

Dr. Polona Kovač

VLOGA JAVNE UPRAVE PRI RAZVOJU GOSPODARSTVA IN DRUŽBE

Povzetek

Javna uprava je kot izraz oblastne države ključen dejavnik družbenega razvoja. Njena vloga se skozi čas spreminja, kaže pa se tako ekonomsko kot pravno in sociološko, saj deluje kot nujen regulator in izvajalec javnih nalog. Pri opravljanju upravnih nalog in izvajanju javnih služb mora javna uprava v okviru procesov modernizacije, globalizacije in liberalizacije izboljšati svoje notranje poslovanje in uspešnost v smislu doseganja ciljev, kjer prednjačita varstvo javnega interesa in zadovoljstvo uporabnikov javnih storitev. Javna uprava mora po doktrini dobrega upravljanja vzpostavljati participativno strateško načrtovanje, pri lastnem poslovanju pa razvijati kakovost z različnimi orodji, prednostno preko modelov odličnosti.

Ključne besede: javna uprava, država, partnerstvo, dobro upravljanje, modeli odličnosti

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

Summary

Public administration expresses an authority of the state. Its role is changing through time. Public administration influences the society economically, legally and socially. When pursuing public tasks, public administration is

obliged according to good governance to develop participative strategic planning and its own efficiency and effectiveness. It must act within processes of modernization, globalization and liberalization, carefully protecting public interest and simultaneously achieve satisfaction

Key words: public administration, state, partnership, good governance, excellence models

1. JAVNA UPRAVA KOT GLAS DRŽAVE

Vloga javne uprave je vedno tesno povezana z vlogo države. Vloga države pa se skozi čas temeljito spreminja z razvojem družbe in razmerji med družbenimi podsistemi. Država se je izoblikovala kot skupnost ljudi na nekem območju, ki želijo uresničevati **skupne interese** in imajo skupne potrebe. Državljeni se kot posamezniki in nosilci gospodarske ter drugih dejavnosti zavedno odrečejo delu svoj sfere svobodnega delovanja, da bi si s tem zagotovili pripadnost skupnosti, ki jim zagotavlja, da drugi posamezniki ne bodo posegali v njihove pravice.

Država je nastala kot porok družbenega reda in varnosti družbene skupnosti nasproti drugim. V modernem pomenu besede, tj. **država kot institucionalizacija javne oblasti**, je le-ta nastala v dobi vladarskega absolutizma. Država se je na temeljih liberalnega meščanskega izročila le minimalno vmešavala v družbena razmerja (t. i. *laissez-faire* država ali nočni čuvaj). Liberalizem in kapitalizem verjameta celo v popolno izvotljenje in propad države (razdržavljenje), ki temelji predvsem na radikalnih spremembah, ki jih je v gospodarsko in družbeno življenje vnesla globalizacija. **Globalizacija** se je namreč izražala v več pogledih, od prevladujočega ekonomskega do kulturnega in upravnega. Pri tem naj bi imeli državljani vse manjši vpliv zaradi transnacionalnih sil in kapitalskih povezav, država in politika pa naj ne bi posegali v gospodarstvo in alokacijo virov, saj s tem zmanjšuje stopnje dobičkov na trgih, splošni razvoj in destimulira najboljše. Videnje vloge države z zornega kota liberalizma in obratno neoliberalizma je¹ sicer bolj kot ne poenostavljeno, saj je v tridesetih in štiridesetih letih 19. stoletja kljub prevladi zagovornikov liberalizma in svobodnega trga in ob delni

1 Po Pikalo, 2004, str. 41.

odpravi omejitvenih pravil beležiti celo povečanje administrativnih funkcij države in vloge birokracije v smislu vzpostavljanja tokov svetovne trgovine (zaščitne carine, izvozne spodbude, posredne subvencije plač).² Liberalizmu sledi **neoliberalizem**, ki ne verjame v dobrobit popolne odsotnosti državnih intervencij, prav tako pa pozdravlja globalizacijo, njene zasluge za razcvet številnih gospodarstev, zmanjšanje revščine in vrsto poslovnih priložnosti. Sčasoma je torej začela država s svojimi **intervencijami** (javna dela, davčni ukrepi, idr.) posegati v proizvodno in menjavo s ciljem zagotavljanja enakomerne gospodarske rasti. Država se je začela ukvarjati z energijo, cestami, zdravstveno in šolsko dejavnostjo itd., zato so jo nekateri začeli imenovati "**upravna država**", ki upravlja različna polja družbenega življenja tako, da jih bodisi le ureja, bodisi določa in obenem operativno izvaja. S spremenjeno vlogo države se je začel uveljavljati koncept javnih služb (**service public**).

Razlog vladne aktivnosti je (bila) nemalokrat **neučinkovitost tržnih mehanizmov**. Na tem področju se krešeta predvsem dve veji; prva zagovarja delovanje čistega trga in opredelitev zastopanja javnega interesa, ko vsak posameznik počne tisto, kar je v njegovem lastnem interesu. Zahodna ekonomska teorija pa je opredelila vzroke neučinkovitosti trga in s tem področja potrebne intervencije³:

- nekonkurenčna tržna struktura zaradi majhnega števila ponudnikov, neobstoja substitutivnih izdelkov, omejitev, (ne)podeljenih licenc in ekonomije obsega - vlada odpravlja ovire prostemu dostopu, povečuje števila producentov in jih obvešča;
- alokacijska funkcija vlade pomeni aktivnost na področju prerazporeditve resursov za produkcijo javnih in privatnih dobrin in določitve javnih dobrin;
- **eksternalije** so stranski učinki produkcije dobrin, ki se jih ne da omejiti po obsegu oz. prejemnikih, zato se ne da določiti odškodnine in s tem cene; vlada z regulacijo, standardi, kaznimi, nagradami, obdavčitvijo skrbi za uravnotežene cene in alokacijo;
- **nepopolnost trga glede produktov** pomeni, da privatni trgi ne zago-

2 Enako velja za slovensko državo, saj Ustava RS v 74. členu izrecno določa, da "... so prepovedana dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco."

3 Podrobneje v Ferfila in Kovač, 2007, str. 98.

tavljajo vseh dobrin, za katere bi bila cena večja od stroškov, kar velja zlasti za zavarovanja in kredite - vlada organizira dodatna zavarovanja ali kreditira nerazvite dejavnosti;

- **informacijska funkcija** vlade je potrebna, ker trg potrošnikom določenih informacij ni zainteresiran dobavljati (npr. škodljivost kajenja) ali so javne dobrine (npr. vreme);
- **stabilizacijska funkcija vlade** pomeni oblikovanje davčnih in monetarnih politik, s katerimi se izboljšuje funkcioniranje gospodarstva in zasleduje cilje polne zaposlenosti, stabilnosti cen, uravnoteženosti plačilne bilance in gospodarsko rast;
- **distribucijska funkcija vlade** je v spreminjanju distribucije dohodka in premoženja, ki jo narekuje trg, v smeri večje enakosti in pravičnosti - vlada deluje z davčno politiko in financiranjem javnih storitev;
- **regulativna funkcija vlade** pomeni varovanje zakonitosti in objektivnega interesa; oblikovanje pravne nadgradnje lastninskih in pogodbenih razmerij ter avtoriteto, ki nadzoruje in uveljavlja njihovo izvajanje.

