razvoju tudi tiste druge strani. Pallenberg je izjavil, da argumenti koristijo proti predsodkom v tolikšni meri kot čokoladni keksi proti zapeki, vendar se moti, mar ne!

2 MANAGEMENT

Organizacijo in management si je mogoče razlagati kot dve neločljivo povezani sili. Ko govorimo o organizaciji, moramo govoriti tudi o managementu, in sicer ne glede na to, kakšno obliko organizacije obravnavamo, ali organizacijo javne uprave ali zasebnega sektorja (Ovsenik, Ovsenik, 1997). Zato bomo v nadaljevanju uporabljali le izraz management, ki ga največkrat uporabljamo v zvezi z zasebnim sektorjem, medtem ko je za javno upravo bolj značilen izraz administracija (uprava je namreč prevod angleške besede administration) oziroma uradnik, birokrat. Vendar je management kot vodenje in vodstvo v taki ali drugačni obliki povsod navzoče (Možina, 1994). Razlika med njima bo zmeraj manjša, saj okolje postaja vse bolj kompleksno, povezano, sovisno in soodvisno, cilji se prepletajo, interesi prekrivajo in delovanje organizacij postaja omejeno s podobnimi omejitvenimi faktori (Lane, 1991), torej razlika v delovanju zasebnega in javnega managementa vse bolj izginja. Tako lahko razvojne trende managementa v javni upravi oziroma v neprofitnih organizacijah označimo kot (Rus, 1994):

- ☐ prehajanje iz birokratskega administriranja v poslovno vodenje,
- ☐ prehajanje iz javnega v zasebno oziroma iz državnega v nedržavno reguliranje,

- ❑ prehajanje iz neliberalnega planskega v liberalno tržno reguliranje.

Zato managementa ne moremo in ne smemo obravnavati preozko, kot ga sicer pravilno, vendar tradicionalno opredeljujemo kot organiziranje, planiranje, vodenje, kontroliranje, informiranje. Management je predvsem večplasten pojav (Slabe, 1996):

- ❑ management je ekonomsko-organizacijski pojav
- ❑ management kot pojav družbenoekonomskega sistema
- ❑ management kot organizacijska in družbena vloga
- ❑ management kot pravni pojav.

Med univerzalnimi modeli, ki skušajo opredeliti management, velja omeniti kontingenčni model, ki funkcije deli na proizvodne (postavljanje ciljev in standardov ter evaluiranje rezultatov), administrativne (oblikovanje in vzdrževanje organizacijske strukture), podjetniške (odkrivanje priložnosti, inovacije in dogovarjanje z okoljem) in integrativne, ki pomenijo motiviranje in promoviranje zaposlenih (Rus, 1994). Iz opisanega lahko razberemo, kako široko in polno priložnosti ponuja vse premalo upoštevano področje managementa – tudi v geodeziji. V praksi pa je prva in najpomembnejša naloga managementa opredelitev poslanstva svoje organizacije in temu ustrezno opredelitev dolgoročnih ciljev in nalog. Temeljna naloga pa je odločanje (opredelitev problema in izbiro ene izmed alternativnih smeri za rešitev problema) in sprejemanje odgovornosti za te odločitve. Če se vrnemo na klasično pojmovanje managementa, pa govorimo, da je to planiranje (proces določanja ciljev ter razvijanje alternativnih poti za njihovo uresničitev), organiziranje (ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov), vodenje (sposobnost pozitivnega vplivanja na mišljenje, stališča in vedenje sodelavcev), kontroliranje (iskanje, merjenje in odpravljanje odstopov od planiranega). Management pa nenazadnje pomeni tudi oblikovanje organizacijske kulture, torej vzorec dojemanja situacije, mišljenja in nenazadnje tudi reševanja problemov ter v tem pomenu delovanje skladno z etiko. Ta postaja vse bolj pomembna pri kadrovanju vodilnih ljudi.