Javni mehanizmi za doseganje ciljev javnega sektorja, kot skrbnika javnega interesa in regulatorja trga v smislu odprave njegovih disfunkcionalnosti so predvsem: (javna) lastnina, proračunsko financiranje, državna (javnopravna in zasebnopravna) regulacija, ki se nanaša na cene, kakovost (standarde), varnost, dostop in v zadnjih desetletjih pogodbeni menedžment. Te in druge dejavnosti so predmet javnega pooblastila, seveda predvsem prek **pogodbeništva** (ang. *contracting*), pa naj gre za izvajanje javnih nalog s strani povsem zasebnih subjektov, nedržavnih oseb javnega prava ali pogosto subjektov, ki pripadajo tretjemu sektorju (manj pri nas, npr. Rdeči križ, več v tujini npr. v VB razne dobrodelne organizacije). Bistvo reform v javnem sektorju po vsem svetu - zlasti med članicami OECD - je v tem smislu od konca osemdesetih let 20. stoletja ravno **liberalizacija**, ki se izraža:

- v normativnem (pravnem) smislu kot deregulacija,
- v pretežno organizacijskem smislu kot decentralizacija in
- v pretežno ekonomskem smislu kot privatizacija, in sicer odprodaja javnega in še pomembneje prepustitev izvajanja javnih nalog (oblastnih upravnih nalog in javnih služb) privatnim izvajalcem. To pomeni, da lahko definiramo naslednje oblike privatizacije jav-

nih nalog glede na umestitev v javno/zasebno in konkurenčnost oz. monopolen položaj dejavnosti:



Slika 1: Privatizacija glede na položaj na trgu

Kot razlog za privatizacijo se pogosto navaja **neučinkovitost državne lastnine**, ki se izraža tako v ne/učinkovitosti kolektivne odgovornosti kot delovanju monopolov z omejevanjem lastninskih upravičenj. Podjetništvo v javnem sektorju je v dobri meri podobno podjetništvu v privatnem sektorju, zlasti po mnenju ekonomistov, le da podjetniki v privatnem sektorju iščejo profit z zadovoljevanjem potreb potrošnikov, v javnem pa pridobivajo glasove volivcev z zadovoljevanjem interesov državljanov. Zasebne organizacije naj bi bile praviloma bolj učinkovite zaradi večje svobode upravljanja kadrovskih in finančnih virov (investicij), možnosti višjega nagrajevanja uspešnih posameznikov, sankcioniranja neuspešnih, bolj prodornega marketinga ipd.⁴, čeprav je splošna ugotovitev, da zasebna lastnina ni nujno bolj učinkovita kot javna. Tako tudi Bugarič, 2004 povzema Hodge-ja, ki pravi, da še zdaleč ni dokazov o superiornosti zasebne nad javno lastnino, in Parkerja, ki ugotavlja kratkoročno naraščanje t. i. statične učinkovitosti, medtem ko so dokazi o dinamični učinkovitosti veliko manj jasni - pregled privatizacije tako kaže, da so njeni učinki manj jasni kot sama ideologija privatizacije, ki zasebno lastnino predstavlja kot edino učinkovito obliko upravljanja. Področne raziskave v ZDA kažejo, da je izvajanje javnih storitev le v javnem sektorju približno 35-95% dražje od izva-

⁴ Po Osborne in Plastrik, 2000, str. 94.

janja preko pogodb, pa ne zaradi nesposobnosti javnega sektorja ali predpostavke tipa lastnine, temveč zaradi njegove samozadostnosti ob odsotnosti konkurence. Konkurenčnost sili v boj za uporabnike, kar pomeni večjo prilagodljivost njihovim zahtevam in končno njihovo večje zadovoljstvo zaradi dosežene kvalitete. Nadalje vodi v višjo stopnjo inovativnosti in končno celo v porast morale in ponosa javnih uslužbencev nad dobro opravljenim delom. V tem kontekstu naj bi privatizacija bila dvojna dobrobit za proračun oz. posredno davkoplačevalce, saj naj bi prinesla direktna finančna sredstva od odprodaje, hkrati pa bi se uprava izognila nadaljnji neprofitni oz. izgubo prinašajoči dejavnosti. Pri tem je bistveno, ali se privatizira segment, ki ima naraščajoč ali usihajoč trg - v prvem primeru bo več upanja na uspešno privatizacijo, pri drugem pa manj. Danes je nesporno, da je državni pritisk v siceršnji smeri svobodnega trga nujen, saj bi ta sicer kaj hitro postal reguliran oz. bi zapadel v monopole. Obratno ne smemo sklepati na nujnost javne/državne regulacije samo na podlagi pomanjkljivosti tržne regulacije; za javno ali zasebno lastnino naj bi sploh ne bilo nobene teoretične, temveč samo komparativne prednosti.

Nujnost državne intervencije potrjuje celotni pravni red ES, posvečen uveljavljanju štirih svoboščin enotnega evropskega trga (prost pretok proizvodnih dejavnikov ter proizvodov in storitev). Nikakor pa za državno reguliranje trga niso razlog samo tržne disfunkcije, temveč po izkušnjah držav OECD čedalje večji državni **angažma na družbeno aktualnih področjih**, kot so npr. varna hrana ali jedrska energija. Vladajoče opcije sledijo družbenim vrednotam, ki nastajajo kot odziv na globalne probleme. Vlogo javnega je država močno povečala s poseganjem v socialna razmerja. Država je nastopala kot planer (načrtovalec), direktni producent določenih dobrin in storitev in tudi kot delodajalec.⁵ Države z najbolj razdelanimi in najvišje postavljenimi standardi, kot so se razvili zlasti v petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja, se imenujejo države blagostanja/blaginje (t. i. *welfare-state*). Vodilna država blagostanja je Švedska, ki kar dve tretjini svojega bruto družbenega produkta (BDP) namenja javni porabi - za razliko od večine evropskih držav,

5 Bugarič, 2004, str. 1395.

ki beležijo približno 50 ali manj odstotkov, ali Združene države Amerike z le tretjinskim deležem BDP, namenjenega poleg delovanja klasične uprave tudi v vzdrževanje sistemov javnega zdravstva in socialnega skrbstva. Pri tem je nujna redefinicija države kot dobavitelja javnih dobrin, kjer vse pomembnejšo vlogo pridobiva privatni sektor; potrebno pa je tudi zmanjšanje alienacije prebivalstva od odločitev oblasti (od transparentnosti do razvoja informacijske tehnologije in zatona pretiranega administriranja). Pri tem je treba opozoriti še na **razvoj pravne države**, ki pa nasproti odmiranju ostaja kot oblastna komponenta, vendar deluje le v spektru izrecno dovoljenega, torej na podlagi zakonsko določene pristojnosti državnih institucij, kot nasprotje avtoritarne ali policijske države (ki se je v 20. stoletju sicer prikazala celo v obliki nacistične, fašistične in stalinistične totalitarne države). Izhodišče in cilj pravne države je dvojno – na eni strani zahteva po **legalnosti**, utemeljitvi državne oblasti na ustavi in zakonu in na drugi strani zahteva po **legitimnosti**, kajti cilj delovanja državne oblasti mora biti garancija temeljnih vrednot družbe. Zaradi slednje zahteve je dimenzija sodobne pravne države tudi socialna država.

Zaradi spreminjajočih družbenih silnic je ureditev **razmerij med javnim in zasebnim** danes osrednje politično vprašanje, na katero mora odgovoriti upravni proces. Pri tem upoštevamo naravo modernega prava in pravne države, po kateri je državi in njenim organom dovoljeno le tisto, za kar imajo izrecno pravno podlago v obliki določitve pristojnosti; vse drugo jim je prepovedano. V tem pogledu k zmanjšanju intervencijske vloge države v gospodarstvu močno prispeva enotna evropska politika konkurence, zlasti v smislu enakih pravil za različne organizacije javnega in zasebnega prava, ki pa izvajajo po vsebini in upravičenjih enako dejavnost, zlasti javne službe. Vprašanje razmerja med javno in zasebno sfero je temeljno politično in sociološko vprašanje sodobne družbe. Gre za **dilemo, kako uravnotežiti svobodo trga** (z res minimalnim vmešavanjem države) **in hkrati** doseči izpolnitev sodobnih **socialnih standardov**. To trditev nenazadnje potrjuje proces oblikovanja in sprejemanja krovne strategije razvoja Slovenije, ki stremi k razvoju Slovenije kot ene najbolj konkurenčnih in razvitih držav v EU, pri

čemer je osnovno izhodišče podrejanje socialne države podjetniški usmerjenosti. Strategija razvoja Slovenije je dokument, za katerega pripravo se je Vlada Republike Slovenije poleti 2003 odločila s ciljem postaviti strateške usmeritve in zastaviti konkretne ukrepe, da bi Slovenija v naslednjih desetih letih, tj. hkrati prvi dekadi polnopravnega članstva v Evropski uniji do l. 2013, postala ena najbolj gospodarsko konkurenčnih in družbeno razvitih članic unije. Strategija razvoja Slovenije naj ne bi stremela le h gospodarskemu napredku, temveč **trajnemu družbenemu razvoju** (ang. *Sustainable Social Development*), ki vključuje uspešno ekonomijo, socialno in okoljsko ravnovesje ter splošno kakovost življenja⁶. Gospodarski vidik je sicer vendarle v ospredju zaradi izhodišča strategije, da sledi Lizbonski strategiji.⁷

Seveda je konkretna država (in s tem tip njene uprave) odvisna tudi od tradicije, ustavnega reda, velikosti, sosed itd. Schuppert (2000, str. 57-65) navaja s tega zornega kota štiri **tipe držav** in posledične organizacije izvajanja upravnih nalog. Suverena država temelji na demokratičnih volitvah in legitimnosti, uprava ima zgolj instrumentalni značaj. Uprava in njeni javni uslužbenci so nevtralni, ko izvršujejo politično definirane cilje, čemur služi standardna ministrska struktura (nem. *Ministerialverwaltung*), za katero so značilni vezanost na zakon, hierarhija, odgovornost in parlamentarni nadzor. Institucionalna država postavlja lastne, pa tudi nedržavne organizacije za nosilce vrednot in interesov, ki se zgodovinsko spontano razvijajo. Do določene mere dopušča samoregulacijo. Tretji in četrti tip države in uprave pa sta dandanes značilna bolj za anglosaksonski svet, saj v ospredje postavljata uporabnike do te mere, da govorimo o državnem modelu po načelu supermarketa, kjer sta ključni besedi učinkovitost in izbira, in o državi po načelu korporativnega pogajanja. Država-supermarket načrtno preobliku-

6 Po besedah Donalda J. Johnstona, generalnega sekretarja OECD: "... the key to providing opportunities for all citizens to enjoy productive and fulfilling lives... is ensuring that the triangular paradigm of economic growth, social cohesion and good governance is kept in balance."

7 Lizbonska strategija, znana tudi kot "Lisbon Agenda" ali "Lisbon Process", je razvojni načrt EU, sprejet na Evropskem svetu marca 2000 v Lizboni. Za spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije članice EU vsako leto pripravijo t. i. Cardifsko poročilo, v katerem je učinkovitost javne uprave del poglavja o trgih proizvodov. Kot kažejo analize v zadnjem času, so cilji Lizbonske strategije zastavljeni preveč ambiciozno, da bi bili uresničljivi. Več na spletnih straneh Komisije ES

je zagotavljanje in izvajanje javnih storitev s privatizacijo, decentralizacijo in ustanavljanjem javnih podjetij. Država kot pogajalec pa upravni aparat funkcionalno, organizacijsko in kadrovske šteje za ključni dejavnik družbenega delovanja, namesto za golo orodje ciljev vladajoče pozicije. S tem upošteva potrebo po strokovnosti in neodvisnosti uprave od politike, ki jo je moč uresničiti s pooblašcanjem nedržavnih institucij. Pogajalski vidik države nadalje močno upošteva uporabnike javnih storitev in se trudi zagotoviti storitve po načelih enakosti, dostopnosti, učinkovitosti ipd. Država je nekakšen posrednik, osrednja javnopravna oblast sredi mreže dogovornih razmerij.

Schuppert povzema Janna (2000, str. 63), ki nadgrajuje opisane tipe države z razvrstitvijo **tipov javne uprave**, pri čemer velja izpostaviti kategorije glede na nekatera merila, relevantna za potencialno podelitev javnega pooblastila. Ločimo **avtonomno, hierarhično, kooperativno in odzivno upravo**. Prva obstaja, ko državo vodi suvereno, druga v kontekstu demokratične ustavne ureditve, tretja izhaja iz pogajalske vloge države, četrta pa iz participativne funkcionalne države. Podeljevanju pooblastil izvajanja upravnih nalog izven uprave sta naklonjeni kooperativna in odzivna uprava, ki uvajata administrativno usklajevanje različnih interesov in konkurenco. Zlasti kooperativna uprava razširja upravne funkcije s kreiranjem kompleksnih upravnih sistemov, ki po pravni naravi sodijo med javni in zasebni sektor.

2. DRŽAVA (IN VLADA OZ. JAVNA UPRAVA) KOT PARTNER

Pomembna razsežnost moderne države je njeno partnersko delovanje, tako navznoter - v razmerju do drugih vrst oblasti (lokalne) in posameznih državljanov ter organizacij kot navzven - v razmerju do drugih držav in znotraj mednarodnih povezav. Posebej demokratičnost države, če demokratičnost pojmuje kot nasprotje avtoritarnosti, označuje odnos do civilne družbe in njenih predstavnikov. Morda je ravno to razmerje zavestne delegacije pristojnosti od države na "nedržavo" oz. institucionalizacije slednje

ena ključnih značilnosti modernizma. Sodobna država je nujno tudi demokratična. Demokratizacija je povezana z razpršitvijo dejanske družbene moči in z vzpostavljanjem institucij in mehanizmov, ki omogočajo odločanje državljanov o javnih zadevah.⁸ Družbeno moč pa imajo vsi tisti, ki so formalno na oblastnih funkcijah, in tisti, ki obvladujejo dostop do dobrin. Oblast, institucionalizirana kot država oz. lokalna skupnost (občina), ima danes torej drugačno vlogo kot nekoč. **Ostaja primarni regulator in nadzornik, vendar se predvsem (zavestno) odreka izvajalski funkciji.** Delno je temu vzrok, hkrati pa tudi posledica preusmeritev od intervencijske in avtoritativne države k servisni. Država pa še vedno zagotavlja javne dobrine in storitve, saj je temeljni financer in nadzornik.

Država ima dva obraza, ker v razmerju do državljanov nastopa **avtoritativno** kot oblast (država je organizacija za izvrševanje monopola fizične sile) **in servisno** kot subjekt, ki zagotavlja različne storitve (država kot splošna družbena organizacija). Servisna vloga države pridobiva na pomenu na račun avtoritativne. Na ta način je tudi neprimerno bolj odzivna na ravni posameznih uporabnikov javnih storitev. V spoznanju, da je širjenje uprave in države vse dražje in tudi iz drugih razlogov, kot sta strokovnost in legitimnost, so čedalje bolj prisotne težnje po tem, da je potrebno **posamezne naloge države prenesti in zaupati raznim nedržavnim institucijam.** Sodobna državna uprava mora biti vitka, osvobojena nepotrebnih administrativnih opravil, saj ta obremenjujejo tako stranke kot institucije same. Država oz. občina si mora pridržati določitev javnih dobrin in storitev, torej oblikovanje javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, medtem ko se samo izvajanje postopoma prenaša v širši javni sektor oz. zasebni sektor. Preoblikovanje mora potekati po vsebinskih pogojih oz. merilih. V tem smislu je treba dosledno izpeljati tudi decentralizacijo državne uprave, tako s prenosom funkcij (in pripadajočih sredstev), kot z usklajeno (nadzorno) teritorialno organizacijo. Po predhodni analizi in elaboratih bi bilo treba zato tudi pri nas sistematično pristopiti k preoblikovanju nekaterih upravnih organov, zlasti izvršilno-servisne narave in ob predpogoju večje učinkovitosti delovanja v spremenjeni obliki v

⁸ Virant, 2004, str. 25. Podobno OECD, 2002, str. 44.