Za konec poglavja naj poudarim še razliko med upravljanjem in managementom, saj smo velikokrat lahko priče nepoznavanja vsebinskih razlik, kar neizbežno vodi k napačni interpretaciji nalog, pristojnosti in odgovornosti. Poenostavljeno lahko ugotovimo, da je upravljanje določevanje ciljev, medtem ko je management uresničevanje teh ciljev oziroma kot je izjavil že karizmatični manager Lee Iacocca, management je motiviranje ljudi za doseg ciljev. In če si dovolim podati še svojo interpretacijo razumevanja, potem je management sinergično združevanje teoretičnega znanja in praktičnih izkušenj za operativne rezultate.

3 NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

Da bi se povečala učinkovitost in kakovost ter istočasno zmanjšali stroški, bo treba spremeniti tudi vodenje javne uprave. Izhodišče za novi javni management je spoznanje, da dosedanje birokratske strukture in praksa niso več edini dober način vodenja in delovanja javnega sektorja (Brejc, 1997). Vse te spremembe pa pomenijo spremembo celotnega sistema javne uprave. Bolj kot navedba definicije pojma novo upravljanje javnega sektorja, je treba navesti njegove doktrine, ki bolje pripomorejo k njegovemu razumevanju (Falconer, 1997, Schedler, 1996):

- uvedba poklicnega managementa v javno upravo. Ljudje, ki so odgovorni za zagotavljanje javnih storitev, morajo biti bolj dejavni managerji kot le odzivni upravitelji/administratorji. Morajo biti samostojni pri odločanju in imeti odgovornost za svoja dejanja v smislu merljivosti učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela. Proces sprejemanja odločitev je treba prenesti na nižje hierarhične ravni, kar istočasno omogoča boljše stike s strankami in pridobivanje povratnih informacij.
- Nedvoumni standardi in ukrepi za storilnost: organizacije javne uprave bi morale biti podvržene strogim ukrepom glede storilnosti. To pomeni, da bi organizacije morale biti bolj pozorne na dejavnosti oziroma na neuresničevanje zadanih ciljev; torej poudarek je na poenostavitvi regulative, na doseganju (boljših) rezultatov, večanju učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti storitev. Večji poudarek na kontroli rezultatov: kontrolo je treba izvajati glede na uresničitev zastavljenih ciljev in ne glede na postopke oziroma potrebne/porabljene resurse. Najbolj očitno se to odraža pri porabi proračunskih sredstev, kjer se kontrola omejuje le na ugotavljanje skladnosti porabljenih sredstev v okviru dogovorjene proračunske vsote in ne glede na uresničitev zastavljenih (dolgoročnih, srednjeročnih, kratkoročnih) ciljev. Razsrediščenje (decentralizacija) enot v javni upravi. Da bi omogočili doseganje do sedaj omenjenih rezultatov, novi javni management zahteva decentralizacijo javne uprave kot protiutež birokratski organiziranosti. V današnjem nenehno spreminjajočem se okolju mora organizacijska struktura javne uprave prevzeti manj formalno, torej zelo prilagodljivo obliko in vlogo in na ta način omogočiti predvsem hitrejši odziv na zahteve iz okolja, boljši pretok informacij, večjo motiviranost ljudi, krajši čas sprejemanja odločitev in poenostavitev poslovanja (npr. projektna organiziranost, dinamična mreža ...).
- Uvajanje vse večje konkurence: stroge tržne zakonitosti so zelo primerne za javno upravo, saj grožnja z večjo konkurenčnostjo med ponudniki storitev povečuje učinkovitost njihovega dela. Kjer je to možno in smiselno, je treba posamezne funkcije javne uprave privatizirati, oziroma uvesti konkurenčnost med izvajalci, tako znotraj kot tudi zunaj javne uprave. Pri tem moramo seveda upoštevati omejitve, ki izhajajo iz narave delovanja javne uprave. Predvidene pozitivne posledice uvajanja konkurenčnosti v javno upravo bi bile poleg ostalih prednosti delovanja prostega trga storitev tudi nižja cena ob istočasnem dviganju njene kakovosti, učinkovitejši nadzor nad izvajanjem aktivnosti, racionalnejša izraba potrebnih resursov ter večja produktivnost. V državni upravi bi to pripomoglo k uvedbi dosledne informiranosti, sodelovanju in koordinaciji med ministrstvi, med upravnimi enotami, resorji, oddelki, projekti, posamezniki ...
- Poudarek na izkušnjah managerske prakse zasebnega sektorja: javna uprava bi si morala prizadevati za bolj poslovno obnašanje po vzoru zasebnega sektorja in s tem povezanimi spremembami. Ena izmed bistvenih lastnosti zasebnega sektorja je velika usmerjenost k strankam. Usmerjenost k strankam (interne/eksterne stranke) mora postati vodilno načelo vseh zaposlenih v javni upravi, torej dejansko prevzeti in razumeti pomen storitvene dejavnosti. Na ta način bi uspeli zagotoviti večjo vrednost storitev v ta namen porabljenih davkoplačevalskih sredstev.
- Poudarek na večji disciplini in varčnosti pri uporabi sredstev v javni upravi: danes velja preprosto pravilo minimilizirati svoje stroške in povečati skupne