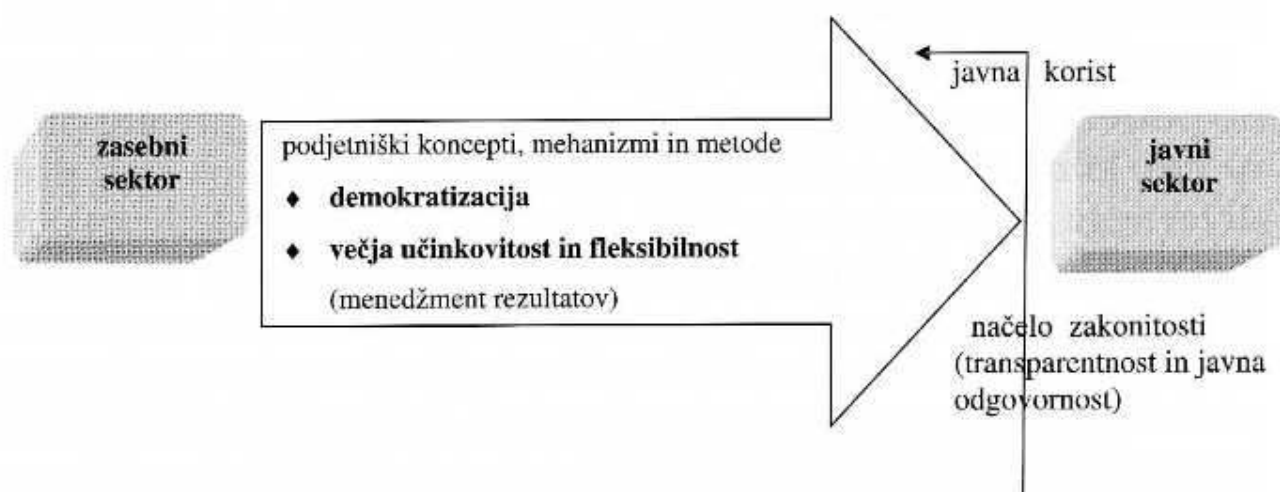
javne agencije oz. javne zavode in podobne institucije in obratno.

Ne bo pa avtoritativna vloga države nikoli odmrla - če ne bo potrebe po uporabi fizične prisile, bo tu še vedno prisilni pravni red, ki deluje že s preventivne dimenzije, seveda pa tudi prek državnega monopola nad prisilo. V tem pogledu je videti razvojne možnosti v t. i. **regulatorni državi**, ki ureja družbo predvsem prek pravnega okvira, znotraj katerega se posamezniki avtonomno odločajo o svojih odločitvah (Bugarič, 2004). Pri tem se država ne poslužuje le deregulacije (zmanjšanja in poenostavitve predpisov), ampak tudi prenosa pooblastil in pristojnosti na različne nedežavne subjekte, zlasti neodvisna regulatorna telesa. Pri tem države prehitro preusmerjajo svoja načela in metode delovanja le k regulatorni usmeritvi, ne da bi proučile posledice in možne stranske učinke različnih oblik privatizacije, liberalizacije in deregulacije. Pri tem privatizacija, liberalizacija in deregulacija ne pomenijo odprave regulacije oz. vrnitve k modelu *laissez-faire* države, temveč spremembo načina regulacije, manj restriktivno in rigidno, bolj okvirno in posredno regulacijo.

3. OD NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA K DOBREMU UPRAVLJANJU

3.1 Novi javni menedžment

NJM (ang. *New Public Management*) ima za prenos nalog iz javne uprave oz. javnega sektorja pomemben pomen, ker je veliko prispeval k spremembi miselnosti tako vodilnih politikov kot uradnikov. S pojavom NJM in njegovim širjenjem se je namreč začela razvijati zavest o možnostih vnosa zasebnih načel in metod dela v javni sektor na čelu s principom ločitve regulatorne, nadzorne in operativno izvajalske funkcije. Z ločitvijo teh funkcij je bil omogočen prenos nekaterih na neklasične subjekte izvajanja oblastnih in sorodnih nalog, kar je omogočilo politično podporo podeljevanju javnih pooblastil. NJM pomeni **ново paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti** z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.



Slika 2: Novi javni menedžment

Skupno vsem opredelitvam NJM je dvoje - s **podjetniškimi metodami doseči učinkovito in demokratično upravo**. Izhodiščna točka je ločitev usmerjevalnih in izvajalskih funkcij, pri čemer država/uprava zadrži le oblikovanje javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, izvrševanje pa prenese na druge subjekte (agencije, nevladne organizacije, osebe zasebnega prava ipd.). Kot pravi Shick⁹, sta jedro NJM pravili **“let managers manage”** in **“make managers manage”** - določiti je torej treba ravnotežje med avtonomijo in odgovornostjo. Točka, ki povezuje državo in druge organizacije, sta uspešnost in učinkovitost delovanja (ang. **performance**). Chris Hood je med prvimi l. 1990 povzel skupne točke novih reform v univerzalni model NJM s sedmimi točkami, ki izhajajo iz zahtev po zmanjšanju javnega sektorja, zniževanju javnih izdatkov, zmanjšanem obdavčenju in manjšem javnem dolgu. Za model so značilni: usmeritev na profesionalni menedžment, uvedba standardov in merjenja uspešnosti, izhodna kontrola, decentralizacija, konkurenca, poslovne metode dela in ekonomska poraba virov. Gre za reorganizacijo upravnih teles v smislu približati njihovo vodenje, poročanje in računovodstvo poslovnim metodam; **hibrid menedžmenta z naraščajočim poudarkom na jedru vrednot javnih služb**¹⁰.

⁹ V OECD, 2002, str. 41.

¹⁰ Tako Dunleavy in Hood, v Falconer, 1997, str. 52. Pričujoča oznaka se mi zdi zelo ustrezna, ker poudarja nadgradnjo klasičnih načel delovanja uprave in

NJM se od klasičnega pojmovanja javnega upravljanja razlikuje v osredotočenju na druge cilje:

<i>Klasični model javnega upravljanja (ang. Public Administration)</i>	<i>NJM (ang. Public Management)</i>
pravila	cilji
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem (primeri)	inovativnost
odprtost, javnost	zasebnost
pritožbe: s pogajanjem	z odpovedjo
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

Tabela 1: Klasični model javnega upravljanja in NJM (Lane, 1995, str. 195)

Prvotno se je NJM uveljavil v anglosaksonskem prostoru. **Iz ZDA, Nove Zelandije in Avstralije se je prek Velike Britanije razširil v evropski prostor** (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska). V Veliki Britaniji kot vodeči državi na področjih privatizacije in uvajanja tržnih mehanizmov so se zmanjševanja javnih izdatkov sprva lotili z oženjem javnih storitev, kar se je izkazalo za politično nesprejemljivo zaradi nezadovoljstva uporabnikov. Zato so se preusmerili v naraščajočo produktivnost in učinkovitost, kar pomeni uvedbo ukrepov za merjenje produktivnosti in racionalnejše metode finančnega in kadrovskega menedžmenta. Za začetno obdobje reform javnega sektorja velja sredina šestdesetih let, vendar o reformah v smislu NJM govorimo od konca sedemdesetih ali začetka osemdesetih let, ko so proračunski deficiti postajali neobvladljivo visoki in so bile radikalne spremembe nujne. Razcvet idej sodi v obdobje **začetka devetdesetih let**.

NJM je precej poenoten izraz za uveljavljanje bodisi njegovih

ne nadomeščanje npr. zakonitosti z učinkovitostjo, kar je povsem zgrešeno pojmovanje.

posameznih načel (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, najpogostejše pa nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti), bodisi za celovito upoštevanje nove paradigme. Opaziti je tudi različen pristop k uveljavljanju NJM; v Veliki Britaniji ali Franciji gre za centralne reforme od zgoraj navzdol, v Nemčiji je tipičen obraten pristop - od spodaj navzgor. Primer Nizozemske pa kaže tudi na možnost vzporednih reform, tako na centralni kot tudi na lokalni ravni.¹¹ Uspehi so vidni predvsem na področjih odgovornosti, upravljanja človeških virov in naravnosti k uporabnikom. Žal velja tudi za države, ki jih je reformni val zajel med prvimi, da se v desetletje dolgem uvajanju novega javnega menedžmenta **status uporabnikov ni bistveno spremenil**, čeprav so bile potrebe klientov kot posameznikov glavni cilj reforme javne uprave. 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.

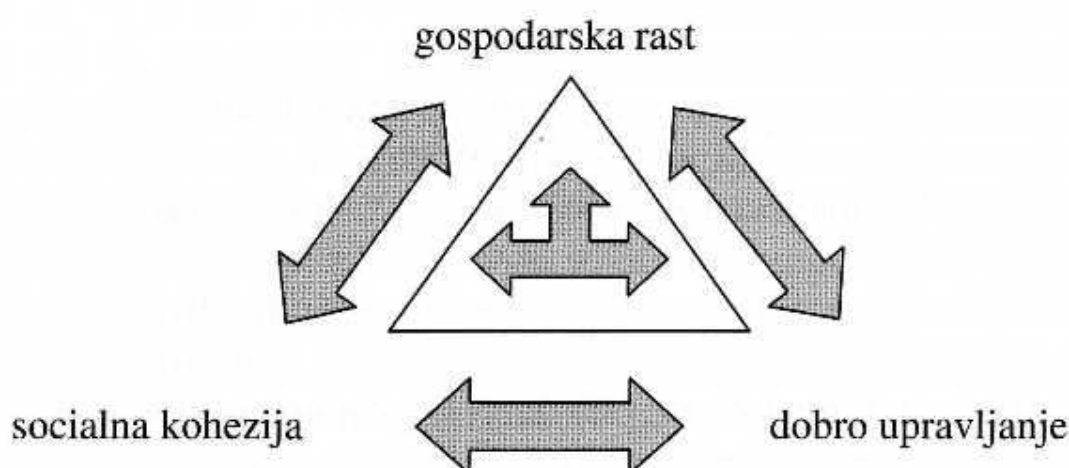
Pri **evalvaciji** NJM kot celote in posameznih pristopov je uspeh modela odvisen od tega, ali so obstajali dobri, močni temelji (po načelu ne teci, preden ne znaš hoditi). Zato je privatizacija ponekod uspela, drugod ne, pri čemer je do teh variacij prišlo celo znotraj iste države in istega časovnega obdobja. Prav tako je ključna odsotnost postavljenih ciljev in kazalcev za merjenje učinkovitosti reform, pa tudi spreminjajočih se kazalnikov uspešnosti in celo sistema računovodstva, zato se je ponekod prehajalo od reforme do reforme. Med očitki NJM je pomembna ugotovitev, da je NJM prinesel spremembe **le na mikroravni**, medtem ko se reforma celotnega regulativnega sistema na makro ravni (še) ni izvedla. Ta bi bila možna predvsem z **institucionalizacijo nevladnih organizacij** v sistem političnega

11 Posledično obstaja tako rekoč v vsaki državi, nosilki gibanja NJM, različno izrazoslovje: v ZDA "Reinventing Government", v VB "Next Steps", v Nemčiji "Neues Steuerungsmodell", na Nizozemskem "Autonomisation Policy" oziroma "Tilburg Reform", v Švici "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung", v Franciji "State Reform" itd. Skupni imenovalec evropskih prizadevanj (Švedska, Velika Britanija, Nemčija, Nizozemska, Francija, Avstrija in Švica) je kljub različnim vzrokom za reforme, naraščajočim zahtevam, precobremenjenim menedžerjem in zasičenosti z informacijami v spremenjeni paradigmi uprave z nalogami menedžmenta rezultatov.

odločanja oz. sistematičnim sodelovanjem med državo in civilno družbo, ki se lahko izvede v smeri širjenja civilne družbe na račun države (tudi prek podeljevanja javnih pooblastil) ali vključevanjem civilnodružbenih iniciativ in organizacij v sistem javne uprave.

3.2 Dobro upravljanje

Gibanje novega javnega menedžmenta se v zadnjem desetletju prek organizacije OECD nadgrajuje s teorijo in prakso o dobrem vladanju/upravljanju (ang. **Good/Corporate/New Governance**), za katerega je značilno, da poudarja strateški pomen politike in ne samo modernizacijo javnega sektorja. Dobro vladanje napram novemu javnem menedžmentu **poudarja prej demokratičnost javnega sektorja kot samo njegovo učinkovitost**. Za dobro vladanje so značilne tri usmeritve: **učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter sprememba kulture** politike in uprave ter pravosodja.¹² Dobro vladanje je skupaj z gospodarskim napredkom in socialno kohezijo dejavnik trajnostnega družbenega razvoja. Zato lahko po OECD družbeni razvoj prikažemo kot rezultanto naslednjih dejavnikov:



Slika 3: Dobro upravljanje kot del trajnostnega družbenega razvoja

To doktrino skuša v optimalni meri upoštevati tudi nova **Strategija razvoja Slovenije**, ki bo do 1. 2013 podlaga za oblikovanje novih javnih politik v Sloveniji kot članici EU. Strategija upošteva, da je javni

¹² Po več avtorjih zbirno Loeffler, v Bauer 2003, str. 267-279.

sektor ne le branik javnega interesa, temveč tudi **dejavnik konkurenčnosti nacionalnega in evropskega gospodarstva**.

OECD (2004: 17-25) v svojem priročniku dobrega vladanja/upravljanja iz letošnje pomladi, ki je nastal kot zbir najboljših praks iz Španije, Irske, Francije, Finske, Danske, Kanade in drugod, izpostavlja za realizacijo tega cilja in kot pogoje spremenjenega pristopa učinkovit institucionalni in pravni okvir, enakovredno upoštevanje vseh nosilcev interesov, mehanizme transparentnosti, ki zagotavljajo odprtost oblasti in javne uprave na načelih pravočasnosti in točnosti, ter neodvisne odbore, odgovornosti in postopke menedžiranja procesa dobrega vladanja/upravljanja. Po naboru dobrih praks je OECD v l. 2004 izpostavila **osem značilnosti dobrega upravljanja**, in sicer:

1. participativnost (prostovoljno sodelovanje družbenih skupin, npr. reprezentativni sindikati),
2. naravnost in konsenzu,
3. odgovornost,
4. transparentnost,
5. odzivnost,
6. uspešnost in učinkovitost,
7. vključevanje vseh udeležениh strani,
8. vladavina prava oz. načelo zakonitosti.