stroške. Novi javni management namreč močno poudarja zmanjševanje stroškov izvajanja javnih storitev ob hkratnem povečanju njihove kakovosti – narediti več z manj sredstvi.

Kljub različnim definicijam in opredelitvam vsebin novega javnega managementa, pa je vsem značilno vsaj troje: uvajanje managerskih metod in tehnik, orientacija k strankam in uvajanje tržnih mehanizmov delovanja, kot je npr. konkurenca, in sicer med zaposlenimi v državni upravi in med organizacijskimi enotami državne uprave. Uvajanje načel delovanja novega javnega managementa ima dolgoročne posledice na celotno organizacijo in vse zaposlene v njej, saj ne gre le za modne spremembe, ampak za spreminjanje celotne organizacije. Kaj pa vsa ta načela pomenijo za prakso? Prav to, saj je različnih metod in tehnik za njihovo uveljavitev v praksi več kot dovolj, če obstaja razumevanje celovitosti/interdisciplinarnosti managementa in seveda pripravljenost na spremembe.

4 QUID NUNC (KAKO NAPREJ?)

Glede na zastavljeno vprašanje je odgovor v pomenu prispevka tale: »S (profesionalnim) managementom!«

Literatura:

- Brejc, M., *Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja*. Javna uprava, Ljubljana, 1997, letnik 33, št. 4, str. 619-638
- Falconer, K.P., *The New Public Management: Principles and Practice in the UK*. Javna uprava, Ljubljana, 1997, letnik 33, št. 1, str. 85-109
- Lane, J.E., *Public and private leadership. Managing public organizations*. Edited by Jan Kooiman and Kjell A. Eliassen, SAGE, 1991, str. 47-65
- Možina, S., *Management danes. Management*. Urednik Stane Možina, Didakta, Ljubljana, 1994, str. 14-40
- Ovsenik, J., Ovsenik, M., *Organizacija in management od newtonstva preko prigoginstva do nove organizacije*. Organizacija – revija za management, informatiko in kadre, 1997, letnik 30, št. 3, str. 171-177
- Rus, V., *Management v neprofitnih organizacijah*. Management, Urednik Stane Možina, Didakta, Ljubljana, 1994, str. 938-972
- Schedler, K., *Legimization as Granted by the Customer, Reflections on the Computability of New Public Management and (direct) Democracy*. Conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St.Gallen, 1996
- Slabe, F., *Management. Organizacija in management*, XV. Posvetovanje organizatorjev dela, Moderna organizacija Kranj, 1996, str. 52-61

Opomba

Naslov prispevka je avtor uporabil že za prikaz usmeritve na strokovnem področju geoinformacijske infrastrukture, medtem ko je tokrat isti naslov uporabljen zaradi svoje slikovitosti, vendar za področje managementa (v geodeziji). Bojan Stanonik: QUID NUNC; Onix projekt, Zbornik referatov konference, Ministrstvo za okolje in prostor, Bled, 1997, str. 29-40

Recenzija: Dušan Mitrović
mag. Darko Tanko