Vloga države in javne uprave se spreminja. Tako država kot uprava sta čedalje manj intervencionistični, represivni, samozadostni; **uspešna oblast lahko danes deluje le na temelju znanja in partnerstev**.¹³ Na splošno je stališče mednarodnih organizacij, od OECD in OZN do finančnih (Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad), da se razvit trg in trdna država dopolnjujeta. Za dobro vladanje/upravljanje je značilno, da ne poudarja le pomena učinkovitosti v javnem sektorju, temveč nacionalne vlade kot osrednje nosilke oblasti zavezuje k **aktivni koordinaciji vseh družbenih akterjev**, gospodarskih subjektov, sindikatov, nevladnih organizacij in zainteresiranih posameznikov, ki skupaj prispevajo k vsestranskemu družbenemu napredku. Zadevno zavezo vlad bi lahko imenovali "**participativno strateško načrtovanje**". Dobro vladanje/uprav-

13 Več Sicherl, 2004, str. 431.

ljanje je torej zbor uresničitve več načel (OECD, 2002, str. 269): legitimnosti, uspešnosti (skladnost rezultatov z javno verificiranimi cilji), izkazane odgovornosti državljanom in drugim nosilcem interesov. To dokazujejo integriteta, odzivnost in transparentnost. Dobro upravljanje podpira ne le OECD, temveč strateško in operativno tudi **Evropska komisija** v programskem dokumentu - beli knjigi iz l. 2001 (White Paper on European Governance), kjer je poudarjenih pet načel dobrega vladanja:

- odprtost - ta mora biti prisotna že pri oblikovanju javnih politik, predvsem pa mora biti delo javnega sektorja transparentno in dostopno,
- participacija - ta je ključna pri oblikovanju javnih politik, a tudi na izvajalski ravni (pravosodje, uprava), kjer predstavlja obliko nadzora in fazo povratne zanke systemskega upravljanja,
- odgovornost,
- uspešnost - na tem mestu gre uvidoma poudariti pomen določanja jasnih ciljev in potrebo po ugotavljanju stopnje njihove realizacije ter redefiniranja,
- soodvisnost - ta je posledica kompleksnosti današnjega družbenega življenja in globalizacije, kjer multikulturnost in multiplurnost interesov ne smeta predstavljati preprek, temveč težnjo po sinergičnem sodelovanju.

Vloga vlade, javne uprave in drugih oblastnih institucij, ki vplivajo na razvoj gospodarstva oz. družbe, je v prvi vrsti **identifikacija udeleženih strani in njihova vključitev v procese odločanja o javnih zadevah**. Oblast se mora pri tem vsaj delno odreči nekaterih pristojnostim in jih delegirati naprej (v okviru deregulacije, decentralizacije, privatizacije, ustanavljanja regulatorjih agencij ipd.). Pri tem morajo vlade in javne uprave poskrbeti za upravljanje znanja, saj je medsebojno razumevanje ključno za nadaljnje sodelovanje. Ustanovili naj bi se programski sveti, sestavljeni iz predstavnikov vseh udeleženih strani. Med ključnimi primeri dobrih praks OECD v tem kontekstu izpostavlja zlasti dejavnosti v več evropskih mestih (lokalne oblasti). Med zgledi so navedeni projekti vzpostavitve strateškega načrtovanja v Barceloni (Španija), razvoj javne infrastrukture v mestu Blarney (Irska), oblikovanje proračuna v mestu Issy

les Mourlineaux (Francija), sodelovanje javnosti v zdravstvenem sistemu Danske itd.¹⁴

4. K ODLIČNOSTI V JAVNI UPRAVI

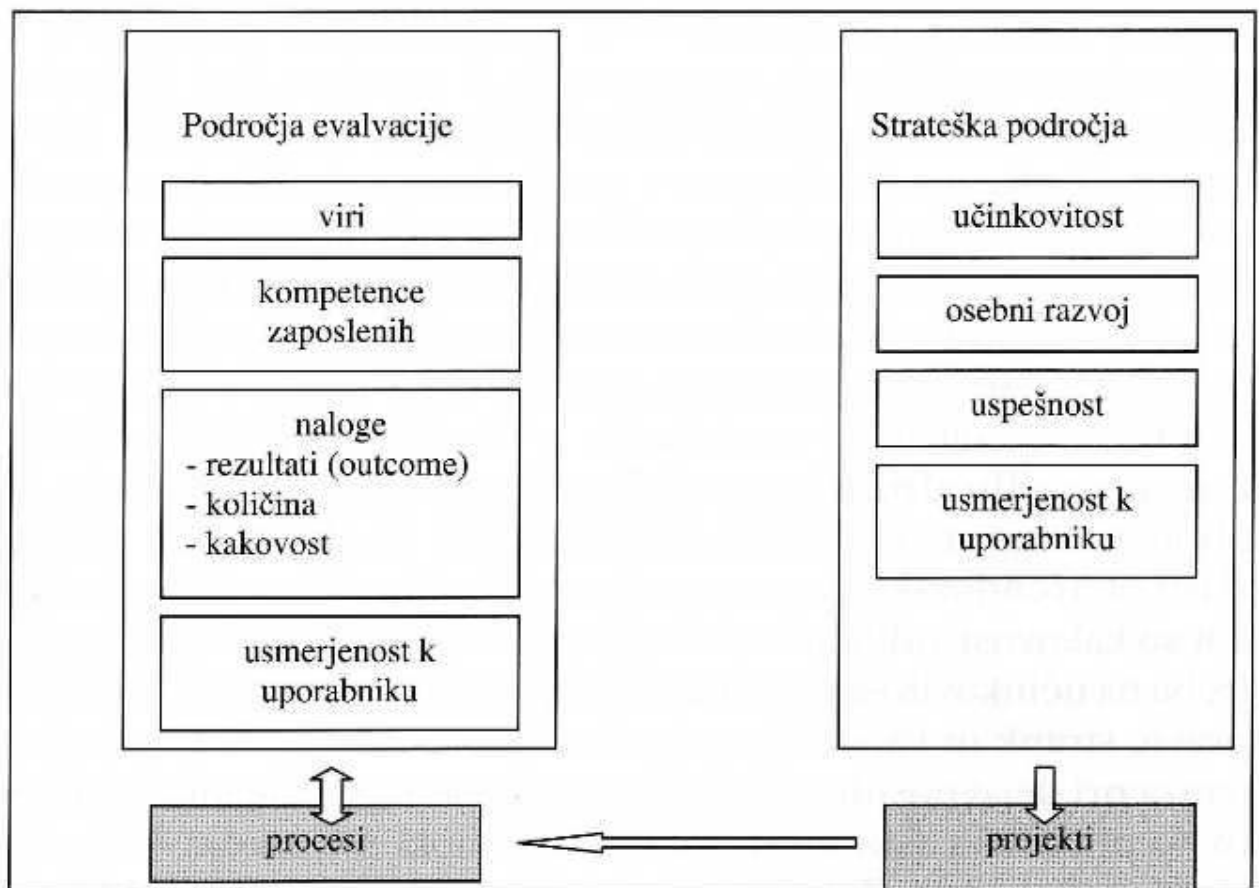
Za razvoj kakovosti je ključnega pomena pravilno razumevanje pojmov učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi. Učinkovitost (pa tudi uspešnost) je najpogostejše izpostavljen razlog restrukturiranja uprave, še posebej uprave kot celote v funkcionalnem pogledu, kamor sodi tudi podeljevanje javnih pooblastil, predvsem v smislu spodbujanja sodelovanja javnih organov s privatnimi. **Učinkovitost** (ang. *efficiency*) je običajno opredeljena kot **čimbolj optimalna izraba danih virov**, tako ljudi (delavcev), znanja, financ, informacijskih sistemov, opreme ipd., kar označujemo z razmerjem "*input-output*". Na drugi strani je treba ločiti pojem **uspešnosti** (ang. *effectiveness*), ki pomeni **uspešno doseganje vnaprej zastavljenih ciljev ("outcome")**. Učinkovitost dela ne pomeni nujno uspešnosti in obratno. Celostna podoba organizacijske uspešnosti v širšem smislu pa zajema poleg uspešnosti v ožjem pomenu in učinkovitosti tudi ekonomsko smotrno ravnanje ('dobiček'), prilagodljivost in družbeno sprejemljivost ciljev in delovanja organizacije. Zlasti praksa pa med navedenima pojmomoma ne pozna dosledne razlike, temveč se uporablja pojem učinkovitosti, ki pa vsaj v določenem dometu vselej pomeni tudi uspešno delovanje organizacije. V zvezi z učinkovitostjo in uspešnostjo se pojavlja tudi besedna zveza "*value for money*", ki pa predstavlja razmerje med viri (*input*) in doseženimi cilji (*outcome*).

Na uspešnost organizacije vplivajo različni dejavniki, ki jih lahko razvrstimo v skupine organizacijskih dejavnikov, dejavnikov okolja in podjetniške orientacije organizacije (strategija razvoja, inovativnost, proaktivnost, konkurenčnost itd.). Zaradi relativne danosti nekaterih dejavnikov v javni upravi, kot so velik obseg, funkcionalna struktura, odsotnost celovite strategije, kompleksnost okolja, odvisnost od politike, je potrebno pozornost osredotočiti zlasti na t. i. **podjetniško naravnano upravo** z elementi več-

14 Podrobneje in s primeri v OECD; 2004, str. 24, 58-66, tudi OECD, 2002, in na spletnih straneh posameznih mest oz. programov, npr. <http://www.issy.com/>.

je avtonomnosti, proaktivnosti in inovativnosti, sprejemanja in izvajanja strategij razvoja, usmerjenosti k strankam ipd. Kakorkoli že definiramo učinkovitost in uspešnost, drži, da se zaradi stalnega naraščanja produktivnosti v gospodarstvu in hkratne manjše zmogljivosti nacionalnih gospodarstev za vzdrževanje javnih uprav zvišujejo tudi zahteve po večji učinkovitosti v javni upravi, čeprav javno ni nujno neučinkovito in zasebno ni vedno produktivno. Iz opredelitev spodaj je razvidno, da je moč govoriti o uspešnosti in učinkovitosti ter njunem merjenju le ob **oblikovanem poslans-tvu in predhodnih jasno zastavljenih ciljih** organizacije. Pri obravnavanju učinkovitosti in uspešnosti pa po mojem mnenju zlasti ob trendovski naravnosti navedenih pojmov (in sorodnih, kot so kakovost, odločnost, izboljšave) velja večkrat pomisliti, da je treba na učinkovitost v javni upravi gledati obenem z vidika varstva pravic strank in varstva javnega interesa. Slednje pride še bolj do izraza pri dejavnostih uprave, ki posameznim strankam niso ljube, to so praktično skoraj vsi upravni postopki po uradni dolžnosti, zlasti inšpekcijski. Zato je treba varstvo javnega interesa vključiti poleg zadovoljstva uporabnikov že v opredelitev ciljev.

Izboljšanje upravnih storitev lahko predstavimo z naslednjo sliko:



Slika 4: Izboljšanje upravnih storitev (po nemškem programu Moderna država – moderna uprava, 2004)

Pri birokraciji (brez negativnega prizvoka) pa je merjenje rezultatov močno oteženo zaradi narave dela: storitvena dejavnost, dolgoročni cilji, katerih izpolnitev se bo pokazala v nedoločenem času, neznano razmerje med inputom in outputom ter nemerljivi rezultati zaradi nedorečenosti, kaj outputi ali outcomi so idr. Relativno uspešen je zato pristop t. i. **primerjalnih analiz ali zgledovanja** (ang. *benchmarking*), ki predstavlja pregled in posnemanje najuspešnejših subjektov v določeni primerljivi panogi na določenih področjih ali kar v celoti glede postopkov in procesov dela. Ta metoda, ki bi bila zelo uporabna prav za odločanje o poverjanju javnih pooblastil konkretnim nosilcem, prav tako izpolnjuje trendovske zahteve merjenja učinkovitosti, kot je npr. čim večja objektivnost (optimalni nadzor, feedback, sheme poročil) in določitev kriterijev uspešnosti v okviru okoljskih zahtev (danes le primerjava med planom in realizacijo, v prihodnosti predvsem glede na spremembe v

okolju). Možna pa je tudi na podlagi uporabe modelov odličnosti, kar se deloma v slovenski upravi že uvaža.

Ko med razlogi za razvoj kakovosti v javni upravi omenjamo cenejše, hitreje in dostopnejše poslovanje, imamo v mislih te attribute **tako z vidika države kot uporabnikov**. Uporabniki namreč vse od osemdesetih let 20. stoletja pridobivajo na pomenu in moči tudi pri določanju javnih politik, njihovem izvajanju in nadzoru. "Filozofska" podlaga za redefiniranje razmerja med javnim sektorjem in upravo je bila oblikovana s prodorom NJM, kar je bila logična posledica v sodobnem javnem sektorju obstoječega razmerja med oblastnimi in servisnimi nalogami.

Uporabnike kot merilo doseganja ciljev je prvi sistemsko vpeljal NJM. Vendar se pri evalvaciji načrtovanih učinkov NJM ni odrezal najbolje, saj je participacija uporabnikov ostala le na ravni ugotavljanja njihovega zadovoljstva z bolj ali manj sofisticiranimi metodami. Drugače obetajo opisi dobrih praks dobrega vladanja/upravljanja, ki stremijo ravno k vključevanju uporabnikov (zlasti občanov na lokalnih ravneh oblasti) v iniciranje družbenih sprememb in procese odločanja. Usmerjenost k uporabniku se v današnjem jeziku najbolj neposredno izraža skozi operacionalizacijo koncepta kakovosti javnih storitev. Najširša **definicija kakovosti** storitve namreč določa storitev kot kakovostno, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. **Kakovost je proces** in ne produkt. Determinante kakovosti so urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost, dostopnost, komuniciranje in razumevanje strank, pri čemer imata največji pomen zanesljivost in odzivnost. Na kakovost vpliva vrsta dejavnikov, med katerimi velja zaradi relativno fiksne organizacijske strukture uprave izpostaviti učinke organiziranosti, ki so predvsem dostopnost do uporabnikov zaradi decentralizacije, razširjena možnost uporabnikov glede izbire na omejenih področjih in nižji stroški dela zaradi specifikacije storitev po posameznih skupinah uporabnikov. V praksi celovitega obvladovanja kakovosti (ang. *Total Quality Management*) je največ konkretnih ukrepov navedeno v različni literaturi za Novo Zelandijo in Avstralijo, tako na primer opredelitev standardov kakovosti, obveščanje uporabnikov, posvetovalni meha-

nizmi, obravnavanje pritožb, nagrade.

Zakon o državni upravi (ZDU-1), uveljavljen poleti 2002, v prvem poglavju za slovensko državno upravo v tem kontekstu določa naslednja načela:

- zakonitost in samostojnost, strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost ter
- usmerjenost uprave k strankam (posameznikom in pravnim osebam), ki zajema spoštovanje osebnosti, dostojanstva, omogočanje uveljavitve pravic in koristi, obveščenost javnosti, možnost strank, da podajajo svoje pripombe in kritike ter nanje dobijo odgovor v razumnem roku, javnost dela (ang. open government).

Posebej gre poudariti načelo usmerjenosti k strankam, saj predstavlja nadgradnjo klasičnim načelom uprave v smislu novega upravljanja javnega sektorja. Uporabniki oziroma državljani so stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela. Seveda je treba načelo operacionalizirati, da bi dejanskemu delovanju uprave dodali uporabno vrednost. Tako je vlada že sprejela uredbe o načinu poslovanju s strankami, poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v upravi, poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom, načinu zagotavljanja obveščenosti javnosti, načinu zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, načinu zagotavljanja javnosti dela¹⁵.

Ker je kakovost kompleksen pojem, ga lahko zajamemo le skozi kompleksne mehanizme, kot je npr. **evropski model odličnosti EFQM**. V slovenski upravi je značilno, da se skrbniki modelov EFQM v okviru PRSPO in CAF povezujejo, kar se kaže v skupnem pilotnem projektu rabe modela EFQM v javni upravi v l. 2005 (14 sodelujočih enot) in posledičnem sodelovanju organizacij v rednih postopkih (v l. 2006 finalist tako Upravna enota Novo mesto). Pri nas smo med prvimi v Evropi tudi pri uporabi evropskega modela za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju (**CAF**, ang. **Common Assessment Framework**), kar dokazuje primerljivost z evropskim upravnim prostorom. Izhodiščno prednost slovenske uprave povečuje število pridobljenih **certifikatov ISO**. Model CAF, kot je bil oblikovan pod okriljem Komisije ES in Evropskega inštituta za javno

¹⁵ Pretežno gre za vsebino Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05 in novele), ki je povzela vrsto že prej izdanih uredb, stalno pa dodaja nove standarde poslovanja s strankami.

upravo (EIPA), omogoča uporabo preko samoocenjevanja ali zunanjega ocenjevanja in tekmovanja. Posebnost CAF modela je v tem, da upošteva specifične javne uprave, npr. pomen odnosa do strank, nefinančne kazalce uspešnosti idr., nenazadnje za njegovo uporabo v okviru samoocen ni treba plačati. Te prednosti so v dobršni meri prepoznale tudi organizacije v slovenski javni upravi, saj beležimo od l. 2002 okoli 80 samoocen, število opazno narašča. Ključen korak pri tem predstavlja v l. 2007 uveden projekt Fakultete za upravo, Ministrstva za javno upravo in Urada za meroslovje o razvoju nacionalnega sistema zunanjega ocenjevanja odličnosti v javni upravi, prilagojenega potrebam in specifikam uprave, kjer se bo odličnost presojala po 28 kazalnikih modela CAF 2006.¹⁶

5. ZAKLJUČEK

Za razvoj javne uprave v smislu dejavnika družbenega razvoja bo treba na strateški ravni storiti bistveno več, kot se sedaj izkazuje prek parcialnih pristopov, pri čemer se kot pretežne pristope v sami upravi in širši strokovni javnosti poudarja predvsem decentralizacijo (zlasti v smislu prenosa državnih nalog na lokalne skupnosti), privatizacijo (krčenje države s prenosom državnih nalog izven državne uprave ali celo javnega sektorja), sistemom merjenja uspešnosti, ki se ga priznava kot substitut konkurence v javnem sektorju, in sami (kvazi)konkurenci. Slednje je seveda odvisno od tipa nalog, za katere gre, saj je tekmovalnost kot metoda delovanja možna npr. pri izvajanju javnih služb, manj oz. sploh ne pa pri klasičnih regulatornih funkcijah. Kakorkoli, bistveno spremembo bi pomenilo ne samo določanje v navedeno usmerjenih načel v strategijah in sistemskih predpisih, temveč predvsem sprememba miselnosti in delovanja vodilnih v javni upravi in vladi pri razvoju partnerstev v družbi kot celoti. Nadalje pa bo treba kljub vrsti konceptualnih in pragmatičnih pomislekov premisliti o možnostih konkretnih tržnih ukrepov; tipično taka sta izbira med različnimi ponudniki javnih storitev in

16 Znanih je namreč več različic modela CAF, prva iz l. 1998 je bila pilotna, sledila je 1. različica za »redno« rabo v l. 2000, 2. različica v l. 2002 in 3. v l. 2006. Kasnejše izdaje upoštevajo dobre in slabe izkušnje okoli osemsto organizacij, ki so uporabniki modela CAF po Evropi. Tako zadnja različica prinaša dve zahtevnostni stopnji glede metodologije merjenja, t. i. enostavno in podrobno ocenjevanje. Načrtovano je, da bi model CAF do l. 2010 uporabilo 2010 organizacij. Več na <http://www.eipa.nl/index.asp> in <http://www.mju.gov.si>.

financiranje po učinku. V okviru modelov odličnosti pa kaže posebno pozornost posvetiti merilu 8, ki izkazuje družbeno odgovornost v smislu dobrega upravljanja. Pozitivni izkaz rezultatov za družbo mora biti namreč posebej podprt ravno pri javnih organizacijah, saj so te ustanovljene in delujejo zaradi razvoja družbe. Žal po zbirnih podatkih v Sloveniji ravno pri tem merilu javne organizacije beležijo še zelo veliko možnosti za izboljšanje. A kljub usmerjenosti k uporabnikom in vnosom podjetniških načel delovanja mora javni sektor in v njegovem okviru zlasti javna uprava delovati v mejah javnega interesa, sicer bi lahko določene skupine uporabnikov ali posamezniki nadredili svoj parcialni interes nad interesi drugih in povzročile deprofesionalizacijo javnih služb in drugih funkcij. Zato pa je nujen splošni družbeni konsenz.

Literatura in viri:

1. Bauer, H., Biwald, P. Dearing, E. (ur.) (2003): *Oeffentliches Management in Oesterreich*, KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH, Dunaj.
2. Bugarič, B. (2004): O prenosu pristojnosti z države na paradržavne in nedržavne organizacije: "razdržavljanje" države?, *Podjetje in delo*, št. 6-7, str. 1394-1402.
3. Evropski inštitut za javno upravo, <http://www.eipa.nl/index.asp>
4. Falconer, P. K. (1997): Javna uprava in novi javni management: izkušnje iz Velike Britanije, IV. Dnevi slovenske uprave, zbornik, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 52-67.
5. Ferfila, B. (ur.) (2007): *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
6. *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies* (2002), OECD, Paris.
7. Hood, C. (1995): *Contemporary Public Management: a New Global Paradigm*, *Public Policy and Administration*, Volume 10, No. 2, 104-117.
8. Komisija ES, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_countryexaminations_en.htm.
9. Kovač, M. (ur.) (1993): *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, možnosti in omejitve*, Državna založba Slovenije, Ljubljana.
10. Kovač, P. (2006): Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF, v: *Reforme v negospodarstvu*: 23. do 24. marca 2006, Bled, Agencija za management, str. 59-64.
11. Kovač, P., Kern-Pipan, K. (2006): Samoocenjevanje po modelih odličnosti EFQM in CAF kot pot k stalnim izboljšavam, inoviranju in učenju v organizacijah, v: *15. letna konferenca SZK, Zbornik referatov*, Bernardin, 9. in 10. novembra 2006, Slovensko združenje za kakovost, str. 166-168.
12. Lane, J. E. (1995): *The Public Sector*, Sage Publications, London, Thousand Oaks,
13. Ministrstvo RS za javno upravo, http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocen

- jevalni_okvir_caf/
14. Osborne, D., Plastrik, P. (2000): *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Joseey-Bass, A Wiley Company, San Francisco.
 15. OECD - Organization for Economic Cooperation and Development (June 2004), <http://www.oecd.org/home/>
 16. OECD Principles of Corporate Governance (2004), OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
 17. Pikalo, J. (2004): Svobodni trg, globalizacija in država v Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije (ur. Brglez, M. in Zajc, D.), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 40-50.
 18. Rus, V. (2001): Podjetizacija in socializacija države, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
 19. Schuppert, G. F. (2000): *Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
 20. Sicherl, P., Svetličič, M. (2004): Slovensko dohitevanje razvitih: kdaj in kako?, *Teorija in praksa*, št. 1, str. 418-439.
 21. Staes, P., Thijs, N. (2005): *Quality Management on the European Agenda*, *Eipascope*, Nr. 2005/1, str. 33-41.
 22. Strategija razvoja Slovenije - osnutek za javno razpravo (sprejet junija 2004, potrjeno 2005), <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/srs.php>, Vlada RS.
 23. *Strategy for Modernizing the Federal Administration, Phase 2 of the Government Programme Modern State - Modern Administration* (2004), Federal Ministry of the Interior, Berlin.
 24. Virant, G. (2004): *Pravna ureditev javne uprave*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
 25. *White Paper on Governance* (2001), Evropska komisija; http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.